

Ministerialrat Johann Störle im
Bayerischen Staatsministerium
für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst
80327 München

An den Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn Ulrich Schmidt
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom

GZ: II 1.H.2
20.10.1999

Bitte bei Antwort angeben
Unser Zeichen

X/2-23/51 861

Telefon
(089) 2186

2252

München,

16.11.1999

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 01.12.1999 zum Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz-HG)
Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drs. 12/4243 -

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Einladung zu der o.g. öffentlichen Anhörung am 01.12.1999 danke ich sehr und darf zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz-HG) - Gesetzentwurf der Landesregierung - aus der Sicht des Vertreters eines Landes, in dem bereits ein umfassendes Hochschulreformgesetz in Kraft getreten ist, wie folgt Stellung nehmen:

A) Allgemeine Vorbemerkungen

1. Die Zielsetzungen der Hochschulreform in Nordrhein-Westfalen decken sich in wesentlichen Regelungsbereichen mit denen des am 1. August 1998 in Kraft getretenen bayerischen Hochschulreformgesetzes. In vielen Bestimmungen setzt der Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen die Änderungen der Novelle zum Hochschulrah-

mengesetz vom 20.08.1998 um, wie dies in Bayern teilweise bereits durch das Hochschulreformgesetz erfolgt ist oder in einen bereits vorbereiteten Gesetzentwurf der Staatsregierung zu einer umfassenden Anpassung des bayerischen Landesrechts an das Hochschulrahmengesetz vorgesehen ist. Bei einer Reihe der thematischen Schwerpunkte des nordrhein-westfälischen Gesetzentwurfs finden sich deshalb weitgehende Übereinstimmungen in den Zielsetzungen und im Inhalt der vorgesehenen Regelungen:

- Steuerungsinstrumente (Bewertung der Leistungen der Hochschule, Einbeziehung der Studenten bei der Evaluation der Lehre, leistungsorientierte Finanzierung der Hochschulen);
 - Profilierung der Leitungsorgane und Öffnung der Hochschulverfassung (obligatorisches Leitungsgremium, Stärkung der Leitung der Hochschule und Erweiterung der Aufgaben der Dekane, Schaffung einer Rechtsgrundlage für hochschulspezifische Regelungen der Organisation der Hochschule);
 - Partizipation der Hochschulmitglieder in der Selbstverwaltung (Möglichkeit der Abwahl des Rektors oder Präsidenten, Aufhebung der Versammlung (des Konvents) als eigenständiges Kollegialorgan, Einführung eines Hochschulrats);
 - Delegation von Befugnissen (Übertragung von Zuständigkeiten, die bisher beim Ministerium lagen, auf die Hochschulen);
 - Gleichstellung von Frauen und Männern (Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von Studierenden mit Kindern, Berücksichtigung von Mutterschutzfristen und Fristen des Erziehungsurlaubs im Prüfungsverfahren);
 - Studienstrukturreform (Einführung von Bachelor- und Mastergraden, die Intensivierung der Studienberatung, Verbesserung des Prüfungsverfahrens, studienbegleitende Leistungsnachweise, Teilzeitstudium);
 - Personalstruktur (Wegfall der Habilitation als Regeleinstellungsvoraussetzung für Professoren; Möglichkeit, wissenschaftlichen Assistenten und wissenschaftlichen Mitarbeitern die selbständige Wahrnehmung von Aufgaben in Forschung und Lehre zu übertragen).
2. Trotz grundsätzlicher Übereinstimmung in der Zielsetzung, die Leistungsfähigkeit der Hochschulen insbesondere durch eine Stärkung der Eigenverantwortung und der Autonomie zu verbessern, unterscheiden sich die im nordrhein-westfälischen Gesetzentwurf

vorgesehenen Regelungen in vielen Einzelfragen von der bayerischen Rechtslage. So hat, um einige Beispiele zu nennen, der bayerische Gesetzgeber davon abgesehen, eine gesetzliche Grundlage für das steuerungspolitische Instrument der Zielvereinbarung zu schaffen.

Der nordrhein-westfälische Gesetzentwurf trennt bei der Abgrenzung der Aufgaben der Leitung einerseits und des Senats andererseits deutlicher als das Hochschulreformgesetz in Bayern zwischen Leitung einerseits und Normgebung und Kontrolle andererseits.

Während der Gesetzentwurf Nordrhein-Westfalens den Hochschulen einen neuen Frei-
raum bei der Gestaltung der Hochschulverfassung durch hochschulspezifische Regelungen in der Grundordnung eröffnet, enthält das bayerische Hochschulrecht eine „Erprobungsklausel“, die hochschulspezifische, vom Gesetz abweichende Regelungen der Organisation der Hochschule durch Rechtsverordnung des Staatsministeriums ermöglicht.

Der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen geht im Rahmen der Funktionalreform bei der Delegation von Befugnissen auf die Hochschulen über die Regelungen des Hochschulreformgesetzes und der untergesetzlichen Regelungen in Bayern hinaus.

Eine Bewertung dieser vielfältigen Abweichungen und Unterschiede ist im Rahmen dieser Stellungnahme nicht möglich. Sie beschränkt sich darauf, im zweiten Teil auf vier Themenbereiche näher einzugehen, zu denen aus bayerischer Sicht kritische Anmerkungen veranlasst erscheinen.

B) Anmerkungen zu einzelnen Themenbereichen

1. Öffnung der Hochschulverfassung und Abbau des Einflusses der Gruppe der Professoren

Die Öffnung der Hochschulverfassung, die dem Ziel der Stärkung der Eigenverantwortung der Hochschulen dient, sieht u.a. vor, dass künftig die Grundordnung die Zusammensetzung des Senats und des Fachbereichsrats regelt (§ 22 Abs. 2 und 3, § 28 Abs. 2 und 3). Damit be-

schränkt sich der Gesetzgeber im Wesentlichen auf die Festlegung, dass dem Senat insgesamt höchstens 27 Vertreter und dem Fachbereichsrat insgesamt höchstens 15 Vertreter der Gruppen im Sinne des § 13 Abs. 1 HG als stimmberechtigte Mitglieder angehören. Das Gesetz legt weder die Anzahl der jeweiligen Gruppenvertreter noch deren Amtszeit fest. Damit wird den Hochschulen Raum für eigene Regelungen eröffnet.

Bei der Zusammensetzung des Senats und des Fachbereichsrats ist u.a. § 13 Abs. 2 Satz 3 HG zu beachten. Hiernach verfügen in Gremien mit Entscheidungsbefugnissen in Angelegenheiten, die unmittelbar Forschung, Kunst und Lehre mit Ausnahme ihrer Bewertung betreffen, sowie in Angelegenheiten der Berufung von Professorinnen und Professoren die Vertreter der Gruppe der Professorinnen und Professoren über die Mehrheit der Stimmen; in Gremien mit Beratungsbefugnissen bedarf es dieser Stimmenmehrheit in der Regel nicht. Die Begründung zu dem Gesetzentwurf (vgl. Begründung zu §§ 13, 22 und 28) geht davon aus, dass es möglich ist, statt der üblichen Identität von Sitz und Stimme in den Gremien eine Stimmrechtsregelung vorzusehen, die zu einer Gewichtung der Stimmen führt und damit Gestaltungsraum für die Sitzverteilung unter den Gruppen eröffnet. Die Anforderung in Bezug auf die Zusammensetzung eines Kollegialorgans nach § 13 Abs. 2 Satz 3 HG wird nach der Begründung auch dann erfüllt, wenn die Mitglieder dieser Gruppe zwar keine Sitzmehrheit, aber aufgrund einer Stimmengewichtung eine Stimmenmehrheit haben. Eine solche Lösung biete sich an, wenn in einem Gremium der beratende Sachverstand aus nichtprofessoralen Gruppen verstärkt werden soll. Bei der Stimmrechtsregelung für ein Gremium könne nach Angelegenheiten unterschieden werden, für die in § 13 Abs. 2 Satz 3 HG festgelegte Stimmenmehrheit der Gruppe der Professorinnen und Professoren vorliegen muss oder entbehrlich ist. Auf diese Weise könne die Dominanz der Professorenschaft auf bestimmte Beratungs- oder Entscheidungsgegenstände beschränkt werden.

Der Gesetzentwurf reduziert damit die Einflussmöglichkeiten der Gruppe der Professoren auf das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade noch vertretbare Maß. Anders als der Freistaat Bayern nimmt der Gesetzentwurf Nordrhein-Westfalens die Deregulierung des Hochschulrahmengesetzes zugunsten der Länder zum Anlass, die Partizipation der Hochschulmitglieder an der Selbstverwaltung durch eine einseitige Verminderung des Einflusses der Gruppe der Professoren neu zu regeln. Die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, die Beteiligung der nichtprofessoralen Gruppen durch den Abbau bisheriger Mitwirkungs-

rechte der Professoren zu verbessern, kommt in weiteren Regelungen zum Ausdruck. So entfällt das bisher in § 28 Abs. 4 UG verankerte besondere Stimmrecht der Professorenschaft bei der Beschlussfassung über Berufungsvorschläge, Habilitationen und Habilitations- und Promotionsordnungen (§ 28 Abs. 5). Schließlich nimmt der Gesetzentwurf auch den Wegfall des § 38 Abs. 6 Satz 1 HRG, wonach Entscheidungen, die Forschung, künstlerische Entwicklungsvorhaben und die Berufung von Professoren unmittelbar berühren, außer der Mehrheit des Gremiums auch der Mehrheit der dem Gremium angehörenden Professoren bedürfen („doppelte Professorenmehrheit“), zum Anlass, künftig auf die „doppelte Professorenmehrheit“ zu verzichten.

Die Schwächung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Professoren dürfte zwar mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vereinbar sein, wird aber der besonderen Funktion und Aufgabenstellung der Professoren nicht gerecht. Die Öffnung der Hochschulverfassung für hochschulspezifische Regelungen in der Grundordnung wird - das läßt sich bereits heute vorhersagen - Anlass für zeitaufwendige und für die wissenschaftliche Arbeit nachteilige hochschulinterne Auseinandersetzungen über die paritätische Zusammensetzung von Senat und Fachbereichsräten sein.

2. Hochschulrat

§ 24 des Gesetzentwurfs sieht die obligatorische Einführung eines Hochschulrates vor. Um die Autonomie der Hochschulen nicht anzutasten und damit verfassungsrechtliche Risiken zu vermeiden, sieht der Gesetzentwurf davon ab, den Hochschulrat mit Entscheidungskompetenzen auszustatten.

Der bayerische Gesetzgeber hat sich demgegenüber unter Abwägung der verfassungsrechtlichen Risiken dafür entschieden, ein Mitwirkungsrecht des Hochschulrats für einzelne Angelegenheiten festzulegen, die nicht den Kernbereich der Selbstverwaltung der Hochschulen betreffen, sondern zum Kooperationsbereich gehören.

Ein Hochschulrat, der - wie das Kuratorium - auf eine beratende Funktion beschränkt ist, hat nicht die starke rechtliche Stellung, die notwendig ist, um wirkungsvoll auf die Entwicklung der Hochschule, auf Profilbildung und Schwerpunktsetzung, Einfluss zu nehmen. Nur bei ei-

nem Hochschulrat, dessen Aufgaben über eine beratende Funktion hinausgehen, ist zu erwarten, dass sich herausragende Persönlichkeiten aus der beruflichen Praxis und dem öffentlichen Leben für eine engagierte Mitarbeit im Hochschulrat zur Verfügung stellen. Den verfassungsrechtlichen Bedenken kann durch eine Beschränkung der mitwirkungsbedürftigen Angelegenheiten auf die Bereiche begegnet werden, die nach der Tradition der deutschen Universitätsverfassung zum Kooperationsbereich gehören, in dem Staat und Hochschule zusammenwirken. Die Mitwirkung des Hochschulrats in diesen Angelegenheiten kann das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen nicht in unzulässiger Weise berühren.

3. Zuständigkeit des Fachbereichsrats für den Erlass von Prüfungsordnungen, Promotionsordnungen und Habilitationsordnungen

Nach § 94 Abs. 1 Satz 1, § 97 Abs. 4 Satz 1 und § 98 Abs. 4 Satz 3 werden Prüfungsordnungen, Promotionsordnungen und Habilitationsordnungen vom Fachbereichsrat erlassen. Damit entfallen zukünftig nicht nur die Genehmigungsvorbehalte zugunsten des Ministeriums, vielmehr wird auch innerhalb der Hochschule die Zuständigkeit vom Senat auf den Fachbereichsrat übertragen. In der Begründung wird hierzu ausgeführt, der Fachbereichsrat sei das Organ, welches am ehesten über den fachlichen oder fachnahen Sachverstand für die Festlegung der Prüfungsordnung verfügt. Der Senat hat nach dem Gesetzentwurf die Möglichkeit, Grundsätze für die Aufstellung von Prüfungsordnungen, Promotionsordnungen und Habilitationsordnungen in einer Rahmenordnung zu regeln (§ 22 Abs. 1 Nr. 4). Prüfungsordnungen sind vor der Veröffentlichung vom Rektorat auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen (§ 2 Abs. 4 Satz 4). Nach der Begründung zu dem Gesetzentwurf sind Prüfungsordnungen in diesem Sinn auch Promotions- und Habilitationsordnungen (vgl. Begründung zu § 2 des Gesetzentwurfs).

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung ist nicht unproblematisch. Der Fachbereichsrat ist zwar das Organ, bei dem der wissenschaftliche Sachverstand für die inhaltliche Ausgestaltung der genannten Prüfungsordnungen liegt. Die Beteiligung des Senats kann aber die wichtige Funktion erfüllen, im Interesse der Interdisziplinarität des Studiums und der wissenschaftlichen Ausbildung auch den wissenschaftlichen Sachverstand anderer Fachbereiche einzubeziehen. Darüber hinaus dient die Beteiligung des Senats der Vereinheitlichung des allgemeinen Prüfungsverfahrensrechts und der Gewährleistung der Gleichwertigkeit der

Studienabschlüsse innerhalb der Hochschule. Von der Notwendigkeit einer koordinierenden Funktion des Senats geht offenbar auch der Gesetzentwurf aus, indem er dem Senat die Möglichkeit gibt, in einer Rahmenordnung Grundsätze für die Aufstellung von Prüfungsordnungen zu regeln. Im Interesse einer sachgerechten Beteiligung des Senats wäre es wohl sinnvoller, anstelle des Erlasses von Rahmenordnungen durch den Senat dessen Beteiligung beim Erlass von Prüfungs-, Promotions- und Habilitationsordnungen vorzusehen.

Im Übrigen bestehen Zweifel, ob die in § 2 Abs. 4 Satz 4 vorgesehene Regelung, wonach Prüfungsordnungen vor ihrer Veröffentlichung vom Rektorat auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen sind, § 16 Satz 1 HRG genügt. Nach dieser Bestimmung bedürfen Prüfungsordnungen der Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Stelle. Es bestehen keine rahmenrechtlichen Bedenken dagegen, die Genehmigungszuständigkeit auf ein Organ der Hochschule (Rektorat) zu übertragen. Die Regelung, dass Prüfungsordnungen vor ihrer Veröffentlichung vom Rektorat auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen sind, legt aber keinen formalrechtlichen Genehmigungsvorbehalt fest. Es fehlt insbesondere eine ausreichende Rechtsgrundlage dafür, dass die Genehmigung einer Prüfungsordnung zu versagen ist, wenn sie eine mit § 11 oder § 19 unvereinbare Regelstudienzeit vorsieht (§ 16 Satz 4 HRG). Im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit ist deshalb eine Regelung vorzuziehen, in der festgelegt wird, dass Prüfungsordnungen der Genehmigung des Rektorats bedürfen und unter welchen Voraussetzungen die Genehmigung zu versagen ist oder versagt werden kann.

4. Regelstudienzeit

Der Gesetzentwurf geht nach dessen Begründung (vgl. Begründung zu §§ 85 und 94 des Gesetzentwurfs) davon aus, dass die Durchführung eines Studiums in angemessener Zeit durch eine klare Strukturierung der Studiengänge, verbesserte Hochschuldidaktik, studienbegleitende Prüfungen und nachhaltige Beratung und Betreuung der Studierenden erreicht und von Sanktionen abgesehen werden soll. Die im geltenden Recht Nordrhein-Westfalens enthaltene Rechtsgrundlage für die Einführung der Sanktion eines Erlöschens des Prüfungsanspruchs in Prüfungsordnungen (§ 91 Abs. 5 UG, § 61 Abs. 5 FHG) soll nach dem Gesetzentwurf aufgehoben werden.

Der völlige Verzicht auf Sanktionen, die auf eine angemessene Studiendauer hinwirken sollen, erscheint problematisch. Im Interesse einer Verkürzung der Studienzeit sieht das bayerische Hochschulrecht prüfungsrechtliche Regelungen vor. Überschreitet der Student aus von ihm zu vertretenden Gründen die in der Hochschulprüfungsordnung festgelegten Fristen für die Meldung zur Prüfung oder für die Ablegung der Prüfung oder legt er eine Prüfung, zu der er sich gemeldet hat, aus von ihm zu vertretenden Gründen nicht ab, gelten die nicht fristgerecht abgelegten Prüfungsteile als abgelegt und nicht bestanden. Diese Regelung hat sich in Bayern bewährt und neben vielfältigen Maßnahmen der Studienstrukturreform dazu beigetragen, dass die Studiendauer in den vergangenen Jahren in vielen Studiengängen verkürzt werden konnte.

Mit freundlichen Grüßen

I. A.



Störle

Ministerialrat