

HRK Hochschulrektorenkonferenz, Ahrstraße 39, D-53175 Bonn

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Wissenschaft und Forschung
Herrn

Vorsitzenden Joachim Schultz-Tornau, MdL
Postfach 101143

40002 Düsseldorf

Kontakt:

0228 887 115
gs@hrk.de

Zeichen:

A2

Landtag
Nordrhein-Westfalen
13. Wahlperiode

Neudruck
Zuschrift 13/4274
A 23

07.09.2004

Gesetz zur Weiterentwicklung der Hochschulreform
Öffentliche Anhörung am 16.09.2004

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anliegend übersende ich eine Stellungnahme der HRK zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Hochschulreform mit der Bitte, diese an die Mitglieder des Ausschusses zu verteilen.

Erlauben Sie, dass ich damit einige grundsätzliche Überlegungen verbinde.

Hochschulen als Einrichtungen öffentlichen Rechts werden in Deutschland in der Trägerschaft und Zuständigkeit der Bundesländer betrieben. Aus der Sicht des Verwaltungsrechts, das daher für die Rechtsstellung und für die Steuerung des Hochschulsystems durch die Landesregierungen relevant ist, sind Hochschulen immer noch „nachgeordnete Behörden“. In der Gestaltung der Hochschulgesetzgebung dominieren daher — trotz anderslautender Rhetorik in der Politik - weiterhin die Gesichtspunkte von Verwaltung, Vollzug von ex ante Vorgaben und staatlich-bürokratischer Kontrolle, nicht die Kriterien von Autonomie, Eigenverantwortung und Erfolgsbewertung.

Dies widerspricht grundlegend der allgemeinen hochschulpolitischen Zielsetzung, die in der Bundesrepublik bisher Gegenstand der Diskussion ist. Diese Zielsetzung geht von der Erkenntnis aus, dass Bildung und Forschung über ihren Stellenwert als Manifestationen von gesellschaftlicher Kultur hinaus auch konkrete Bedeutung für die soziale und wirtschaftliche Innovationskraft und daher Wettbewerbsfähigkeit eines Landes haben. Sie nimmt damit auch Kenntnis davon, dass ein internationaler Wettbewerb um handel- (und exportier-)bare Bildungsprogramme (GATS!) und wirtschaftlich nutzbare Entwicklungen in der Forschung (EU-Erklärung von Lissabon,

Innovationsdebatte!) bereits existiert und sich rapide weiterentwickelt; dieser Entwicklung ist auch die Bundesrepublik ausgesetzt. Während solche Überlegungen hier jedoch noch ein umstrittener Gegenstand der Diskussion sind, wurden in anderen europäischen Ländern längst konkrete Veränderungen eingeführt, die eine Befreiung der Hochschulen von Dienst- und Tarifregeln des allgemeinen Öffentlichen Dienstes, die generelle Autonomie in der Gestaltung interner Strukturen und Entscheidungsmechanismen umfassen.

Im Rahmen dieser Diskussion entwickelt sich daher zunehmend eine Zielvorstellung von Hochschulen als Einrichtungen mit programmatischer Profilentwicklung, eigenverantwortlicher Handlungsfähigkeit und strategischer Gestaltungsfähigkeit, die über eine dementsprechend gestaltete „internal governance“ verfügen müssen. Konkret bedeutet dies einerseits eine klare Verabschiedung von der Tradition der Gelehrtensozietät, die den Einzelinteressen des Wissenschaftlers bei der Entscheidungsfindung in der Hochschule höchste Priorität einräumte, durch die Betonung der institutionellen Interessen der Hochschule und deren Berücksichtigung durch ein verstärktes zentrales Management. Es bedeutet andererseits ebenso den Respekt vor der akademischen Aufgabenstellung der Hochschule in Abwehr einer rein unternehmerischen Marktorientierung unter Kriterien ausschließlich betriebswirtschaftlicher Effizienz.

Nur wenn diese neue Zielvorstellung in die Gestaltung des Hochschulwesens durch die Gesetzgebung sehr konkret eingebracht wird, besteht die Chance, den relativen Rückstand des deutschen Hochschulsystems im internationalen Vergleich auszugleichen — man orientiere sich z.B. an der erheblich größeren Unabhängigkeit vom Staat der dennoch weiterhin staatlichen Hochschulen in Großbritannien, Holland oder der Schweizerischen Eidgenössisch-Technischen Hochschulen. Die Verantwortung dafür, ob das deutsche Hochschulsystem so gestaltet wird, dass es sich im Konzert mit der europäischen Entwicklung dem wachsenden Wettbewerb in den Bereichen von Bildung und Forschung stellen kann, liegt bei der Politik. Dass die dafür entscheidenden Weichen durch die Hochschulgesetzgebung der Länder gestellt werden müssen, ist nicht zuletzt das Ergebnis der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur 5. Novelle des HRG.

Die HRK bewertet alle in der Novellierung befindlichen Hochschulgesetze der Bundesländer nach dieser Grundorientierung. Zentrale Kriterien sind dabei die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Hochschule in der Festlegung ihrer strategischen Ziele, in der Ausübung der Dienstherreneigenschaft, der eigenständigen Entscheidungsfähigkeit bei der Rekrutierung der Hochschulmitglieder einschließlich der Studierenden, der Gestaltung und Besetzung der Entscheidungsgremien und der Zuordnung von operativer Zuständigkeit durch effiziente Leitungsorgane auf der zentralen und dezentralen Ebene.

Gesetzesnovellierungen müssen daher einen deutlichen Akzent auf den Ersatz von Überregulation und Detailsteuerung durch die staatliche Verwaltung durch

allgemeine Zielvereinbarungen, ex-post und leistungsabhängige Finanzierung sichern.

Die jetzt vorliegende Novelle folgt der von 2000, welche dem Ziel der Stärkung der Hochschulautonomie dienen sollte. Wenngleich diese Zielsetzung ausdrücklich begrüßt wird, so scheint es in der konkreten Gestaltung nur einen sehr begrenzten Geländegewinn zu erzielen. Es fehlt sowohl an einer durchgehenden Ermächtigung der Hochschulen zu einem aktiveren Beitrag zu ihrer eigenen Finanzierung - etwa durch die Erhebung von Gebühren — oder an einer stärker an der Ausbildungsqualität orientierten Regelung für die Nutzung von Ausbildungskapazitäten — nicht auf „erschöpfende Nutzung“ sondern etwa auf eine „Gewährleistungsverantwortung“ orientiert. Es fehlen ferner wesentliche Schritte in Richtung auf tatsächliche Hochschulautonomie, wie z.B.

- die Dienstherreneigenschaft,
- die Arbeitgeberfunktion,
- die Bauherreneigenschaft,
- die Erlaubnis zum eigenständigen Liegenschaftsmanagement,
- ein uneingeschränktes Berufungsrecht für Professoren,
- eine Kompetenz zur Änderung der eigenen Rechtsform,
- das Recht zum eigenständigen Erlass allgemeiner Gebührensatzungen.

Darüber hinaus werden in unserem Hause derzeit Empfehlungen für eine Hochschulgesetzgebung erarbeitet, die geeignet ist, die Entwicklung der Institutionen zu größerer Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Sobald das Ergebnis vorliegt, werden wir es Ihnen gerne zur Verfügung stellen.

Mit freundlichem Gruß


Dr. Christiane Ebel-Gabriel

Stellungnahme des Präsidenten der Hochschulrektorenkonferenz zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Hochschulreform (NRW) vom 25. Mai 2004

Stand: 1. September 2004

In der Folge des 4. Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes haben eine Reihe von Ländern durch eine entsprechende Novellierung ihrer Landeshochschulgesetze die Möglichkeit genutzt, die Handlungsfähigkeit der Hochschulen zu stärken. Eine Stärkung der Handlungsfähigkeit geht aus Sicht der HRK einher mit der Stärkung ihrer Leitungsorgane, aber auch mit der Übertragung von Zuständigkeiten auf die Hochschule und Streichung von Genehmigungsvorbehalten des Ministeriums.

Aus Sicht des Verwaltungsrechts ist eine Hochschule immer noch „Behörde“, die Hochschulrecht vollzieht. Die Handlungsfähigkeit der Hochschulen zu stärken, heißt jedoch, auf strategische Gestaltung statt auf Verwaltung und Vollzug sowie auf Steuerung und Leitung statt auf die Aggregation von Einzelinteressen und deren Repräsentation nach außen zu setzen.

Nordrhein-Westfalen hat bereits mit der Novelle seines Hochschulgesetzes im Jahre 2000 sein Hochschulgesetz mit dem Ziel einer Stärkung der Hochschul-Autonomie novelliert. Jetzt soll durch den vorgelegten Gesetz-Entwurf in einem weiteren Novellierungsschritt weiter in die Richtung einer Stärkung der Eigenverantwortung und Gestaltungsfreiheit der Hochschulen gegangen werden. Dieses Ziel wird ausdrücklich begrüßt.

Vorweg geschickt werden soll allerdings auch, dass der freiheitlichste Rahmen immer nur so weit reicht, wie die Finanzierung sicher gestellt ist, weil die Erhebung von Gebühren den Hochschulen grundsätzlich nicht gestattet ist und die staatliche Finanzierung zurückgefahren wird. Erinnert wird auch an die

gesamtstaatliche Verantwortung, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung bis zum Jahr 2010 auf 3 % des BIP zu erhöhen, wie es auf europäischer Ebene bekräftigt worden ist.

Hinzu kommt, dass Hochschulen rechtlich verpflichtet sind, in Gegensatz zur Forderung nach Exzellenz in der Lehre ihre Kapazitäten „erschöpfend“ zu nutzen. Hier bedarf es noch erheblicher Anstrengungen der Politik, um im Sinne einer Stärkung der Exzellenz und Wettbewerbsfähigkeit von Hochschulen voran zu kommen. Es gibt hier bereits das Modell einer „Gewährleistungsverantwortung“ der Länder für Studienplätze, in dessen Richtung man weiter denken sollte.

Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Hochschulreform spart wesentliche Reformschritte aus. Es fehlen insbesondere die folgenden Elemente:

- Übertragung der Dienstherreneigenschaft (einschließlich des Berufungsrechts) und der Arbeitgeberfunktion auf die Hochschulen.
- Übertragung der Bauherreneigenschaft und des Liegenschaftsmanagements auf die Hochschulen.
- Möglichkeit zur Änderung der Rechtsform.
- Übertragung des Rechts auf die Hochschulen, allgemeine Gebührensatzungen zu erlassen.

Auf folgende Punkte soll gesondert eingegangen werden:

1. Öffnung der Hochschulbinnenorganisation

Die Öffnungsklausel zur abweichenden Gestaltung der Binnenorganisation (§ 25a) und damit die Ermöglichung einer Verlagerung von Aufgaben der Fachbereiche auf zentrale Organe durch die Grundordnung ist sinnvoll. Allerdings sollte die Hochschule darüber hinaus durch Grundordnung an Stelle

des beratenden Kuratoriums einen mit größeren Befugnissen ausgestatteten Hochschulrat setzen können.

2. Delegation der Berufungen

Obwohl die Übertragung des Berufungsrechts nur einen Teil der Personalhoheit ausmacht, welche die Hochschule benötigt (hierzu gehört auch die Übertragung der Dienstherrneigenschaft und der Arbeitgeberfunktion, siehe oben), ist die hier beabsichtigte Delegation zu begrüßen. Insbesondere die stärkere Rolle der Hochschulleitung, die nach außen für die Profilierung der Hochschule verantwortlich ist, ist dabei wichtig.

Allerdings kann sich das Ministerium bei der großen Gruppe der W3-Berufungen allgemein oder im Einzelfall das Einvernehmen vorbehalten. Dieses „Rückholrecht“ sollte aus dem Gesetzentwurf gestrichen werden. Ansonsten kann nicht ernsthaft von einer „Delegation“ des Berufungsrechts gesprochen werden.

3. Übertragung der Dienstvorgesetzteneigenschaft

Dienstvorgesetzter der Professoren und damit jetzt aller Bediensteten außer den Mitgliedern des Rektorats ist nun der Rektor (§ 64 S. 2). Damit wird die bisher mögliche Delegation durch das Ministerium festgeschrieben. Dieser Schritt ist eine richtige Maßnahme, allerdings fehlt die Übertragung der viel wichtigeren Dienstherrneigenschaft. Professoren bleiben auf diese Weise immer noch Landesbeamte und sind dienstrechtlich in erster Linie dem Land verpflichtet. Eine Übertragung der Dienstherrneigenschaft würde nicht nur die Handlungsfähigkeit der Hochschulen befördern, sondern auch die Identifikation der Beschäftigten mit der Hochschule stärken.

4. Internationalisierung der Hochschulen

Die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengängen (§ 84 a) wird begrüßt, allerdings sollte diese nicht zu dem Termin WS 2006 / 2007 für alle Fächer (außer die Staatsexamens-Studiengänge) durchgehend verordnet werden. Hier sollte im Sinne eines qualitätvollen Übergangs eine längere Frist eingeräumt werden. Auf der anderen Seite sollte auch in der Medizin die Einführung der neuen Studienstruktur ermöglicht werden.

Das Recht der Hochschulen zur Auswahl der ausländischen Studierenden (§ 66 Abs. 5 S. 3) ist ein Schritt auf dem Weg des von der HRK geforderten generellen Auswahl-Rechts der Hochschulen. Die Verstärkung der Betreuung ausländischer Studierender erfordert allerdings mehr Mittel. Hier sollte - analog der begrüßenswerten Möglichkeit, für die Auswahlverfahren Gebühren zu erheben (§ 69 Abs. 2), ein Gebührentatbestand für das Studium von Ausländern geschaffen werden (das rahmenrechtliche Verbot greift hier nicht). Soll die Handlungsfähigkeit der Hochschulen aber wirklich durchgreifend gestärkt werden, bedarf es einer allgemeinen Ermächtigung zum Erlass von Gebührensatzungen durch die Hochschule.

5. Amtszeit des Rektors und Richtlinienkompetenz

Im Sinne einer kontinuierlichen Handlungsfähigkeit sollte auch die reguläre Amtszeit eines Rektors analog der Vorschrift zum Präsidenten auf 8 Jahre gesetzt werden (§ 19 Abs. 3). Auch erscheint die Richtlinienkompetenz des Rektors sinnvoll.

6. Koordinierungsfunktion des Rektorats bei Prüfungsordnungen

Dem Rektorat kommt in einer mit stärkerer Handlungsfähigkeit versehenen Hochschule die fachbereichsübergreifende Strukturplanung zu, welche für die Profilschärfung der Hochschule entscheidend ist. Deswegen ist es nicht

ausreichend, wenn der Rektor Prüfungsordnungen ausschließlich auf die Rechtmäßigkeit überprüfen darf (§ 2 Abs. 4). Vielmehr sollte vorgesehen werden, dass Prüfungsordnungen im Einvernehmen mit dem Rektorat erlassen werden.

7. Stärkung der Fachschaften

Die mögliche Zuweisung von Selbstbewirtschaftungsmitteln an die Fachschaften (§77 Abs. 2) wird begrüßt, denn hier findet die für den Studienbetrieb wichtigste Arbeit von Studierenden-Vertretern statt.