

Die Vorsitzenden der Hochschulräte der Universitäten in Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME
16/1833
A10, A03, A07

Stellungnahme der Vorsitzenden der Hochschulräte der Universitäten zum Regierungsentwurf des Hochschulzukunftsgesetzes

Drucksache 16/5410, Hochschulzukunftsgesetz (HZG NRW),

Drucksache 16/5747, Wissenschaftsgesetz (WissG NRW)

Bielefeld, 12. Juni 2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank, dass sie mir die Gelegenheit geben, im Namen der Vorsitzenden der Hochschulräte der Universitäten Stellung zu dem o.a. Gesetzesentwurf der Landesregierung zu nehmen.

Als Hochschulräte haben wir die Aufgabe, die Universitäten in ihrer Strategie- und Handlungsfähigkeit zu stärken, damit sie ihren Auftrag in Forschung und Lehre optimal erfüllen und so einen wesentlichen Beitrag zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes leisten können. Wir stehen damit in einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung, die wir auch mit der Stellungnahme zu diesem Gesetzentwurf wahrnehmen. Denn wir befürchten, dass die geplante Novellierung den gesetzlichen Rahmen für die in den vergangenen Jahren so erfolgreichen Hochschulen nicht im Sinne von Autonomie, Transparenz und klaren Verantwortlichkeiten weiterentwickelt, sondern einen Rückschritt in Richtung Fachaufsicht, unklare Zuständigkeiten und Stärkung der Ministerialbürokratie bringt.

Unsere grundsätzliche Kritik findet ihre Unterstützung in der Begründung zum Gesetzentwurf. Dort wird im Allgemeinen Teil betont, „dass Hochschulautonomie, moderne Organisationsstrukturen und Gestaltungsfreiheit die Schlüssel zu leistungsstarken Hochschulen sind“ (S. 161/365). Das ist im geltenden, bundesweit vorbildlichen Hochschulrecht verwirklicht. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Hochschulen mit dieser Autonomie verantwortungsbewusst umzugehen wissen, denn Differenzierung und Profilbildung, Bewältigung des doppelten Abiturjahrgangs und Qualitätssicherung in Forschung und Lehre sind nachweisbar an den Hochschulen in Nordrhein-Westfalen gelungen. Die auch vom Wissenschaftsministerium in einer Presseerklärung vom 1. April des Jahres hervorgehobenen Erfolge der letzten Jahre („Spitzenplatz für NRW-Forscherinnen und Forscher ...“) sind der beste Beweis dafür.

Wir appellieren an Sie, die demokratisch gewählten Vertreter, ein Hochschulrecht zu beschließen, das die Voraussetzungen für eine optimale Entwicklung von Forschung und Lehre schafft und die Wissenschaftslandschaft und damit auch die Wirtschaft in NRW stärkt. Unabdingbar ist, dass die Wissenschaft die Ziele und Gegenstände von Forschung und Lehre weiterhin frei bestimmen kann. Das Verhältnis von Parlament, Ministerium und Hochschulen muss so geregelt werden, dass das Parlament seiner demokratischen Verantwortung gerecht werden kann und die Hochschulen ausreichend Handlungsspielräume haben, um in einem zunehmend wettbewerbsgeprägten Umfeld agieren zu können. Zur Governance der Hochschulen (intern und extern) brauchen wir Regeln, die Verantwortlichkeiten konsequent und schlüssig durchdeklinieren, d.h. Entscheidungskompetenz und Verantwortlichkeit zusammenführen und so auch Transparenz sicherstellen. Die Finanzierungsregeln müssen so ausgestaltet sein, dass die Hochschulen ihren Auftrag mit den nach wie vor begrenzten Mitteln optimal erfüllen können.

Im Folgenden nehmen wir nicht zu allen Regelungen des Entwurfs Stellung, sondern beschränken uns auf Anmerkungen zu zentralen Fragen, die diese Grundsätze berühren.

1. Die Verantwortung des Parlaments

1.1. Landeshochschulentwicklungsplan (§ 6 Abs. 2 HZG)

Die Hochschulen sind staatlich finanziert. Deshalb liegt es in der Verantwortung des Parlaments sicherzustellen, dass hochschulübergreifende wissenschaftspolitische Ziele erreicht werden können. Das Instrument dafür ist der Landeshochschulentwicklungsplan (LHEP), den die Hochschulratsvorsitzenden grundsätzlich begrüßen.

Dass dieser nach dem Regierungsentwurf nun nicht mehr vom Ministerium allein, sondern als Rechtsverordnung im Benehmen mit dem Landtag erlassen werden soll, ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Allerdings meinen wir, dass die Einbindung des Parlaments in eine für die Entwicklung der Hochschullandschaft so zentrale Planung intensiver sein müsste. Wir halten deshalb die Zustimmung der demokratisch legitimierten Vertreter für erforderlich. Die Befassung des Plenums des Landtages mit dem LHEP erscheint nicht zwingend, weil dort bereits die Planungsgrundsätze verabschiedet werden. Idealerweise sollte deshalb für die konkrete Ausgestaltung der Wissenschaftsausschuss zuständig sein.

Der LHEP kann sinnvollerweise nur im Gegenstromprinzip von Land und Hochschulen entwickelt werden. Dies ist nach der Begründung zum Regierungsentwurf auch beabsichtigt. Dann muss sich diese Absicht auch im Gesetzestext und nicht nur in der Begründung ausdrücken. Deshalb sollte die Abstimmung mit den Hochschulen in die Formulierung aufgenommen werden.

Wir schlagen folgende Fassung des § 6 Abs. 2 S. 1 HZG vor:

"... den Hochschulentwicklungsplan als Rechtsverordnung mit Zustimmung des Wissenschaftsausschusses und in Abstimmung mit den Hochschulen"

1.2. Liquiditätsverbund (§ 5 Abs. 3 HZG)

Die Hochschulen werden aus Steuermitteln finanziert. Deshalb wenden sich die Hochschulratsvorsitzenden auch nicht gegen den neu eingeführten Liquiditätsverbund, solange die Zuschüsse des Landes in das Vermögen der Hochschulen fallen.

Entschieden lehnen wir die geplanten Rahmenvorgaben ab (siehe dazu 2.1.).

2. Die klare Governance

Nach dem Entwurf des HZG bleiben die Hochschulen rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Ihnen soll Personal- und Budgetautonomie zustehen. Das klingt nach Beibehaltung der Hochschulautonomie, dieser Eindruck bestätigt sich aber nicht, wenn man den konkreten Regelungsinhalt betrachtet. Im HZG und in der Begründung wird die Hochschulautonomie lediglich behauptet, aber nicht eingelöst. Vielmehr führen die Regelungen des Entwurfs zu unklaren Strukturen, nicht eindeutigen Verantwortlichkeiten und in sich unstimmigen Regelungen. Die Hochschulratsvorsitzenden plädieren dringend dafür, ein eindeutiges und klares Hochschulrecht zu schaffen.

2.1. Rahmenvorgaben (§ 6 Abs. 5 HZG)

Mit der Einführung des bisher unbekanntes Instruments der Rahmenvorgabe für gesetzlich zugewiesene Aufgaben wird dem Ministerium die Möglichkeit eingeräumt, in allen zentralen

Verwaltungsfragen der Hochschulen verbindliche Regelungen zu erlassen. Das verwässert bisher klare Verantwortlichkeiten, und die gesamte Governance der Hochschulen wird in sich unstimmig. Die Hochschulen sollen rechtsfähige und autonome Körperschaften sein. Eine Fachaufsicht soll ausdrücklich nicht wieder eingeführt werden. Tatsächlich räumt das Instrument der Rahmenvorgabe aber dem Ministerium die Möglichkeit ein, in allen Personal- und Wirtschaftsfragen unbegrenzt Vorgaben zu machen, die dann auch noch mit den Mitteln der Aufsicht durchgesetzt (§ 76a Abs. 2 i.V.m. § 76 Abs. 2 bis 6) und wirtschaftlich sanktioniert werden können (siehe § 76 Abs. 6 HZG). Das erzeugt weder Transparenz noch eindeutige Verantwortlichkeiten.

Damit erweist sich die behauptete Hochschulautonomie als ein Etikettenschwindel.

Die Einführung gesetzlich zugewiesener Aufgaben und die Rahmenvorgaben müssen aus dem Gesetzesentwurf gestrichen werden (§ 2 Abs.2 Satz 1, „gesetzlich zugewiesene (§76a Absatz 1)“, § 76a).

2.2. Stellung des Hochschulrats

Die Kompetenzen des Hochschulrats sind nicht stimmig geregelt. Das betrifft seine Zuständigkeit im Zusammenhang mit dem Hochschulentwicklungsplan und als Dienstvorgesetzter der hauptamtlichen Rektoratsmitglieder.

2.2.1. Hochschulentwicklungsplan

Der Hochschulrat soll das Rektorat beraten und die Aufsicht über dessen Geschäftsführung ausüben. Er ist für die Genehmigung des Wirtschaftsplans zuständig. Unverständlich ist, warum der Hochschulrat nicht auch für die Zustimmung zum Hochschulentwicklungsplan (§ 21 Abs. 1 Nr. 5) zuständig sein soll. Denn viele Festlegungen im Entwicklungsplan haben finanzielle Folgen. Da der Hochschulrat dem Wirtschaftsplan zustimmen muss, könnte die Situation eintreten, dass der Hochschulrat aus finanziellen Erwägungen seine Zustimmung zu einem den Hochschulentwicklungsplan umsetzenden Wirtschaftsplan verweigert. Das würde große Unruhe in die Hochschule tragen. Auch unter dem Aspekt der Kompetenzbalance zwischen Senaten, Rektoraten und Hochschulräten ist die im Regierungsentwurf vorgenommene Änderung nicht angemessen: Der Senat als „Legislativorgan“ der Universität entscheidet allein über die Grundordnung der Hochschule und alle die Hochschule als ganze betreffenden Ordnungen. Er schafft damit abschließend und ohne Zustimmungs- oder Stellungnahmevorbehalte für den Hochschulrat die entscheidenden Strukturen der Hochschulen. Die Schwächung der Hochschulräte bei dem Verfahren der Hochschulentwicklungspläne stärkt nicht die Senate, sondern die Rektorate.

Es sollte deshalb bei der alten und auch noch im Referentenentwurf vorgesehenen Regelung (Zustimmung zum Hochschulentwicklungsplan, § 21 Abs. 1 Nr. 2 alt) bleiben.

2.2.2. Dienstvorgesetzte Stelle für hauptamtliche Rektoratsmitglieder

Dienstvorgesetzter der hauptberuflichen Rektoratsmitglieder soll nach dem Entwurf nicht mehr der/die Hochschulratsvorsitzende, sondern das Ministerium sein (§ 33 Abs. 3). Diese Regelung steht im Widerspruch zu der grundsätzlichen Verfassung der Hochschulen als rechtsfähige Körperschaft, deren Personal im Dienst der Hochschule selbst steht (§ 2 Abs. 1 und 3). Dann muss auch die dienstvorgesetzte Stelle der Beschäftigten in dieser Organisation liegen. Folgerichtig ist das für alle Beschäftigten in § 33 HZG auch so geregelt. Nur der Rektor und Kanzler sollen danach der Dienstaufsicht des Ministeriums unterstellt werden. Das muss aber die Aufgabe des Organs sein, welches das Rektorat beaufsichtigt und das ist der Hochschulrat bzw. dessen Vorsitz.

Wenn der Vorsitz des Hochschulrats nicht mehr die dienstvorgesetzte Stelle ist, schwächt das

den Hochschulrat auch empfindlich in seiner strategischen und in seiner Aufsichtsfunktion über die Geschäftsführung. Denn er hat dann nicht mehr die Möglichkeit, mit dem Rektor und Kanzler Zielvereinbarungen abzuschließen.

Die Hochschulratsvorsitzenden sehen und anerkennen das Ziel des Landes, einen Gehaltskorridor für diese Zielvereinbarungen zu definieren, um aus dem Rahmen fallende Ausschläge zu vermeiden. Im Rahmen dieses Korridors müssen sie aber die Möglichkeit haben, Zielvereinbarungen zu treffen, um die Entwicklung der Hochschule voranzubringen.

Wir schlagen folgende Regelung für § 33 Abs. 3 vor:

"Dienstvorgesetzte Stelle der hauptberuflichen Rektoratsmitglieder ist der/die Vorsitzende des Hochschulrats. Dienstvorgesetzte Stelle der Professorinnen"

3. Die Finanzierungsregeln

§ 76 Abs. 6 HZG wird in der Entwurfsfassung abgelehnt. Das ist zum einen durch den Bezug auf die von uns abgelehnten Rahmenvorgaben begründet. Dieser Paragraph drückt aber auch ein Misstrauen des Ministeriums gegenüber den Hochschulen aus, das in keiner Weise durch Anlässe in der Vergangenheit gerechtfertigt ist. Diese Vorschrift gibt eine gesetzliche Ermächtigung, die im extremen Fall sogar dazu führen könnte, dass das Fehlverhalten eines Rektorats auf dem Rücken der Studierenden ausgetragen würde, wenn Mittel für Lehre und Forschung zurückbehalten würden. Deshalb lehnen wir den § 76 Abs. 6 HZG ab.

Allerdings sehen wir die Möglichkeit, auch finanzielle Restriktionen zu ermöglichen, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind:

- der/die Vorsitzende des Hochschulrats ist dienstvorgesetzte Stelle für die hauptamtlichen Rektoratsmitglieder (dazu oben 2.3.)
und
- das Zurückbehaltungsrecht bestraft nicht die Studierenden und Forschenden

Wenn die dienstvorgesetzte Stelle nicht das Ministerium ist, hat dieses auch keine disziplinarrechtlichen Möglichkeiten gegenüber dem Rektorat. Dafür sind finanzielle "Zwangsmittel" eine Alternative. Ein Fehlverhalten des Rektorats darf aber auf keinen Fall auf dem Rücken der Studierenden ausgetragen werden.

Das ist nur sicherzustellen, wenn es eine klare Unterscheidung zwischen der Grundausrüstung und anderen auf konkrete Leistungen bezogene Finanzaufweisungen gibt. Das könnte durch eine Differenzierung in § 5 Abs. 3 oder besser noch in § 6 Abs. 3 erfolgen. In den Hochschulverträgen soll es nach dem Entwurf dazu keine Regelung geben. Sie verteilen Rechte und Pflichten sehr einseitig, die Hochschulen haben Pflichten, das Land Rechte (§ 6 Abs. 3). Verträge enthalten aber gegenseitige Verpflichtungen. Wenn Entwicklungsziele vereinbart werden, muss auch klar sein, vor welchem finanziellen Hintergrund diese erreicht werden sollen. Deshalb fehlt eine Regelung, die die Verpflichtung des Landes zur Finanzierung der Grundausrüstung der einzelnen Hochschule festlegt.

Wir schlagen vor, in § 6 Abs. 3 nach Nr. 1 eine neue **Nr. 2** einzuführen:

"Die Finanzaufweisungen des Landes zur Grundausrüstung der Hochschule"

Wenn diese Regelung und die unter 2.2.2. angeregte Änderung umgesetzt werden, könnte § 76 Abs. 6 HZG akzeptiert werden, wenn die **Nr. 1** folgende Fassung erhält:

"Ein angemessener Teil des jährlichen Zuschusses nach § 5 Abs. 2 kann zurückbehalten werden, wenn und solange die Hochschule gegen eine Rechtsverordnung nach §5 Abs. 9 verstößt oder einer Anforderung des Ministeriums auf eine auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung bezogene Information auf der Grundlage des § 8 ganz oder teilweise nicht nachkommt und"

und eine **Nr. 3** ergänzt wird:

"Die Geltendmachung des Zurückbehaltungsrechts darf nicht zu Lasten von Lehre und Forschung gehen."

Im Namen der Hochschulratsvorsitzenden der Universitäten bitte ich sie, diese Anregungen zu berücksichtigen, damit die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen sich weiter erfolgreich entwickeln können, das Parlament seine Gesamtverantwortung für den Wissenschaftsstandort wahrnehmen kann und klare Verantwortlichkeiten und Transparenz sichergestellt werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Annette Fugmann-Heesing