

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1310

A10, A07

hl**b**

Hochschullehrerbund
Landesverband
Nordrhein-Westfalen

h**l**b NRW | Postfach 20 14 48 | 53144 Bonn

Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40022 Düsseldorf
per E-Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de

Postanschrift

Wissenschaftszentrum
Postfach 20 14 48
53144 Bonn

Besucheranschrift

Godesberger Allee 64
53175 Bonn

Telefon 0228 55 52 56 - 0
Telefax 0228 55 52 56 - 99
E-Mail [info@h**l**b-nrw.de](mailto:info@hlb-nrw.de)
Internet [www.h**l**b-nrw.de](http://www.hlb-nrw.de)

21. März 2019

Ihr Schreiben vom 27.02.2019, Geschäftszeichen: I.A. 1 / A 10
Hochschulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen -
Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung,
Drucksache 17/4668

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

vielen Dank für Ihre Einladung vom 27. Februar 2019 zur öffentlichen Anhörung und für die Gelegenheit der Stellungnahme zum o. g. Gesetzentwurf.

Anbei erhalten Sie unsere Stellungnahme zur geplanten Änderung im Landeshochschulgesetz.

Über eine kurze Eingangsbestätigung, gern auch per E-Mail, wäre ich Ihnen sehr verbunden.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Thomas Stelzer-Rothe
Präsident
Hochschullehrerbund - Landesverband Nordrhein-Westfalen **h**l**b**NRW

Anlage

Stellungnahme

zum Entwurf der Landesregierung zum Hochschulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/4668,

aus Anlass der Anhörung des Wissenschaftsausschusses am 3. April 2019

Stand: 21. Februar 2019

Anmerkungen zum Regierungsentwurf vom 18.12.2018 zu einem Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes NRW

Vorbemerkungen

Dieser Kommentar zum Regierungsentwurf soll zunächst auf die Anliegen verweisen, die den Hochschullehrerbund Nordrhein-Westfalen in der aktuellen Hochschullandschaft vor allem bewegen. Sie sind letztlich die Begründung dafür, dass die hier vorgetragenen Ideen und Argumente für Veränderungen des vorliegenden Gesetzes eingeordnet und verstanden werden können.

Am Ende der Überlegungen des *hln*NRW geht es um einen adäquaten Weg für eine weitere, zeitgemäße und leistungsfähige Transformation der Hochschulen in das 21. Jahrhundert. Aus der Perspektive der Hochschulen, die sich mit angewandter Wissenschaft befassen, heißt das zum einen, jungen Menschen Bildungsprozesse zu ermöglichen, die ihnen Chancen in wissenschaftlich fundierten und praxisorientierten Studiengängen für die erfolgreiche Gestaltung ihres Berufslebens eröffnen.

Zum anderen geht es darum, die Gesellschaft und die regionale Wirtschaft durch anwendungsorientierte Forschung in ihrer gedeihlichen Entwicklung zu unterstützen, das heißt u.a. die wirtschaftliche Kraft zu stärken sowie zur Wohlstandsmehrung der Menschen im Lande NRW maßgeblich beizutragen. Den HAWs kommt damit in der Lehre die Aufgabe zu, hochwertige, wissenschaftlich fundierte und anwendungsbezogene Lehre anzubieten sowie im Rahmen der Forschung die Aufgabe, aus den im Bereich der Grundlagenforschung entstandenen Inventionen sinnvolle Innovationen zu generieren oder zu ihrer Realisierung beizutragen. Es ist nicht einsehbar, warum diese Aufgabe für eine Gesellschaft weniger bedeutsam sein soll als die Grundlagenforschung.

Zur Leistungskraft des Landes NRW haben die bisher als Fachhochschulen benannten Organisationen in den letzten Jahren umfangreich beigetragen. Kein ernstzunehmender Akteur innerhalb der hochschulpolitischen Diskussion wird bezweifeln, dass dabei überaus gute Arbeit geleistet wurde. Nach fast 50 Jahren Fachhochschule in Nordrhein-Westfalen ist es allerdings an der Zeit, die Frage zu klären, in welcher Form die Kontextbedingungen verändert werden müssen, damit der mehr denn je notwendige Bildungs- und Innovationsschub im Land erhalten und weiter ausgebaut werden kann.

Der **hln**NRW ist davon überzeugt, dass es dazu mutiger Interventionen bedarf, um gute Lehre und eine leistungsfähige und gesellschaftlich noch stärker spürbare Innovationskraft zu fördern. Die unabhängig von diesem Gesetz als zielführend erachteten Interventionen sind aus der Sicht des **hln**NRW nahliegend. Dazu gehört die adäquate, noch nicht vollständig realisierte, angemessene Grundfinanzierung der Hochschulen. Darüber hinaus ist es erforderlich, die für die Lehre, jedoch vor allem für die Forschung so wichtige und noch nicht zufriedenstellend vorhandene Unterstützung jeder Professur durch eine Mitarbeiterstelle zu gewährleisten und die für die kontinuierliche und umfangreiche Forschung adäquate Lehrdeputatsgestaltung zu finden. Außerdem ist es an der Zeit, das überlegte und eigenständige Promotionsrecht der HAWs zu gestalten sowie einen für die Innovationskraft so wichtigen und verstetigten Zugriff auf Fördergelder (z.B. durch eine gut ausgestattete Deutsche Transfergemeinschaft) zu garantieren.

Des Weiteren wäre darüber nachzudenken, welche Folgerungen daraus gezogen werden müssen, dass Hochschulen Orte von zum Teil heftigen Konflikten sind. Innovativ wäre es gewesen, nicht nur immer wieder die in der Lehre und Forschung überaus wichtige Qualitätssicherung anzugehen, sondern auch für eine angemessene Unterstützung zur Lösung der Konflikte in Hochschulen zu sorgen (zum Beispiel durch verbindlich installierte Schlichtungsstellen oder Ombudsstellen).

Einige notwendige und mutige, im Gesetz durchaus mögliche Interventionen dazu lässt der vorliegende Text der Änderungen leider vermissen. Es erscheint zweifelhaft, ob so die gesetzlich durch einen entsprechenden Rahmen unterstützte Transformation der Fachhochschulen ausreichend gefördert wird. Das Potenzial dazu weist das Land NRW durch die Verbindung von guter, praxisorientierter Lehre mit einer dauerhaft vorhandenen Innovationskraft in Form der Hochschulen für angewandte Wissenschaften auf, die mehr denn je gemeinwohlorientiert so überaus wichtig sind.

Zu § 1 Rechtsstellung

Die Formulierung „Folgende Hochschulen für angewandte Wissenschaften sind im Sinne dieses Gesetzes Fachhochschulen“ ist verwirrend, unnötig und falsch. Eine begriffliche Klärung und Präzisierung ist dringend erforderlich, was nicht zuletzt aus dem internationalen Wettbewerb der Hochschulen resultiert, bei dem der deutsche Begriff Fachhochschule vielfach falsche Assoziationen weckt. Das ist allerdings auch in Deutschland selbst der Fall.

Der Begriff Fachhochschule war am Anfang der fast fünfzigjährigen Geschichte angemessen und durchaus vertretbar. Heute ist er schlicht und einfach eine falsche Bezeichnung für das, was die Organisationen, die bisher mit dem Begriff bezeichnet wurden, tatsächlich tun und – veränderte Kontextbedingungen vorausgesetzt – in Zukunft sinnvollerweise noch viel stärker tun werden, nämlich wissenschaftlich fundiert und praxisbezogen lehren sowie anwendungsorientiert forschen und entwickeln.

Die ursprünglich als Fachhochschulen bezeichneten Hochschulen sind schon seit geraumer Zeit genau das, was der Begriff Hochschule für angewandte Wissenschaften zum Ausdruck bringt. Nach fast 50 Jahren Fachhochschule ist es an der Zeit, eine eindeutige und der Realität angemessene Formulierung zu wählen.

Zu § 2 Abs. 8 Bauherreneigenschaft der Hochschulen

Haben die Hochschulen die Kapazitäten und die Kompetenz dafür? Die Präsidien und die Hochschullehrer sind doch jetzt schon mit Verwaltungsaufgaben belastet. Hier besteht die Gefahr, dass die Hochschulleitungen ihren ureigenen Aufgaben nicht mehr (hinreichend) nachkommen (können).

Mindestanforderungen hat das Forum Hochschulentwicklung seinerzeit in einem 100 (!)-seitigen Papier formuliert. Diese Anforderungen sind ein Obligo, wenn man die Bauherreneigenschaft verantwortungsbewusst auf die Hochschulen übertragen will. Das Gesetz verweist auf eine noch zu erlassende Rechtsverordnung, es bleibt abzuwarten, ob diese kommt, wann diese kommt und wie diese inhaltlich aussieht.

Unabhängig von der Erfüllung der Mindestanforderungen stellt die Übertragung eine unnötige zusätzliche Belastung der Hochschulen dar, die von der eigentlichen Aufgabe der Hochschulen ablenkt.

Warum sollten Aufgaben vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW auf die Hochschulen übertragen werden? Ein wichtiger Punkt ist in diesem Zusammenhang der folgende: „Die Hochschule trägt dabei die Verantwortung für das jeweilige Bauvorhaben“. Zwar existiert eine Haftungserleichterung nach § 839 BGB, Art. 34 GG für das Präsidium selbst. Aber kann es gewollt sein, dass dann die Hochschule mit ihrem (ohnehin schon schmalen Budget) haftet? Das könnte sich mittelbar zum Nachteil der einzelnen Hochschullehrer auswirken. Hier wären vor einer Änderung die Zusammenhänge genauer zu klären.

Zu § 6 Strategische Ziele; Hochschulverträge

Die Abschaffung eines Landeshochschulentwicklungsplanes und der Ersatz durch Einzelvereinbarungen schafft unnötige Intransparenzen und eine damit verbundene Verhandlungsmacht auf ministerieller Seite, für deren Sinnhaftigkeit keine Begründung ersichtlich ist. Schon heute scheint eher die Verzahnung der einzelnen Hochschulpläne mit einem kreativen Blick aller Beteiligten auf das Ganze sinnhafter als die Trennung in Einzelverhandlungen.

Ein LHEP würde die relevanten Dinge tendenziell besser miteinander verknüpfen. Ein leistungsfähiger partizipativer und dialogorientierter Prozess innerhalb der Generierung eines Landeshochschulentwicklungsplanes wäre eine Chance gewesen, eine leistungsfähige Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen anzuregen. Der Glaube daran, dass das Ministerium die Dinge besser macht als ein in produktiver Zusammenarbeit entstandener LHEP, ist bedauerlich und das falsche Signal für die Lösung der zukünftigen Probleme.

Zu § 7 Evaluation

Es besteht immer noch keine Rechtsgrundlage für die Evaluation der Lehrenden, wenn das – wie regelmäßig – die Satzungen vorsehen. Eine Rechtssicherheit ist so nicht gegeben.

Der **hlb** hat in 2018 ein Musterverfahren in Baden-Württemberg zu diesem Thema initiieren können. Der Normenkontrollantrag ist bereits gestellt. Dort werden die nun folgenden Fragen allesamt behandelt.

1. Verstoß gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt

Grundsätzlich ist schon zweifelhaft, ob überhaupt eine ausreichende gesetzliche Grundlage der derzeitigen Evaluationspraxis in Nordrhein-Westfalen besteht. Denn es existiert keine ausdrückliche gesetzgeberische Ermächtigung für die Bewertung der Leistung einzelner Lehrender, lediglich der Hochschule insgesamt. Eine solche Ermächtigung ist jedoch notwendig, da die Bewertung von Hochschullehrern in deren Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 GG eingreift. Weil die Wissenschaftsfreiheit indes vorbehaltlos gewährt ist, genügt eine Übertragung der Regelungsgewalt auf satzungsgebende Einheiten – wie Hochschulen – dem Vorbehalt des Gesetzes nicht (Verstoß gegen Wesentlichkeitstheorie, nach dem der parlamentarische Gesetzgeber selbst alle die ein Grundrecht tangierenden Regelungen treffen muss, vgl. Art. 20 Absatz 3 GG).

Die Situation zur Evaluation als interne Qualitätssicherung stellt sich ganz ähnlich dar zur Situation bei der Akkreditierung (externe Qualitätssicherung). Das BVerfG hat bzgl. der Akkreditierung schon 2016 zu Recht entschieden, dass die Akkreditierung nicht verfassungsgemäß war, weil die gesetzlichen Grundlagen nicht ausreichten. Genauso verhält es sich auch bei der Evaluation. Sollte der VGH BW in Sinne des Hochschullehrerbundes entscheiden, hätte das bundesweite Auswirkungen, weil die gesetzlichen Regelungen in allen Bundesländern dem Grunde nach vergleichbar (unzureichend) sind.

2. Keine Fachkompetenz der Studierenden

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass schon an der Fachkompetenz der Studierenden, Lehre zu bewerten, zu zweifeln ist. Eine Lehrevaluation, die die Art und Weise und die methodisch didaktische Gestaltung der Lehre zum Gegenstand hat, kann im Grunde genommen nur von solchen Personen ausgeführt werden, die nach Qualifikation und Zusammensetzung in der Lage sind, Aussagen über die Qualität der wissenschaftlichen Lehrleistungen zu treffen. So ist es etwa bei der Berufungskommission auch gesetzlich vorgesehen (so auch Hufen, Rechtsfragen der Lehrevaluation an wissenschaftlichen Hochschulen, Bonn 1995).

3. Veröffentlichung personenbezogener Daten

Das Hochschulgesetz sieht in § 7 Abs. 2 die Veröffentlichung der Ergebnisse der Evaluation der Lehre vor, ohne den Begriff „Veröffentlichung“ zu konkretisieren. Angesichts der zu beobachtenden Praxis der Hochschulen in Nordrhein-Westfalen wäre es gerade notwendig gewesen, eine Klarstellung ins Gesetz aufzunehmen, um insofern Rechtssicherheit zu schaffen. Es ist die Möglichkeit verpasst worden, die Verpflichtung für die Hochschulen zu normieren, den Datenschutz in eine Satzung zu gießen.

Darüber hinaus wird die Chance vertan, einen Evaluationsprozess zu initiieren, der tatsächlich Chancen hat, positive Veränderungen herbeizuführen. Dieser ist durch einen hohen Grad an Freiheit und Schutz derjenigen geprägt, die das Feedback erhalten. Studentische Veranstaltungskritik ist notwendig und sinnvoll. Jedoch nur dann, wenn das Feedback in Form der studentischen Kritik absolut geschützt zwischen Studierenden und Lehrenden erfolgt und die Veränderungsfelder auf freiwilliger Basis überlegt werden können. Möglicherweise fehlt dem Gesetzgeber im Rahmen der Evaluation der Blick auf die unter der Oberfläche von Ordnungen

ablaufenden Prozesse, die zum Teil ein entwürdigendes Vorgehen für die Betroffenen beinhalten. Die Freiheit der Lehre wird auf diese Weise strukturell gefährdet.

Die an vielen Stellen mittlerweile übliche und begründbare Evaluation der Hochschulen insgesamt und die in der Praxis – jenseits ihrer gesetzlichen Grundlage - durchgeführten studentischen Veranstaltungskritiken sind im Grunde nicht zu bemängeln, weil sie, wenn sie sinnvoll durchgeführt werden, zur gedeihlichen Entwicklung der Hochschulen beitragen können. Es wäre interessant zu erfahren, warum sich Professorinnen und Professoren einer kontinuierlichen Veranstaltungskritik stellen sollen, andere systemrelevante Einheiten jedoch nicht. Warum werden Hochschulleitungen und die Verwaltungen der nordrhein-westfälischen Hochschulen nicht verpflichtet, sich einem adäquat durchgeführten Feedbackprozess zu stellen?

Der **hln**NRW hat in einer Untersuchung aus dem Jahre 2017 (veröffentlicht 2018 in der DNH 1/2018, S. 20 - 23) hochinteressante Befunde ermittelt, die wahrscheinlich bis heute nicht angemessen verarbeitet worden sind. Diese Befunde erheben nicht den Anspruch einer abschließenden Beurteilung eines komplexen Systems wie es die Hochschulen des Landes sind. Wenn aber, wie in der Untersuchung deutlich geworden, neben äußerst positiven Rückmeldungen für Hochschulleitungen auch sehr kritische Befunde vorliegen, ist es geradezu fahrlässig, wenn das Gesetz keine Verpflichtungen vorsieht, den Dingen auf den Grund zu gehen. Dies wäre zum Beispiel die Notwendigkeit der Durchführung eines regelmäßigen Feedbackprozesses, der den Hochschulleitungen und den Verwaltungen Ansatzpunkte für eventuell notwendige Verbesserungen gewährt.

Zu § 17/§ 17a Abwahl des Rektorats durch die Hochschulwahlversammlung bzw. durch die Hochschullehrer

Der Regierungsentwurf sagt es doch selbst in seiner Begründung: Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, insbesondere BVerfG v. 24.04.2018, Az. 2 BvL 10/16, muss sich die Gruppe der Hochschullehrer ohne Mitwirkung anderer Gruppen oder weiterer Beteiligter von einem Rektoratsmitglied, das ihr Vertrauen nicht mehr genießt, trennen können.

Vor diesem Hintergrund ist es umso unverständlicher, dass genau dieser Anforderung nicht Genüge getan wird bzw. die Erfüllung dieser Anforderung in das Belieben der Hochschulen gestellt wird, vgl. die Begründung zu § 17a Abs. 6:

„Absatz 6 regelt mit Blick auf § 17 Absatz 4 Satz 2 klarstellend, dass ein Abwahlverfahren nach § 17a nur statthaft ist, wenn es in der Grundordnung anstelle des Abwahlverfahrens nach § 17 Absatz 4 Satz 1 vorgesehen ist.“

Zu § 21 Hochschulrat

Es wird die Möglichkeit verpasst, die Befugnisse des Hochschulrats an die Realitäten anzupassen. De facto ist der Hochschulrat oft „gleichgeschaltet“ und stärkt damit ganz erheblich die Leitungsorgane. Nach der bekannten Rechtsprechung des BVerfG darf es indes auch nicht strukturell zu einem Ungleichgewicht und einer Entmachtung des Senats kommen, denn das stellt einen Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit dar. Genau diese Situation ergibt sich aber de

facto, wenn keine Mechanismen (z.B. durch Vorgaben zu Trennung von Leitung und Rat) seitens des Gesetzgebers geschaffen werden, dass keine Gleichschaltung erfolgen kann.

Zu § 22 Senat

Es ist nach wie vor sehr unverständlich, dass der Senat lediglich Stellungnahmen und Empfehlungen zum Hochschulentwicklungsplan und zum Wirtschaftsplan abgeben soll. Das missachtet fundamental die mittlerweile in der Organisationsforschung überaus gut nachgewiesenen Zusammenhänge, dass diejenigen, die betroffen sind, zu Beteiligten gemacht werden sollten, wenn man die Wahrscheinlichkeit erhöhen will, dass relevante Entscheidungen auch umgesetzt werden. Es ist außerordentlich bedauerlich, dass diese Grundprinzipien guter Zusammenarbeit noch keinen Eingang in die Gesetzgebung gefunden haben.

Freiheit auf Leitungsebene bedingt eben gerade nicht automatisch die Erhöhung der Freiheit auf der Ebene derjenigen, die in den Hochschulen in Forschung und Lehre verantwortete Freiheit gemeinwohlorientiert einbringen sollen. Dieser grundsätzliche Fehler lag bereits dem Hochschulfreiheitsgesetz aus dem Jahre 2006 zugrunde. Hier wird die vielfach kritisierte Möglichkeit der Gängelung der Hochschulen durch ein Ministerium durch eine in der Hochschule vorhandene Machtkonzentration im Hochschulrat und im Präsidium ersetzt.

Das ist insgesamt unverständlich, zu kurz gedacht, kann nicht überzeugen und entspricht in der vorliegenden Form keineswegs den Möglichkeiten einer leistungsfähigen Hochschulgovernance im beginnenden 21. Jahrhundert. Eine gute Diskussionsgrundlage zu weiteren Überlegungen bieten die „Empfehlungen zur Hochschulgovernance“ des Wissenschaftsrates (ders. Hrsg.: Empfehlungen zur Hochschulgovernance vom 19.10.2018, 7328/18, Hannover). Die aus den Ausführungen folgenden Konsequenzen sind allerdings in ihren Wirkungen keineswegs trivial und bedürfen guter Umsicht und des Blickes auf die Folgewirkungen von strukturellen Gegebenheiten in Hochschulen.

Prof. Dr. Thomas Stelzer-Rothe



Präsident des **hlnrW**

Hintergrund: Der Hochschullehrerbund - Landesverband Nordrhein-Westfalen **hlnrW** ist der Berufsverband der Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen. Er hat zurzeit ca. 1.600 Mitglieder. Seine Aufgabe ist es, das Profil dieser Hochschulart, die Wissenschaft und Praxis miteinander verbindet, in der Öffentlichkeit darzustellen. Der Landesverband Nordrhein-Westfalen ist Mitglied der Bundesvereinigung des Hochschullehrerbunds **hlnb** mit bundesweit rund 7.000 Mitgliedern. Der **hlnb** fördert die Kommunikation zwischen den Lehrenden und Forschenden, den Unternehmen in der freien Wirtschaft und den Arbeitgebern in der öffentlichen Verwaltung. Er berät seine Mitglieder in allen Fragen der Ausübung des Hochschullehrerberufs und gibt zweimonatlich das Periodikum „Die Neue Hochschule“ heraus, die einzige Fachzeitschrift für ausschließlich fachhochschulspezifische Themen.