

Prof. Dr. Michael Daxner

Landtag
Nordrhein-Westfalen

Carl von Ossietzky
Universität Oldenburg
Fb 3 – Institut für Soziologie
Postfach 2503
D- 26111 Oldenburg
Tel.: (+49) 0441/798-3291
Fax: (+49) 0441/798-5815
E-mail: michael.daxner@
uni-oldenburg.de

Oldenburg, den 12.11.99

Anhörung zum Hochschulgesetz - Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 12/4243

Schriftliche Stellungnahme

1. Allgemeines
2. Aufgaben
3. Studium und Forschung
4. Personalstruktur
5. Mitbestimmung, Gremien, Organe
6. Einzelregelungen



1. Allgemeines

- a. Der Gesetzentwurf des HG beruht einerseits auf den Änderungen, die das HRG zwingend macht bzw. dem Landesgesetzgeber aufträgt, andererseits auf weitgehend konsensuellen hochschulpolitischen Entwicklungen, die nur zwischen der Landesregierung und den Hochschulen, nicht aber auf nationaler Ebene konkretisiert werden können. Insoweit ist zu begrüßen, dass das HG eine Stärkung der Autonomie, eine transparente Haushaltsführung, mehr Flexibilität und Differenzierung sowie neue Überlegungen zur Mitwirkung der Gruppen vorsieht.
- b. Das Ziel, Überregulierungen abzubauen, wird in einigen Bereichen, z.B. bei der Gremienstruktur und dem Wegfall von vielen Verordnungen, durchaus erreicht. Hingegen steht der Absicht, eine Gesetzesvereinfachung zu erzielen, eine noch nicht ins Lesbare ausgereifte Textfassung entgegen, die neben sprachlicher Überfrachtung und einigen Undeutlichkeiten auch zwei bedenkenswerte Defizite aufweist: zum einen ist die Wiederholung der gültigen Gesetzestexte aus Grundgesetz und HRG uneinheitlich, m.E. zu extensiv, andererseits regelt das HG auch die Form von

Bereichen, die nach eigenem Willen in die Selbstverwaltung bzw. der Hochschulen gehören, v.a. im Satzungs- (=Grundordnungsbereich).

- c. Ich bin kein Anwalt allgemeiner Deregulierung. Allerdings ist es wichtig, "oben", d.h. im HRG und auf der Ebene der Ländergesetze soweit zu *de-regulieren*, dass an den Hochschulen sachgerecht *re-reguliert* werden kann. Das wiederum setzt voraus, dass die *Regelungsdichte* oben am geringsten ist, die *Regelungsintensität* sich aber gleichmäßig verteilt. Die *Regelungsinhalte* müssen an der Hochschule am konkretesten sein, weshalb ich beim HG stärkere Zurückhaltung in der Regelung von Einzelfällen und Eventualitäten empfehle.
- d. Laufende Entwicklungen, z.B. beim Aufbau der Akkreditierungsagentur(en) sowie der Einbezug von Europäischen Regelungen (z.B. Konvention von Lissabon 1997) sollten auf dem letzten Stand eingearbeitet werden.

2. Aufgaben

- a. Die §§ 2 und 3 versuchen eine umfangreiche Darstellung dieser durch die *Leitbild-* Diskussion relevanten Bereiche. Systematisch wäre zu empfehlen, zwischen Aufgaben und Grundsätzen der Tätigkeit der Hochschulen (vgl. §§ 2 und 5 von BT Drs. 13/8824) zu unterscheiden. *Da sich private bzw. privatisierte Hochschulen nicht grundsätzlich anbieten*, sollte im § 2 (1) deutlich darauf hingewiesen werden, *dass alle Hochschulen einen öffentlichen* (nicht. Öffentlich-rechtlichen, das ist ein Spezialfall) Auftrag haben und ihre Genehmigungsfähigkeit durch diesen Auftrag definiert ist. Die landesspezifische Interpretation von § 58 HRG ist der Meinungsbildung zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes aufgegeben.
- b. Ich empfehle aus grundsätzlichen Erwägungen, den hergebrachten Begriff der "Grundordnung" durch "Hochschulverfassung" oder "Satzung" zu ersetzen.¹ Ich zähle im folgenden alle Stellen auf, die m.E. aus dem HG herausgenommen und den Hochschulen für ihre GO übergeben werden sollten, auch, um aus diesem bislang deklamatorisch-symbolischen Gebilde eine wirkliche Grundlage des Selbstverständnisses zu machen: § 2 (4) Satz 3 ff., § 12 (5), § 15 (4), § 20 (2)-(5), § 22 (2)-(5), Teile von § 27 (1), § 82. Dadurch wird auch der HG-Text besser lesbar und stringenter.

¹ In dieser Stellungnahme verwende ich weiterhin "Grundordnung" (GO), um dem Text zu entsprechen.

- c. Wenn schon die Aufgaben so extensiv aufgezählt werden, dann sollte die *Persönlichkeitsbildung* mit ihren kritischen, intellektuellen und ethischen Komponenten nicht fehlen.
- d. Der § 3 (5) ist systematisch an dieser Stelle fehlplaziert. Welcher Methoden sich die Hochschulen bedienen, liegt auch an der Ausgestaltung der Globalhaushalte (§ 5). Entweder der Maßnahmenkatalog wird konkret erweitert (z.B. Vermögens-, Grundstücks- und Mietfragen, Körperschaftshaushalt, Beitritt zu von den Hochschulen ausgegliederten Kapitalgesellschaften), oder das HG belässt es beim ersten Satz.
- e. In § 3 (1) ist unklar, ob wirklich "Erhaltung" des Staates oder "Entfaltung" gemeint ist. Die *verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen* sind im Kontext unverständlich.
- f. § 4 beinhaltet m.E. einige rechtliche Unschärfen, die auch verfassungsrechtlich bedenklich sind. In § 4 (1) sollten die institutionellen Rechte der Hochschulen (und nicht nur die individuellen der Mitglieder) erwähnt werden. Die Verfassungstreue hat in § 4 (3) einen falschen Platz, entweder man reproduzierte den Wortlaut von Art. 5 Abs. 3 GG, oder man lässt diesen Satz hier weg. Der Eingang von § 4 (3) ist ein auch anderswo häufig auftretendes Missverständnis: die Freiheit der Lehre, wie die Wissenschaftsfreiheit überhaupt, sind nicht einfach Umschreibungen der Meinungsfreiheit, sonst bräuchte man die Verfassungsbestimmung nicht. Die Freiheit wird den Mitgliedern der Hochschulen und der institutionellen Korporation insgesamt nur gewährt, weil die Meinungsfreiheit anders als im Laienalltag auf *Qualitätskriterien* (d.h. wissenschaftlichen) beruht, und in deren Rahmen gewährt Art 5 (3) GG besonderen Schutz. Institutionell muss die Freiheit sein, weil sonst die Aussicht zum Beispiel auf ein transparentes und abgestimmtes *Curriculum* nichtig wäre. Hier hat das Leitbild, im Sinne von *Mission*, einen direktiven Charakter, und bei jeder Profilbildung treten die individuellen Rechte erst *innerhalb* des gesetzten Rahmens auf. Dieses einfache Beispiel verweist auf komplexere Zusammenhänge: der Hochschule und nicht dem einzelnen Hochschullehrer, wird vom Staat bzw. gesellschaftlichen Gruppen im Wege eines Lizenzierungsverfahrens eine große institutionelle Macht übertragen, z.B. der Autorität, sich für die Qualifikation von Absolventinnen und Absolventen zu verbürgen. Damit sind auch Fragen der korporativen Verantwortung und Haftung berührt, die nicht vom Einzelnen allein getragen werden können. Auch die Spannung von Autonomie und Wissenschaftsfreiheit ist hier tangiert.
- g. § 4 (4) sollte den Studierenden als "Hauptpersonen" der Hochschulen genauere und *erweiterte Rechte und Pflichten* einräumen. Da sich hochschulpolitisch der Übergang vom Gildenwesen zur Kontrakt-Gestalt der Universität ohnedies anbahnt, müßte hier

enthalten sein, dass ein *Vertragsverhältnis* (expliziter oder impliziter Natur) die Freiheit des Studiums mit Ansprüchen auf qualitative Leistungen der Hochschule verknüpft; diese wiederum kann studentische Pflichten einfordern, damit die Leistung auch effektiv und effizient nachgefragt werden kann. Das ist ein wesentlicher Aspekt der künftigen Leistungsorientierung, er sollte seine Entsprechung bei den Pflichtenkatalogen, beim Personal und ggf. auch in § 4 (3) erhalten. Die Bedeutung des Verlusts an "ständischer" Struktur zeigt sich ja darin, dass Studierende nicht mehr die genormte, männlich vollzeit-orientierte Idealkonstruktion darstellen, sondern eine vielfältige biographische und wertorientierte Mischung von Nachfragern darstellen (wertfrei formuliert sind sie eher "Kunden" als "Klienten"). Wenn in den Eckwerten viel mehr Wert auf studentische Leistungserbringung gelegt wird als auf die Pflichtenkataloge der Lehrenden und der Universität (im Konkretionsgrad), dann ist es sinnvoll, auf das Prinzip "Keine Leistung ohne Gegenleistung hinzuweisen, also auf die Grundlage von Verträgen). Wenn so viel von Leistungsorientierung die Rede ist, dann müsste ein ideeller oder materieller (Aus)bildungsvertrag ein Element der reformierten Hochschulen sein, gerade wenn Gebühren als Vertragsgrundlage entfallen!

3. Studium und Forschung

- a. § 9 ist zu begrüßen. Er setzt aber bei Einlösung materiell einige Bestimmungen der §§ 6-8 außer Kraft, ich rate dazu, diesen Bereich nicht durch Gesetz, sondern durch Vereinbarungen der HS untereinander bzw. derselben mit der Landesregierung zu regeln.
- b. § 7 (3) ist missverständlich. Die Eckdaten müssen in einem erkennbaren Verhältnis zur Kosten/Leistungsfinanzierung ge. § 5 stehen und in den Leitbildern abzubilden sein. Insoweit ist das Eingriffsrecht des Ministeriums zu allgemein und weit, auch durch die m.E. unzulässige Unbestimmtheit der Ermächtigung nach § 8 (4) und (5).
- c. § 85 bringt ein Grundsatzproblem. Zwar sieht das HRG "Regelstudienzeiten" vor, die aber bekanntlich nicht eingehalten werden können, wenn die dafür nötigen Bedingungen nicht herrschen. Auch für das Bachelor- und Masterprogramm sind sie entscheidend, weil der Übergang von B zu M Regeln braucht, die bei der Akkreditierung genannt werden müssen (Abschlussqualität B, Eingangsprüfung M, keine Auswahl, Quereinsteiger etc.). Das ist nicht im HG zu regeln, aber ein Hinweis sollte angebracht werden, wo das Problem gelöst wird. Es ist rechtlich möglich, dass

Studien- und Prüfungsordnungen zusammengefasst werden. Das erscheint mir angesichts der erweiterten Modularisierung sinnvoll (§ 86).

- d. § 98 sollte neu gefasst werden. Die Habilitation ist nicht mehr zeitgemäß und wird, auch durch den Wissenschaftsrat und die Dienstrechtsreformkommission, auf eine reduzierte Bedeutung beschränkt, die angesichts neuerer und adäquater Qualitätssicherung keinesfalls Bewerbungs- und Auswahlvoraussetzung sein wird. Die Entwurfsstelle ist schon deshalb zu ändern, damit nicht eine *informelle* Übergewichtung der Habilitation die keineswegs leichteren, aber aussagekräftigeren neuen Verfahren diskriminiert. Das Hauptargument gegen die Habilitation, abgesehen von ihrer methodischen und rituellen Fragwürdigkeit, ist die internationale Vergleichbarkeit, und in Bezug auf Personalentwicklung, die Diskriminierung von Frauen.
- e. § 99 (Aufgaben der Forschung) sollte nach § 3 vorgezogen werden und schon etwas genauer die Unverzichtbarkeit für Studium und Lehre sowie für die Qualifikation von Nachwuchs und die Information der Öffentlichkeit über Forschungsergebnisse und Folgen darstellen. § 101 (4) und (5) sind problematisch. Drittmittelforschung aus nicht-staatlichen bzw. -öffentlichen Mitteln ist selbstverständlich zu begrüßen, es sollte aber sichergestellt werden, dass die Regeln der Mittelverwaltung nicht zweigeteilt, d.h. teilweise privatisiert werden, weil sonst die Transparenz auch gegenüber der Hochschulleitung (§ 101(1)) nicht mehr gewährleistet ist. Haftungsfragen, Regressansprüche und Kontrolle der Mittelverwendung sowohl im Sinne des Auftraggebers wie der Hochschule machen eine Integration in das Buchungssystem der Hochschule zwingend und sinnvoll. Selbstverständlich kann die Hochschule in begründeten Fällen auch Dienstverträge im Auftrag des Drittmittelnehmers abschließen und verwalten, die den Bedingungen des Drittmittelgebers entsprechen, soweit - und das ist entscheidend - sie nicht die Kernaufgaben der Hochschule behindern oder unzumutbare Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für die Betroffenen beinhalten. Durch den Privatdienstvertrag gewinnt der Drittmittelgeber und der Auftragnehmer nichts, es besteht aber die Gefahr, dass mit ihm Intransparenz, Haftungsrisiken und unlauterer Abzug von Hochschulressourcen zunehmen. Das bestehende Misstrauen der Drittmittelnehmer ist u.a. dadurch begründet, dass die Verwaltung durch die Hochschule, vor allem wenn sie sich auf BAT-Verträge bezieht, die Einstellung und Vertragsgestaltung unnötig bürokratisch, fachfern und oft zum Schaden der eingeworbenen Projekte gestaltet wird. Drittmittelverwaltung ist ein hochprofessionelles Unterfangen, bei dem die unmittelbare Einflussnahme des

Auftragnehmers und professioneller Betreuung gewährleistet sein müssen. Dann, und nur dann, ist eine weitere Privatisierung und Outsourcing-Tendenz zu vermeiden.

4. Personalstruktur

- a. Die §§ 45 bis 64 bewegen sich in den engen Regelungen des HRG. Sie weisen einige bemerkenswerte Fortschritte auf, z.B. die Integration der Weiterbildung als Dienstpflicht. Allerdings gelten m.E. folgende Überlegungen, die es nahelegen, eine zeitliche Vorbehaltsklausel einzufügen, wonach die gen. §§ nur gelten, bis das neue Dienstrecht in Kraft tritt:
- b. Bekanntlich tagt zur Zeit die Expertenkommission der Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung zur Reform des Dienstrechts. Ich bin als Mitglied dieser Kommission zur Vertraulichkeit verpflichtet, kann aber aus dem Arbeitsauftrag und den Zielen der Kommission folgende Entwicklung antizipieren: im Jahr 2000 wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt und wahrscheinlich mit den Ländern so abgestimmt, dass er bald in Kraft treten kann. Darin werden sich erhebliche Änderungen der gesamten Personalstruktur finden, nicht zuletzt was die Qualifikation unterhalb der Professorenebene, die Einstellungsvoraussetzungen für Professorinnen und Professoren, den Ersatz der Habilitation, ggf. auch Tarifrecht, Änderungen im Beamtenrecht bzw. BAT u.a. betrifft. Darüber hinaus würde diese Änderung haushaltsrechtliche Auswirkungen haben, wenn die Grundausrüstung der sog. „Assistenzprofessoren“ (noch kein endgültiger Titel) betrifft. Das Ziel der Reform ist es u.a., junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler schnell an die selbständige Forschung und Lehre heranzuführen sowie Hindernisse einer zügigen, an Leistungskriterien gebundenen Dauerstellung bzw. einer leistungsbezogenen Bezahlung zu beseitigen. Das stünde in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des § 5 (1) HG.
- c. In § 64 sollte Rektor/Präsident Dienstvorgesetzter auch der Professoren werden, die meisten Eigenschaften des Dienstvorgesetzten werden ohnedies bereits delegiert.

5. Mitbestimmung, Gremien, Organe

- a. Der Senat § 22 (1) ist in seinen Aufgaben m.E. nach dem Wegfall des Konvents im Prinzip nicht richtig konstruiert. Da der Konvent weggefallen ist, muss es ein oberstes Leitungsorgan der Universität geben, das auch wirkungsvolle Beschlüsse fällen kann.

Nun konzentriert sich die neuere Organisationsphilosophie mit Recht darauf, Einzelentscheidungen und operative Aufgabenerfüllung bei der Leitung von Hochschule und Fachbereichen anzusiedeln. Das macht aber ein *Beschluss-Organ* nicht überflüssig. Verkürzt formuliert: es kann doch nicht sein, dass die Stärkung der Leitung zu einer besseren Legitimation gegenüber dem Ministerium als gegenüber der eigenen Hochschule führt. Starke Hochschulleitungen brauchen Rückhalt in ihrer Hochschule, und den können sie durch weitgehend auf Resolutionen beschränktes Gremium nicht erhalten. Andererseits soll der Senat keine nur scheinbaren Mitbestimmungsrechte erhalten, also sollten sie dort liegen, wo kollegiale und konsensuale Elemente der Gruppenuniversität noch tragfähig sind: in der Entwicklungsplanung, bei den Profilschwerpunkten, beim Leitbild und seiner Ausfüllung. Bei der Stärkung des Rektors/Präsidenten und der Einführung von Haushaltsautonomie ist es auch notwendig, dass der Senat über die *Grundsätze* der Haushaltsgestaltung beschließt. Damit werden Verteilungs- und Dispositionsrechte der Hochschulleitung nicht beeinträchtigt, es können aber wesentliche, auch vertrauensbildende, Richtlinien die Gestaltung des Haushalts beeinflussen; der Senat muss hier auch Kontrollrechte haben (das bedeutet real eine Stärkung der demokratischen Legitimation und Partizipation, die durch den Wegfall traditioneller Entscheidungsbefugnisse gerechtfertigt ist).

- b. Die Wahl der Hochschulleitung sollte m.E. nach dem Grundsatz der *doppelten Legitimation* erfolgen, d.h. entweder im Benehmen mit dem Hochschulrat (bei letzter Wahlentscheidung durch die Hochschule) oder durch eine andere geeignete Beteiligung der Öffentlichkeit. Das Verfahren im Land Brandenburg hat sich bisher bewährt. (Mitwirkung des Hochschulrates). Die doppelte Professorenmehrheit in § 19 (3) muss geradezu als Affront gegen die Versuche gewertet werden, vertrauensbildend die Hochschulleitung durch die gesamte Hochschule zu legitimieren. Eine Hochschulleitung als Repräsentantin bloss der Professorengruppe ist noch weniger sachgerecht als es früher eine vom Staat eingesetzte Leitung war, weil sie den Korporationsgedanken nicht ausfüllt und zugleich niemandem mehr wirklich unparteilich gegenüberzutreten kann. Noch wichtiger erscheint aber eine andere Legitimation der Leitung, nämlich die durch die Studierenden, für die bisher zu Recht beklagt wird, dass die Hochschulleitung eigentlich mit ihr wenig zu tun hat, und ihr als wenig legitimierte Behördenleitung bzw. professorale Vertretung gegenübertritt. Hier empfehle ich abweichend vom § 22 (1) Zi. 2. das Verfahren, das in BT Drs. 13/8824 (Bündnis 90/Grüne) § 15 (4).

- c. Generell sollten die Freiheiten der Hochschule, Kommissionen und Ausschüsse, vor allem sachbezogen ad hoc, einzurichten, gestärkt werden. Eine verbindliche Regelung empfehle ich bei der Einrichtung einer Kommission für Gleichberechtigung und Geschlechterdemokratie, die sich vor allem dem Auftrag der Förderung von Frauen gem. § 3 u.a. zu widmen hat. In studienrelevanten Kommissionen halte ich es für notwendig, dass der studentische Stimmenanteil erhöht wird, ggf. muss dann auf Konsensverfahren (Einstimmigkeit) verwiesen werden, um verfassungsgrechtlichen Bedenken entgegenzutreten.
- d. § 16 (2) bis (4) gehört nicht ins HG, sondern in die Wahlordnung.
- e. Die §§ 72 bis 76 (Rechte der Studierenden(schaft)) sind realisierbar. Die Folgen einer Unterrichtung nach § 76 (3) sollten benannt werden. Begrifflich sollte die Gliedkörperschaft (§ 72 (1)) durch den üblichen Begriff der „teilrechtsfähigen Körperschaft“ ersetzt werden.

7. Einzelregelungen

- a. Globalhaushalt: Die Vorschläge von § 5 (2) und §§ 102 bis 105 sind gut intendiert, nach meiner Erfahrung aber bürokratisch und unscharf geregelt. Bei § 5 (2) ist die Logik umgekehrt: erst ein Globalhaushalt erlaubt eine echte Kosten und Leistungsrechnung. Für § 102 ff. empfehle ich folgende Formulierung:
- b. *„ (1) Die Hochschule erstellt durch das Rektorat/Präsidium nach Beschlussfassung von Grundsätzen durch den Senat (§ 22(1)) auf der Basis von Leistungsverträgen und Indikatoren (§ 7 (3) und § 9) einen Haushaltsvoranschlag, der entsprechend den Bedingungen eines Globalhaushalts aus zwei Zuschusstiteln besteht. Diese umfassen*
 - 1. *Zuwendungen des Landes, soweit sie zur Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung im Rahmen der Leistungsverträge, Indikatorformeln und des Hochschulentwicklungsplans erforderlich sind;*
 - 2. *Zuwendungen, die vom Land gemeinsam mit anderen Stellen, z.B. im Rahmen des HBFG, getragen werden.*

Der Haushalt ist als Wirtschaftsplan in einen Finanz- und Erfolgsplan zu gliedern.

- (2) Baumaßnahmen, Gebäudeverwaltung und –unterhaltung sowie andere Bewirtschaftungsmaßnahmen, soweit sie Beteiligungen der Hochschule an ausgesonderten Unternehmen betreffen, sind in diese Zuschüsse entsprechend einzurechnen.*

(3) *Nach Abdeckung aller gesetzlichen Verpflichtungen und Verträge sind alle Mittel nach einem Kontenplan gegenseitig deckungsfähig und über die Geschäftsjahre übertragbar.*

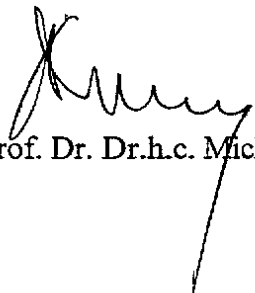
(4) *Rücklagen und Rückstellungen dürfen nicht zu Kürzungen des Globalhaushalts in darauf folgenden Haushaltsjahren führen; bezüglich außerordentlicher Einnahmen bzw. Ausgaben (Windfall profits, bzw. größere Sachschäden) ist eine gesonderte Rechtsverordnung zu erstellen.*

(5) *Durch eine weitere Rechtsverordnung wird die Durchführung und die Beteiligung von bzw. Rechenschaftslegung gegenüber dem Land, dem Hochschulrat und der Öffentlichkeit geregelt.*“

Hinweis: die Regelung von Niedersachsen einer Führung der Hochschule als Landesbetrieb gem. § 26 LHO hat sich nicht bewährt. Die Rechtslage erlaubt auch nicht-kameralistische Globalhaushalte aufgrund ihres Körperschaftsstatus, ggf. ist dies in der gesonderten Rechtsverordnung zu regeln. Insbesondere ist auch auf die Vermeidung von nicht übereinstimmenden Doppelkontrollen von Landesrechnungshof und vom Land und der Hochschule bzw. dem Hochschulrat bestellten Wirtschaftsprüfern zu achten.

- c. Hochschulrat: die Bestimmungen des Hochschulrates gem. § 24 sind zu schwach. Nach der Organisationstheorie der „Buffer-Institutions“ und erprobten Modellen im In- und Ausland sollte dem HS-Rat eine Funktion zukommen, die für eine doppelte Legitimation der Hochschulleitung sorgt (Vgl. Brandenburg) und bestimmte Aufgaben des Ministeriums übernimmt, vor allem aber die Hochschule bei Haushaltsaufstellung, Leitbild, Hochschulentwicklungsplan und Kontrollfunktionen unterstützt.

Schlussbemerkung: ich habe an vielen Stellen Ergänzungen und Kommentare anzubringen, die ich hier der Übersichtlichkeit wegen nicht aufführe. Ich stehe zur weiteren Beratung, vor allem am 1. Dezember 1999, zur Verfügung.


(Prof. Dr. Dr.h.c. Michael Daxner)