

Humboldt-Universität zu Berlin

Juristische Fakultät

Institut für Öffentliches Recht und Völkerrecht

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht

sowie Verwaltungswissenschaften

Prof. Dr. jur. Ulrich Battis



Postanschrift: Unter den Linden 6, D-10099 Berlin
Sitz: Unter den Linden 11, 10117 Berlin
Gouverneurshaus - Raum: 3.03
Telefon: 030/2093-3533
Telefax: 030/2093-3689

Berlin, den

17. November 1999

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung
"Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen" (Hochschulgesetz)
- LT-Drs. 12/4243 -**

I.

Die Schwerpunkte des Entwurfs, wie Stärkung der Hochschulautonomie, Ausbau der Qualitätssicherung sowie Profilierung der Leitungsorgane auf Zentral- und Fachbereichsebene, entsprechen einem allgemeinen und nicht nur auf Deutschland beschränkten Trend. Dem Entwurf ist generell zu bescheinigen, daß er Auswüchse des Trends zur Ökonomisierung der Hochschulen generell vermeidet. Dies ist zu begrüßen, denn die Hochschulen sind nicht nur älter als der Staat, sondern auch älter als kapitalistische Wirtschaftsunternehmen. Eben deshalb schützt Art. 5 III die Freiheit von Forschung und Lehre im Verhältnis Staat/-Universität, aber auch im Verhältnis Gesellschaft, insbesondere Wirtschaft und Universität, sowie im Hinblick auf das Zusammenwirken der in der Hochschule Tätigen.

II.

Angesichts des Umfangs und der Komplexität des Entwurfs kann es im folgenden nicht darum gehen, zu allen möglichen Detailfragen Stellung zu nehmen, zumal unbeabsichtigte Nebenfolgen von Reformgesetzen regelmäßig erst in der praktischen Umsetzung von

Gesetzen zutage treten und aus Rechtmäßigkeits- oder Zweckmäßigkeitserwägungen heraus Korrekturen erfordern. Im folgenden sollen lediglich einige verfassungs- und wissenschaftsrechtliche Rahmenbedingungen der Reform verdeutlicht werden.

Die hochschulpolitische Grundentscheidung, Universitäten und Fachhochschulen als Teile eines einheitlichen Hochschulsystems in einem Hochschulgesetz gemeinsam zu regeln, entzieht sich einer rechtlichen Bewertung, soweit damit nicht eine sachwidrige inhaltliche Entdifferenzierung einhergeht. Auf Kritik wird insbesondere die in § 96 Abs. 3 vorgesehene unterschiedslose Verleihung des akademischen Grades eines Masters of Arts (M.A.) sowie die Einebnung des Promotionszugangs (§ 97) stoßen. Ebenfalls ist nicht zu kommentieren, daß die Kunsthochschulen wegen ihrer Besonderheiten zunächst ausgeklammert, dann aber an das Hochschulgesetz angegliedert werden sollen (S. 146).

Die Zielsetzung, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern voranzubringen, wird weniger durch die einschlägigen Vorschriften des Hochschulgesetzes als vielmehr durch die untergesetzliche Ausfüllung des Gleichstellungsgesetzes erreicht werden können.

III.

Die beabsichtigte "Neujustierung des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen", insbesondere durch das steuerungspolitische Instrument der Zielvereinbarung, kann nur gelingen, wenn die Wissenschafts- und insbesondere die Finanzpolitik von Regierung und vor allem Parlament einen grundsätzlichen Stilwandel erfahren. Zielvereinbarungen können nur dann finanzielle Planungssicherheit für die Hochschulen schaffen, wenn die Politik bereit ist, auf die Ausübung eines Teils der ihr zustehenden Rechte freiwillig zu verzichten. Konkret: Zielvereinbarungen schaffen keine finanzielle Planungssicherheit, wenn der Haushaltsgesetzgeber, wie jüngst in einem deutschen Land geschehen, die angesetzten Personalausgaben pauschal und spürbar kürzt. Sicher ist es richtig, daß die allgemeinen verfassungs- und einfachgesetzlichen Vorgaben durch Zielvereinbarungen nicht umgangen werden können (siehe Entwurf, S. 160). Gefährdet werden Zielvereinbarungen jedoch dadurch, daß haushaltswirksame Zielvereinbarungen keine rechtliche Bindungswirkung für oder gegen das Land haben. Das betrifft nicht nur die Mitwirkung des Finanzministers, sondern vor allem

Eingriffe des Haushaltsgesetzgebers. Dabei ist gar nicht so sehr an generelle Maßnahmen zu denken, sondern - wie aus 10jähriger Tätigkeit der Hochschulleitung einer nordrhein-westfälischen Universität erfahren - vor allem an gezielte punktuelle Eingriffe, zurückgehend auf Initiativen aus den Hochschulen im Zusammenspiel mit einzelnen Abgeordneten. Zielvereinbarungen, die Planungssicherheit gewähren sollen, stehen in einem Spannungsverhältnis zum Jährlichkeitsprinzip der Haushaltszuweisungen. Der Entwurf spricht dieses ausdrücklich im Zusammenhang mit dem Hochschulentwicklungsplan an (S. 167). Zielvereinbarungen können jedenfalls dann, wenn der Landtag nicht in den Entscheidungsprozeß eingebunden ist, das Budgetrecht des Parlaments nicht beschränken. Bei der Ausübung des Budgetrechts darf der Landtag bestehende Zielvereinbarungen und Hochschulentwicklungspläne jedoch nicht ignorieren. Insoweit entstehen ähnliche Probleme wie bei der Umsetzung des neuen Förderungsmodells auf kommunaler Ebene. Auch dort beschneiden Zielvereinbarungen nicht die kommunalverfassungsrechtlichen Rechte des Rates. Üben die Gemeinderatsmitglieder ihr Amt jedoch wie in der Vergangenheit aus, d.h. nehmen sie sich nicht freiwillig zurück, so kann das neue Steuerungsmodell nicht funktionieren.

Ein neuer Stil des Parlamentes gegenüber den Hochschulen darf nicht dazu führen, daß die parlamentarische Zurücknahme durch den Zuwachs der Steuerungsmöglichkeiten des Ministeriums konterkariert wird. Diese Gefahr ist angesichts der Regelung des § 108 Abs. 5 nicht ausgeschlossen. Die Vorgabe verbindlicher Ziele für die Entwicklung der Hochschule durch das Ministerium bei der Aufstellung der Hochschulentwicklungspläne wird in der Vorschrift nicht limitiert. Dies widerspricht dem Geist der Zielsetzung des Entwurfs. Nur hingewiesen sei darauf, daß etwa im Recht der Raumordnung die Vorgabe verbindlicher Ziele verfahrensrechtlich sehr viel eingengter ist. Die Begrenzung der Ziele auf landesplanerische Gesichtspunkte, wie sie in der Begründung (S. 147) angesprochen werden, findet sich ebenfalls nicht im Gesetzestext. Wenig vertrauenserweckend ist es, wenn es in der allgemeinen Begründung zur staatlichen Finanzierung und zum Globalhaushalt (§ 5) heißt (S. 147): "In welchem Verhältnis und mit welcher Gewichtung die Erfüllung der einzelnen Hochschulaufgaben in die Bemessung der zuzuweisenden Mittel eingeht, überläßt das Gesetz der Entscheidung des *Ministeriums*." (Sperrung vom Verfasser). Diese Formulierung ist geeignet, sicher unbewußt Befürchtungen hinsichtlich der Verschiebung der Gewichte vom Parlament zum Ministerium zu wecken. Die durchaus anzuerkennenden Bemühungen um

Abbau von Überregulierung und Gesetzesvereinfachung ändern nichts an der dominanten Stellung des Ministeriums als Aufsichtsbehörde, und zwar nicht nur bei der Fachaufsicht (§ 107), sondern auch bei der Rechtsaufsicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten (§ 106). Völlig zutreffend heißt es in der Begründung für den Verzicht auf besondere Anforderungen an die Person, die sich um das Rektoramt bemüht, daß "eine Ernennung oder Bestellung zur Rektorin oder zum Rektor durch das Ministerium wegen mangelnder Eignung, Befähigung oder Leistung (Art. 33 II GG) verweigert werden kann".

IV.

Die Strukturentscheidung zur Kompetenzverteilung zwischen Rektorat und Senat ist in sich schlüssig, auch wenn das Rektorat zum Teil weiterhin "ein die Beschlüsse des Senats ausführendes Organ" bleibt (anders S. 148, s. aber S. 167 sowie Wortlaut von § 20 Abs. 1 Satz 5). Die unterschiedlichen Mehrheitsanforderungen an Wahl und Abwahl des Rektors (§ 19 Abs. 3 Satz 1 - doppelte Mehrheit, § 19 Abs. 3 Satz 4 - Zweidrittelmehrheit) sind unproblematisch, da die Abwahl wegen des Prinzips des konstruktiven Mißtrauensvotums nur durch gleichzeitige Neuwahl eines Rektors mit doppelter Mehrheit erfolgen kann. Ob sich diese Kompetenzverschiebung politisch bewähren wird, bleibt abzuwarten. Zweifelhaft erscheint insoweit insbesondere ihre Übertragung auf das Verhältnis zwischen Dekanat und Fachbereich. Angesichts der Stärkung des Rektorats ist es zur Wahrung der Autonomie der Hochschule und der in ihr selbstverantwortlich und selbstverwaltet gestalteten Wissenschaft zu begrüßen, daß der Hochschulrat auf die Rolle eines beratenden Gremiums beschränkt bleibt. Innerhalb des im Gesetz verwirklichten Systems der Hochschulleitung wirkt die Regelung über das Präsidium (§ 21) insbesondere wegen des Vetorechts nach Absatz 3 systemfremd, insbesondere wenn in Rechnung gestellt wird, daß der Rektor nach § 20 ebenso wie bereits nach dem bisherigen Recht ein "verkappter Präsident" und kein Rektor alter Art ist.

Erhebliche Zweifel bestehen an der Verfassungsmäßigkeit der Stimmrechtsregelung in § 14. Der vom Bundesverfassungsgericht (35, 79/132 f.) geforderte ausschlaggebende Einfluß der Professoren auf Kernfragen der Forschung ist gefährdet, wenn die Mehrheit der Hochschulvertreter bei solchen Entscheidungen überstimmt werden kann.

Die Rahmenregelung über die Evaluation (§ 6) ist grundsätzlich zu begrüßen. Wegen der künftigen Bedeutung der Evaluation für Strukturentscheidungen und für dienstrechtliche Entscheidungen (Leistungsbesoldung) sollte die im Lichte von Art. 5 III GG konstitutive Bedeutung der Rolle hochschulauswärtiger Sachverständiger (Peer Review) in § 6 Abs. 1 deutlicher als im jetzigen Satz 3 formuliert werden.

Die Festschreibung der rechtlichen Stellung der wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten und der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfte angesichts der laufenden Beratungen der KMK und der Expertenkommission "Hochschulpersonalrecht" eher eine vorläufige sein. Dem Modell einer vielfältigen, durch Wettbewerb geprägten Hochschullandschaft entspricht es, daß in § 46 Abs. 1 Nr. 4 verschiedene Wege zur Professur einschließlich der Habilitation zugelassen werden.

Das Verhältnis der öffentlich-rechtlich konstituierten Hochschule zu privatrechtlichen Konstruktionen könnte deutlicher gefaßt sein. Dies gilt für die nach Voraussetzungen, nicht aber Verfahren offene Überführung in eine privatrechtliche Form (§ 2 Abs. 1 Satz 3), aber auch für die Finanzierung des vom Gesetz zu Recht betonten Weiterbildungsauftrags der Hochschulen (§ 90 HG). Das Zusammenspiel der organisatorischen und haushaltsrechtlichen Vorschriften (§ 2 Abs. 3 Satz 2, § 5 Abs. 1 Satz 1 mit § 90 Abs. 3) begünstigt eine privatisierte Fortbildung außerhalb der Universität zu Lasten einer Weiterbildung durch die Universität.



Prof. Dr. Ulrich Battis