

Prof. Dr. Uwe Schneidewind

Präsident des Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Ehemaliger Präsident der Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg

Wuppertal, den 12.06.2014

An die Präsidentin des Landtages
Nordrhein Westfalen



Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und Forschung am 18. Juni 2014 zum Entwurf eines "Hochschulzukunftsgesetzes (HZG NRW)" – Schriftliche Stellungnahme

Vorbemerkung: Drei Ebenen der Betrachtung des vorliegenden Gesetzentwurfes

Bei der Beurteilung eines neuen Landeshochschulgesetzes gilt es drei Ebenen zu unterscheiden:

- die der dahinterstehenden **(wissenschafts)politischen Idee**,
- die der **konkreten Operationalisierung** im Gesetz,
- die des **Prozesses der Abstimmung** des Gesetzes im Vorfeld und in der Umsetzung

In der aktuellen Debatte um das neue "Hochschulzukunftsgesetz" des Landes Nordrhein-Westfalen vermischen sich die drei Ebenen. Angesichts der Bedeutung aller drei Ebenen ist eine getrennte Betrachtung hilfreich. Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich insbesondere auf die wissenschaftspolitische Intention des Gesetzesentwurfes.

1. Zur wissenschaftspolitischen Idee des neuen Hochschulgesetzes – wichtiges Korrektiv für eine gesellschaftlich eingebettete Wissenschaft

Hochschulgesetzentwürfe sind gerade in den letzten 20 Jahren immer auch politische Richtungsdokumente zum Verhältnis von Hochschulen und Gesellschaft. Deswegen ist der wichtigste Beitrag des aktuellen Hochschulzukunftsgesetzes die von ihm transportierte wissenschaftspolitische Grundidee. Sie adressiert folgende Fragen: Was ist die Aufgabe von Hochschulen? Wie gestaltet sich ihr Verhältnis zur Gesellschaft? Welchen Grad an gesellschaftlicher Verantwortung nehmen Hochschulen wahr? Wie organisiert sich das Verhältnis von Hochschulen untereinander? Was sind Grundprinzipien der Binnenorganisation von Hochschulen?

Bezüglich dieser Fragen hat es in den letzten 20 Jahren durch Anpassungen in den Hochschulgesetzen aller Bundesländer erhebliche Verschiebungen gegeben. Das im Jahr 2006 in Nordrhein-Westfalen beschlossene Hochschulfreiheitsgesetz markierte die massivste dieser Verschiebungen. Das Hochschulfreiheitsgesetz war – schon alleine durch den pointierten Titel – eine umfassende wissenschaftspolitische Zeitansage. Auch aus diesem Grunde ist es nicht überraschend, dass die Diskussion über das neue nordrhein-westfälische Hochschul-

gesetz politisch derzeit nicht nur im Bundesland Nordrhein Westfalen selber mit hoher Intensität geführt wird.

Getragen waren die Verschiebungen der letzten 20 Jahre durch das Leitbild der "unternehmerischen Hochschule". Diese Idee richtete sich einmal gegen die in den 80er- und 90er Jahren beobachtbare Verkrustung im Handeln und Strukturen vieler Hochschulen im akademischen und organisatorischen Betrieb, u.a. auch in den Abstimmungsprozessen zwischen Hochschulen und den zuständigen Wissenschaftsverwaltungen. Die veränderten Hochschulgesetze zielten daher alle in eine ähnliche Richtung:

- Stärkung der Autonomie der einzelnen Hochschulen bis hin zu einer fast vollständig autonomen Steuerung von Finanzen und Personal (wie in NRW oder in Stiftungshochschulmodellen anderer Bundesländer),
- Stärkung der Hochschul- (Rektorinnen/Rektoren bzw. Präsidentinnen und Präsidenten) und Fachbereichs-/Fakultätsleitungen (Dekaninnen/Dekane)leitungen in den Hochschulen,
- Einrichtung von hauptsächlich extern besetzten Hochschulräten als neuem Steuerungs- und Kontrollgremien für die Hochschulleitung,
- Einführung von Steuerungs- und Finanzierungsinstrumenten, die auf eine Leistungssteigerung in Forschung (Drittmittel, Promotionen) und Lehre (Abschlüsse, Zahl der Studierenden) sowie eine stärkere Profilbildung einzelner Hochschule drängen.

Diese Form der Autonomisierung hat nachweislich in den meisten Hochschulen –auch in NRW- eine hohe Innovationsdynamik ausgelöst. Die in den letzten Jahren erheblich ausgebauten Studierendenzahlen und starke Drittmittelsteigerungen sind Ausdruck davon. Deswegen werden die Hochschulreformen der letzten Jahre auch gemeinhin als großer Erfolg gesehen.

Mit Blick auf die Auflösung vieler Verkrustungen im Hochschulbereich und auf eine Reihe wichtiger Leistungskriterien der Hochschulen sind sie dies auch. Doch gleichzeitig hat im Prozess eine Veränderung des akademischen Selbstverständnisses, der Hochschulkultur mit z.T. erheblichen gesellschaftlichen Folgen stattgefunden:

- Es dominiert zunehmend ein **Selbstverständnis der einzelnen Hochschule als Organisation/Unternehmen im Wettbewerb**. Die Differenzierung der einzelnen Hochschule dominiert das Verständnis eines gemeinschaftlichen gesellschaftlichen Funktionsbereiches, der spezifische Lehr-, Forschungs- und gesellschaftlichen Aufgaben in seinem Zusammenspiel gewährleistet. Symptome für diese Entwicklung sind z.B. das immer stärkere Zerfallen der Hochschulrektorenkonferenz in Subgruppen oder der intensiver gewordene Wettbewerb der Hochschulen innerhalb einzelner Bundesländer. Hochschulleitungen geraten dadurch schnell in Sachzwanglogiken, in der Entscheidungen zur erfolgreichen Entwicklung der eigenen Institution auch dann zu treffen sind, wenn sie übergeordneten wissenschafts- oder gesellschaftspolitischen Zielen entgegenstehen.
- **Kleine Fächer, bestimmte Ausbildungsgänge oder gesellschaftsorientierte Zusatzaufgaben** werden dadurch an fast allen Hochschulen oft nach dem gleichen Muster **marginalisiert**, weil sie sich aus der Steuerungs- und Differenzierungslogik jeder einzelnen Hochschule nicht "rechnen" und Wettbewerbsnachteile erbringen.
- Durch die Leistungssteuerung entlang weniger Zielkriterien (z.B. im Rahmen der Leistungskriterien der W-Besoldungen) droht die **Verschärfung der Wettbewerbslogik auf der Ebenen von Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern**. Der Wettbewerb zwischen Hochschulen überträgt sich auf einen Wettbewerb zwischen Fachbereichen sowie einzelnen Professuren innerhalb einer Hochschule im Ringen um die Beiträge zu den übergeordneten Hochschulzielen. Die Einhaltung umfassender Arbeitnehmerrechte, das Praktizieren hochschulinterner Demokratie oder die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben wird dann häufig als Hindernis für die individuelle Wettbewerbsfähigkeit wahrgenommen.

- **Rationalisierungsinstrumente**, wie sie in Unternehmen üblich sind, verbreiten sich auch im Hochschulbereich zunehmend, weil nur so ein Bestehen im Wettbewerb möglich erscheint: Insbesondere die Zunahme immer kürzer befristeter Beschäftigungsverhältnisse mit den damit verbundenen Mechanismen der Selbstdisziplinierung sind Ausdruck davon.
- Wachsender ökonomischer Druck und die Selbstinszenierung als Wirtschaftsunternehmen stärkt die Rolle und Legitimation von Unternehmensvertretern in den Aufsichtsgremien/Hochschulräten von Hochschulen. Die für eine Hochschule essentielle **Pluralität gesellschaftlicher Interessen und Ansprüche** wird dadurch **geschwächt**.
- Die skizzierten Entwicklungen sind mit einer akademisch bedenklichen Entwicklung verbunden. **Kritisches Denken, heterodoxe Positionen** als Elixier wissenschaftlichen Streitens **verschwinden zunehmend aus dem Wissenschaftsbetrieb** und gefährden damit die Wahrnehmung einer essentiellen demokratischen Funktion von Wissenschaft. In einzelnen Disziplinen wie z.B. den Wirtschaftswissenschaften haben entsprechende Homogenisierungen des akademischen Betriebes ein massives Ausmaß erreicht.

Für den Umgang mit diesen bedenklichen Folgen der wettbewerblichen Dynamik zwischen Hochschulen braucht es die Setzung von verbindlichen Rahmenbedingungen, an denen sich das autonome Hochschulhandeln ausrichten muss. Dies gilt z.B. im Hinblick auf Beschäftigungs- und Demokratieregeln, Anforderungen an Transparenz, Pluralität der Interessensvertretung und die Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung. Gerade aufgrund des nationalen und internationalen Wettbewerbs – und der vermeintlich mit solchen Rahmenbedingungen verbundenen "Wettbewerbsverzerrungen"- ist das Bundesland Nordrhein Westfalen als das Land mit dem größten Landes-Wissenschaftssystem in besonderer Form gefordert hier ein Signal zu setzen.

Genau diese hochschulpolitischen Grundideen greift der vorliegende Gesetzesentwurf auf:

- Schaffung weiterentwickelter Koordinationsmöglichkeiten zwischen übergeordneten Landesinteressen und individueller Hochschulautonomie (Insb. mit dem Instrument des **Landeshochschulentwicklungsplanes**, § 6),
- Einführung eines **übergeordneten Nachhaltigkeitsauftrages** in den Grundordnungen der Hochschulen (§ 3(6)),
- Einführung erweiterter, international üblicher finanzieller Steuerungsinstrumenten wie der **strategischen Budgetierung** (§ 5(8)),
- Die Stärkung **der Pluralität der externen Vertreterinnen und Vertreter in den Hochschulräten** (§ 21(3)),
- Stärkung von **innerhochschulischer Demokratie** (durch Stärkung der Senate (§ 22), aller beteiligten Gruppen der Hochschule (§11, §11a), dem Instrument der Hochschulkonferenz (§ 22b)),
- Verstärkten Maßnahmen zur **Geschlechtergerechtigkeit** in den Hochschulen (wie die Einführung des Kaskadenmodells (§ 37a) oder eine verbindliche Frauenquote in Hochschulräten (§ 11c)),
- Die Einforderung eines **Diversity Managements** von Hochschulen (§ 3(4))
- Der Einforderung eines **"Rahmenkodexes für gute Beschäftigungsbedingungen"** (§ 34a)
- Maßnahmen zur **Transparenzerhöhung** u.a. im Umgang mit Drittmittelwerbungen (§ 71a)

Es geht nicht um ein Zurück, sondern um die Suche nach neuen Gleichgewichten

Gerade weil die Reformwellen der letzten 20 Jahre wichtig waren, geht es angesichts der sich jetzt zeigenden Nebenfolgen nicht um ein einfaches "Zurück", sondern um eine Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen, die neue Gleichgewichte ermöglichen. Genau diesen Impuls trägt der vorliegende Gesetzesentwurf in sich - indem er bei Beibehaltung weitgehender Autonomierechte eine stärkere gesellschaftliche Rückbildung des Hochschulhandelns in

Nordrhein-Westfalen, eine Rückbesinnung auf die demokratische Funktion von Hochschulen und eine stärkere gemeinschaftliche Koordination zwischen den nordrhein-westfälischen Hochschulen umsetzt.

Schon in den letzten Monaten hat die Diskussion über das nordrhein-westfälische Hochschulgesetz eine wichtige bundesweite Diskussion über das künftige Verhältnis von Wissenschaft, Gesellschaft und Demokratie ausgelöst. Diese Diskussion ist sowohl für die Zukunft der Hochschulen als auch die Zukunft demokratischer Wissensgesellschaften äußerst wichtig.

2. Operationalisierung der Ziele im Gesetz

Die Neuadjustierung von Befugnissen und Sanktionsrechten zwischen Staat und Hochschule sowie innerhalb der Hochschule durch ein neues Hochschulgesetz zeigt ihre Wirkung erst in der konkreten Anwendung. Dies galt auch für das Vorläufergesetz. Daher sind Hochschulgesetze in ihrer konkreten Ausgestaltung auch immer institutionelle Experimente. Ihre Wirkungen gilt es zu beobachten und zu klären, ob die beabsichtigten Ziele/Intentionen erreicht oder unterlaufen werden. Eine umfassende unabhängige Evaluation der Wirkungen des "Hochschulfreiheitsgesetzes" würde solche Lerneffekte unterstützen und eine auf Gesetze bezogene Evaluationskultur befördern.

Die aktuellen Konflikte um den vorgelegten Entwurf des Hochschulzukunftsgesetzes sind getragen durch unterschiedliche ex-ante-Annahmen über die künftige Handhabung und Wirkung der dort vorgesehenen Instrumente – insb. der Ausgestaltung der "Rahmenvorgaben" und des "Landeshochschulentwicklungsplanes" und damit verbundenen Eingriffsmöglichkeiten (§ 6, § 76) oder den Rückbehaltungsmöglichkeiten des jährlichen Zuschusses (§ 76 (6)). Es gibt Befürchtungen zum Missbrauch der Instrumente und zu überzogener Detailsteuerung. Konkret wird sich dies erst in der administrativen Praxis der Gesetzesumsetzung ergeben. Eine Vorabklärung aller möglichen Folgen ex-ante ist kaum möglich, eine genaue Beobachtung der Umsetzungspraxis und eine Bereitschaft zum Nachsteuern ist deswegen unerlässlich.

Hierfür bedarf es eines hohen Vertrauens und vertrauensbildender Prozesse zwischen allen beteiligten Parteien.

3. Prozess der Abstimmung und Einführung des Gesetzes

Gerade aufgrund der Bedeutung von gegenseitigem Vertrauen im Hinblick auf die konkrete Umsetzung eines Landeshochschulgesetzes kommt dem Abstimmungs- und Einführungsprozess eines solchen Gesetzes eine hohe Bedeutung zu – gerade, wenn es grundlegende neue wissenschaftspolitische Impulse in sich trägt. Aus der Perspektive des externen Beobachters hat sich über die letzten Monate offenbart, dass dieser Vertrauensaufbau im Rahmen der Gesetzesvorbereitung zwischen Ministerium und Hochschulen nicht umfassend gelungen zu sein scheint – obwohl alle Verhandlungsbeteiligten durchaus immer wieder darum bemüht schienen.

Die Umsetzung des Gesetzes bedarf des vertrauensvollen Miteinanders zwischen Parlament, zuständigem Wissenschaftsministerium und Hochschulen. Gerade um die Entfaltung der richtigen wissenschaftspolitischen Intention des Gesetzesentwurfes zu ermöglichen, gilt es starke Anstrengungen zu unternehmen, das Vertrauensverhältnis wieder herzustellen.

Fazit

Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt ein wichtiges wissenschaftspolitisches Signal. Er erkennt die notwendige gesellschaftliche Rückbindung der "unternehmerischen Hochschule" an. Er schafft die Grundlage dafür, dass sich die nordrhein-westfälischen Hochschulen in ihrer Gesamtheit wieder stärker ihre nicht ersetzbaren gesellschaftlichen und demokratischen Funktionen einlösen – gerade in Zeiten der Durchdringung vieler Lebensbereiche mit Prinzipien ökonomischer Logik und Differenzierung. Hochschulen müssen Orte bleiben, an denen gesellschaftliche Verantwortung, kritisches Denken, Transparenz und demokratisches Handeln aktiv praktiziert werden können und ihren Platz neben der akademischer und ökonomischer Leistungsoptimierung haben. Dies kann nur durch ein Zusammenspiel von politischer Rahmensetzung und hochschulbezogener Autonomie gelingen. Das vorgelegte Hochschulzukunftsgesetz zeigt Wege für ein solches neues Gleichgewicht auf.

Wuppertal, den 12.06.2014



Prof. Dr. Uwe Schneidewind

Weiterführende Referenzen/Quellen

Schneidewind, U./Singer-Brodowski, M. (2014): Transformative Wissenschaft. Klimawandel im deutschen Wissenschafts- und Hochschulsystem. 2. Aufl., Metropolis, Marburg 2014.

Schneidewind, U. (2014): Vorsicht vor der Autonomiefalle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 22.01.2014.

Schneidewind, U. (2013): Plädoyer für eine Bürgeruniversität, in: duz MAGAZIN 08/2013, S. 30-31.