

**Landtag  
Nordrhein-Westfalen  
12. Wahlperiode  
Zuschrift 12/3433  
A23 + A03**

## **S t e l l u n g n a h m e**

**des Deutschen Hochschulverbandes - Landesverband Nordrhein-Westfalen  
zu dem Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die  
Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz - HG)  
(Stand: August 1999)**

### **I. Vorbemerkung**

Der im August 1999 vorgelegte Gesetzentwurf der Landesregierung reiht sich ein in bereits abgeschlossene oder noch anhängige Novellierungsvorhaben auf Länderebene, die die Novelle des Hochschulrahmengesetzes von 1998 zum Teil umsetzen und zum Teil die durch die Novelle des HRG geschaffenen "Freiräume" nicht für die Hochschulen, sondern für die Gesetzgebung nutzen. Jedoch darf auch vor dem Hintergrund des Vierten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes nicht übersehen werden, daß der nordrhein-westfälische Gesetzentwurf auch Regelungen und Vorstellungen enthält, die mit höherrangigem Recht und auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar sind.

Der Novellierung des nordrhein-westfälischen Hochschulrechts ist zu attestieren, daß der vorgelegte Entwurf handwerklich ordentlich gemacht ist. Der Gesetzentwurf verfehlt jedoch zum Teil nicht nur seine vorgetragenen Ziele, er konterkariert sie vereinzelt

sogar. Dies betrifft insbesondere die angestrebte Stärkung der Selbstverantwortung und der autonomen Handlungsfähigkeit der Hochschulen. Andere Ziele wie bspw. die im Verhältnis zu dem im Mai 1998 vorgelegte Referentenentwurf noch weiter verstärkte Profilierung der Exekutivorgane (Rektorat, Dekanat) erfreuen sich zwar großer Beliebtheit bei Öffentlichkeit und Politik, helfen jedoch den nordrhein-westfälischen Hochschulen in keiner Weise weiter.

Auch legt der Gesetzentwurf auf den Kernbereich der Aufgaben der Hochschulen - Forschung und Lehre - kein besonderes Augenmerk. Ferner wird die staatliche Verantwortung für die Hochschulen insgesamt und speziell eine wissenschaftsadäquate Organisation der Hochschulen in den Hintergrund gerückt. Zudem ist es ein falsches Signal, in Zeiten des allseits geforderten Wettbewerbs der Hochschulen untereinander Universitäten und Fachhochschulen in einem Gesetz zu regeln. Eine gesunde Hochschullandschaft sollte sich insbesondere im Interesse der Studierenden um zwei auch normativ abgrenzbare Hochschultypen bemühen, anstatt die Profile des Hochschultypus Universität und des Hochschultypus Fachhochschule zu verwässern. Das Modell der Gesamthochschule ist bekanntlich kein Erfolgsmodell.

## II. Universitäten - Fachhochschulen

Eines der durchgängig in der gegenwärtigen hochschulpolitischen Diskussion herausgestellten Ziele ist das der Profilbildung als notwendiges Element eines Wettbewerbs zwischen den Hochschulen, was auch den Wettbewerb zwischen den Hochschultypen erfaßt. Wenn das richtig ist, ist nicht recht verständlich, wieso der Gesetzentwurf geradezu gegenläufig zwischen Universitäten auf der einen Seite und Fachhochschulen auf der anderen Seite auf Entdifferenzierung setzt. Konsequenz wäre das Gegenteil: Fachhochschulen und Universitäten müßten in ihrem institutionellen Profil geschärft werden, damit sie ihren jeweils differenzierten Beitrag zur Forschung und Ausbildung erbringen können.

Äußeres Merkmal und Signal der Entdifferenzierung ist schon die Zusammenfassung

beider Hochschularten in einem Gesetz. Die Gleichsetzung wird inhaltlich geradezu fatal deutlich bei der undifferenzierten Beschreibung des Ziels von Lehre und Studium in § 81 E. Die Gleichsetzung wird sogar außenrechtlich relevant, wenn § 96 Abs. 3 E Fachhochschulen und Universitäten dieselben Grade verleihen läßt, aber nur das Diplom den Erwerbsgrund eines Universitäts- oder Fachhochschulstudiums durch den Zusatz „FH“ erkennen läßt. BA und MA werden undifferenziert verliehen und geführt, so daß derselbe Hochschulgrad für verschiedenartige Ausbildungsgänge verliehen wird.

Eine auch die Absolventen der Fachschulen täuschende Entdifferenzierung enthält schließlich die Promotionsvorschrift des § 97 E. Während bisher das Ausnahmehafte eines Zugangs zur Promotion für einen FH-Absolventen dadurch deutlich gemacht wurde, daß nur ein qualifizierter Abschluß (§ 94 Abs. 2 lit. d) UG) die Zugangschance zur Promotion eröffnete, soll jetzt der „Abschluß nach einem einschlägigen Hochschulstudium“ genügen. Genaugenommen sind aber Fachhochschulausbildungen für die Promotion nie „einschlägig“, weil sie das wissenschaftliche Rüstzeug für selbständiges wissenschaftliches Arbeiten gerade nicht liefern und auch nicht liefern sollen, da die Ausbildungsziele substantiell verschieden sind.

Eine Annäherung im Sinne der Entdifferenzierung bedeutet es auch, wenn die Entwurfsbegründung darauf verweist, daß der Forschungsauftrag der Fachhochschulen erweitert wird und ihre Forschungsfähigkeit durch Einführung von wissenschaftlichen Hilfskräften gestärkt wird. § 3 Abs. 2 E läßt für die Forschungsaufgabe den Bezug zur anwendungsbezogenen Lehre im Gegensatz zum bisherigen Regelungszustand fallen. So werden die Unterschiede zur Universität marginalisiert. Man soll sich in diesem Punkt aber besser nicht täuschen. Schreitet der Prozeß der der Marginalisierung der Unterschiede fort, werden Universitäten schlechte Fachhochschulen und Fachhochschulen ganz gewiß schlechte Universitäten sein.

### III. Finanzierung / Haushalt

Der Gesetzentwurf verkennt insbesondere in seinem Begründungsteil die eigentliche Ursache für die Problemlagen vieler Hochschulen im Lande Nordrhein-Westfalen. Diese Ursache liegt darin, daß die Hochschulen ihre Aufgaben seit Jahrzehnten im großen und ganzen weit überdurchschnittlich bei teilweise erheblicher Unterfinanzierung erfüllen müssen.

§ 5 des Gesetzentwurfs sieht eine über die bislang bereits praktizierte Flexibilisierung der Hochschulaushalte (Modellversuch Finanzautonomie) hinausgehende Entwicklung zu einem Globalhaushalt mit "Deckelung" vor. Hieraus ergeben sich mehrere sehr ernst zu nehmende Probleme: Werden staatlicherseits Kriterien für diese Finanzierung aufgestellt, so mag ein solcher Kriterienkatalog zwar aus Sicht der Exekutive opportun sein, für die Aufgabenerfüllung der Hochschulen kann er aber gleichwohl untauglich sein. Inakzeptabel ist beispielsweise die Abhängigkeit der Finanzierung von Hochschulen von Fortschritten bei der Erfüllung des Gleichstellungsauftrages. Die Hochschulen werden auch in Zukunft aufgrund ihres staatlichen Bildungs- und Ausbildungsauftrages keine "Profit-Center" sein können. Sie sind auch keine Dienstleistungsunternehmen, für die sich der Gesetzgeber nicht mehr verantwortlich fühlen müßte. Auch insofern ist die Verlagerung haushaltmäßiger Entscheidungsbefugnisse vom Parlament auf die Exekutive grundsätzlich abzulehnen.

Verstärkt wird diese Befürchtung durch die in § 9 des Gesetzentwurfs vorgesehene Zielvereinbarung. Derartige Zielvereinbarungen mögen als "innovativ" verstanden werden, bei realistischer Betrachtungsweise sind sie jedoch zum einen gefährlich und zum anderen auch ungeeignet, die Qualität von Lehre, Forschung und Studium an Hochschulen zu verbessern. Darüber hinaus ist zu befürchten, daß Zielvereinbarungen den Hochschulen zwar vorgaukeln, vertraglich ein gewisses Maß an Planungssicherheit für sich in Anspruch nehmen zu können, jedoch letztlich wegen der Kompetenzen des Haushaltsgesetzgebers im "worst case" nicht einklagbar sind. Zudem ist die Idee der Zielvereinbarungen auch unausgegoren, da niemand in der Lage ist, exakt zu berechnen,

welche Leistungen der Hochschulen wieviel kosten! Daher ist auch die Forderung nach Einführung einer Kosten-Leistung-Rechnung wenig realitätsbezogen. Die Landesregierung sollte sich in diesem Zusammenhang einmal des betriebswirtschaftlichen Rates versichern. Schließlich sind Zielvereinbarungen im Ergebnis ein geeignetes Mittel, die vermeintlich angestrebte Autonomie der Hochschulen zu schwächen. Hierzu bedarf es nur der Festlegung von Zielen, die extern opportun erscheinen (beispielsweise "arbeitsmarktpolitische" oder "industriepolitische" Kriterien), aber indirekt die Hochschulen dazu zwingen, den eigentlichen Kernbereich ihrer Aufgaben vernachlässigen zu müssen.

#### IV. Erprobungsklausel

Der Deutsche Hochschulverband - Landesverband Nordrhein-Westfalen - nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, daß die ursprünglich im Referentenentwurf mit Stand vom Mai 1998 vorgesehene Erprobungsklausel (§ 9 Abs. 1 des damaligen Entwurfs) sich in dem nun vorgelegten Gesetzentwurf nicht mehr wiederfindet. Allerdings sieht der nun vorgelegte Gesetzentwurf in § 2 Abs. 1 S. 3 E vor, daß zur Weiterentwicklung der Struktur der Hochschulen und zur Verbesserung ihrer Aufgabenerfüllung das Ministerium mit Zustimmung des Ausschusses für Wissenschaft und Forschung des Landtags unter Abweichung von organisationsrechtlichen Vorschriften des Hochschulgesetzes eine Hochschule durch Rechtsverordnung in eine andere öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Form überführen kann. Mithin ist der Erprobungsgedanke dem nun vorgelegten Entwurf weiterhin immanent. Eine derartige Klausel ist jedoch nicht unproblematisch, weil echter Wettbewerb der Hochschulen nicht erreicht werden kann durch einen Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Leitungs- und Organisationsstrukturen, sondern vor allem durch Schaffung wissenschaftsfreundlicher Rahmenbedingungen für Lehre, Forschung und Studium. Jedenfalls darf die Erprobungsklausel nur in einzelnen begründeten Fällen zum Experiment genutzt werden und nicht, um exekutive Vorstellungen von der "richtigen" Hochschule in einer Zwei-Klassen-finanzierten Gesellschaft experimentierbereiter oder experimentabstinerter Hochschulen durchzusehen.

Auch der nun vorgesehene § 2 Abs. 1 S. 3 E kann die neuorganisierten Hochschulen in eine substantielle Abhängigkeit zum Ministerium bringen.

Insbesondere vor dem Hintergrund der Zielvereinbarung (§ 9 E) gehört nicht viel Phantasie dazu, um zu erkennen, daß zumindest diese Hochschulen mittels einer Vereinbarung in erheblichem Maße staatlicherseits gesteuert werden können. Zudem ist zu kritisieren, daß § 2 Abs. 1 S. 3 E allein auf eine staatliche Organisationskompetenz abstellt. Wenn dem Gesetzgeber die vernünftige Struktur einer Hochschule offensichtlich so wenig klar ist, daß er sie im Gesetz festschreiben kann, und wenn es vielleicht auch gar keine Einheitsverfassung für alle Hochschulen braucht, so sollte der Gesetzgeber sich darauf beschränken, gesetzlich fixierte organisatorische Optionen vorzuschlagen, zwischen denen die *Hochschulen* wählen können und von denen sich auch die *Hochschulen* ggf. lösen können. Dies wäre ein echter Beitrag zur vermeintlich angestrebten Autonomie der Hochschulen. In einem solchen Fall hätte es der Gesetzgeber auch in der Hand, nach einem bestimmten Erfahrungszeitraum von der Option der anderweitigen Organisationsmodelle Abstand zu nehmen.

#### V. Mitwirkung und Mitbestimmung / Verfahrensfragen

Der Wegfall des § 12 Abs. 1 Universitätsgesetz ist wenig plausibel. Ließe man alles angeblich "Überflüssige" weg, wäre der Gesetzestext sicher noch an vielen Stellen kürzer. Z. B. ist § 12 Abs. 2 S. 1 UG dann auch "überflüssig". Gelegentlich sollte man allerdings das Überflüssige - doch sagen.

Die beabsichtigten Neuregelungen zur Mitwirkung und Mitbestimmung, die mit den durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes geschaffenen "Freiräumen" zusammenhängen, gehen z. T. über diese Freiräume hinaus und widersprechen z. T. der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. So ist in § 14 Abs. 2 S. 2 E vorgesehen, daß auch nichtwissenschaftliche Mitarbeiter an Entscheidungen, die Forschung, Kunst und Lehre betreffen, stimmberechtigt mitwirken können, soweit sie entsprechende Funktionen in der Hochschule wahrnehmen und über

besondere Erfahrungen im jeweiligen Bereich verfügen. Dies ist angesichts der Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 35, 79 ff.) verfassungsrechtlich zumindest bedenklich.

Auch der Wegfall der "besonderen Mehrheit" in § 14 Abs. 2 UG ist höchst kritikwürdig, weil die weggefallene Regelung sachadäquat war. Sie stellte sicher, daß Entscheidungen, die auf den Kern der universitären Forschung zielen (einschließlich der Kooptationsentscheidung) nicht auf einer Minderheitenposition einzelner Vertreter oder eines einzelnen Vertreters in der Gruppe der Hochschullehrer, deren Gewicht dann durch die Zustimmung anderer Gruppen zur Mehrheit erstarken kann, beruhen sollte.

Man nehme einen Fachbereichsrat in der Zusammensetzung 5 : 2 : 2 : 2. Nichtwissenschaftliche Mitarbeiter entscheiden bei Berufungsangelegenheiten z.B. nicht mit. Also sind die Stimmverhältnisse 5 : 2 : 2. *Ein* Hochschullehrer kann sich also mit den Stimmen der wissenschaftlichen Mitarbeiter und der Studenten in einer kontroversen Berufungsfrage nach neuem Recht durchsetzen - gegen das Votum von vier Hochschullehrerkollegen. Gruppenhomogenität - das ist ein erhebliches Mißverständnis in der Diskussion - ist nicht auch als notwendige Stimmkonformität zu verstehen. Die doppelte Mehrheit trug dem Rechnung; sie sicherte Sachlichkeit der Entscheidung, ermöglichte es, ungebunden von Gruppenrücksichten nach der Lösung zu suchen, die in der Gruppe mit dem mit Abstand größten Sachverstand mehrheitsfähig war. Das wird mit der Reformentscheidung ohne Not preisgegeben.

Verfassungswidrig ist schließlich die in § 13 Abs. 2 E vorgesehene Regelung, wonach in Fragen der *Bewertung der Lehre* (§ 6) die Professoren lediglich die Hälfte der Stimmen haben müssen. Dies widerspricht zwar nicht der intendierten Novelle des HRG, aber der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Wenngleich das Bundesverfassungsgericht festgehalten hat, daß es bei Angelegenheiten der Lehre genüge, wenn die Gruppe der Hochschullehrer "über die Hälfte der Stimmen verfügt", hat es in seiner Begründung beanstandet, daß die "Hälfte der Stimmen" verfassungsrechtlich "ergänzt" werden müssen (beispielsweise auf Fachbereichsebene durch Stichentscheid durch den

Vorsitzenden des Gremiums). Dies muß auch für Fragen der Lehrevaluation gelten, da das Bundesverfassungsgericht beispielsweise "das Aufstellen von Lehrprogrammen und die Planung des Lehrangebots" als wissenschaftsrelevant angesehen hat. Wenn bereits die "Aufstellung eines Lehrprogramms" wissenschaftsrelevant ist, so ist es die Bewertung der Lehre erst recht. Dieses Ergebnis kann gerade angesichts der in § 6 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Evaluationen nicht geleugnet werden. Angesichts der aktuellen Diskussion beispielsweise über neuartige, leistungsorientiertere Bezahlungssysteme für Hochschullehrer ist nicht auszuschließen, daß in Zukunft, falls diese rechtlich höchst bedenklichen Pläne Gesetzeskraft erlangen sollten, dienstrechtlich relevante Entscheidungen von Evaluationsergebnissen abhängig gemacht werden.

§ 13 Abs. 2 E zeigt auch, daß der Entwurf von den sonst legitimatorisch gerne herangezogenen Workshop-Aktivitäten nur selektiven Gebrauch macht. Der Bonner "Paritäts-Workshop" hatte sehr deutlich gemacht, daß die Paritätsfrage von den Gruppen in der Gruppenuniversität nicht als reformbedürftig angesehen wird.

Im übrigen ist auch der im vorgelegten Referentenentwurf intendierte Wegfall des Prinzips der "erweiterten Mitwirkung" (§ 38 Abs. 5 HRG "alter" Fassung) ein Schritt in die falsche Richtung. Die zu § 28 Abs. 4 E abgegebene Begründung, die Kommunikation zwischen den Hochschullehrern werde dadurch gestärkt, daß sie in Zukunft nur noch an Beratungen über Berufungsvorschläge, Habilitationen u. v. a. m. beratend teilnehmen könnten, jedoch nicht mehr beschließen können, ist nicht nachvollziehbar.

Die Entscheidung, § 15 Abs. 5 UG zu streichen und den Inhalt in die Kompetenz der Universitätsverfassung zu verweisen, sollte überdacht werden. Ein Ausschluß wegen Befangenheit eines gewählten Gremienmitgliedes kraft Satzungsrecht ohne gesetzliche Ermächtigung ist z.B. nicht unproblematisch. § 15 Abs. 5 UG war *lex specialis* zu § 2 Abs. 3 Nr. 2 u. Nr. 3 VwVfG. Der Normierung als *lex specialis* lag doch vermutlich eine wohlbedachte lückenschließende Enumeration zugrunde.

## VI. Evaluation

Der Deutsche Hochschulverband - Landesverband Nordrhein-Westfalen - hält die vorgesehene Regelung über die Evaluation (§ 6 E) für mißlungen.

Es müßte zum einen geregelt werden, daß es der Fachbereich ist, der über die Evaluationsmethode und die anzuwendenden Kriterien entscheidet. Es müßte zum anderen explizit geregelt werden, daß an die Ergebnisse der Evaluation keine dienstrechtlich relevanten Entscheidungen geknüpft werden. Letzteres würde bereits gegen die Weisungs- und Beurteilungsfreiheit der Hochschullehrer verstoßen. Der Evaluationsvorschrift fehlt auch die vom Gesetzesvorbehalt geforderte Durchbildung, wenn Evaluation mehr sein sollte als die bloße Information über die Bewertung der Lehrleistungen durch die Studierenden. Schließlich müßte anerkannt werden, daß Evaluation teuer ist. Die Kosten einer Evaluation von Fachbereichen im sog. Nordverbund werden pro Fachbereich einer Universität mit mindestens DM 25.000 angegeben. Dies ist staatlicherseits bei der Budgetierung der Hochschulen, für die die Evaluation verpflichtend sein soll, durch entsprechende Haushaltsansätze zu berücksichtigen. In Bonn sind 1998 für Aufgaben der Lehrevaluation fast DM 50.000,- ausgegeben worden.

## VII. Leitungsstrukturen / Organisation

### 1. Verstoß gegen den Selbstverwaltungsbegriff

Der Deutsche Hochschulverband - Landesverband Nordrhein-Westfalen - weist darauf hin, daß § 20 E im Abgleich mit § 22 E nur zu der Feststellung führen kann, daß der Senat nur noch Verfassungsgeber, Kurationsorgan des Rektors und Satzungsgeber ist. Ansonsten sind ihm verbindliche Entscheidungen verschlossen. Er nimmt zum Rechenschaftsbericht der Hochschulleitung Stellung und er gibt Empfehlungen und Stellungnahmen in Angelegenheiten der Forschung, Kunst und Lehre ab. Im Rückschluß bedeutet dies - was § 20 E auch zu entnehmen ist -, daß der Rektor respektive das Rektorat für alles Weitere zuständig ist.

Es ist in höchstem Maße fraglich, ob eine Universitätsstruktur, die auf eine strikte Hierarchisierung der Hochschule zu Lasten des Kollegialitätsprinzips hinausläuft, mit den nordrhein-westfälischen Landesverfassungsvorgaben zu vereinbaren ist. Art. 16 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung verspricht, daß die Universitäten das Recht auf eine ihrem besonderen Charakter entsprechende Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze haben sollen. Im Hinblick auf den Selbstverwaltungsbegriff wird in der Literatur zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen ausgeführt: "Als ein wesentliches organisatorisches Merkmal der Selbstverwaltung und der wissenschaftlichen Hochschule überhaupt wird in einem weiteren Sinne die korporative Verfassung (Rektoratsverfassung) angesehen, die als Ausdruck eigenständiger und eigenverantwortlicher Wissenschaftspflege vom Kollegialprinzip beherrscht ist und den aus der Mitte des Lehrkörpers periodisch gewählten Rektor nur als repräsentierenden und geschäftsführenden "primus inter pares" erscheinen läßt (Geller/Kleinrahm/Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage 1963 zu Art. 16 Rn. 9).

Vor diesem Hintergrund ist die gewählte Zuständigkeitsabgrenzung zwischen dem Rektorat und dem Senat - und dies gilt entsprechend für das Verhältnis von Dekan und Fakultätsrat - überaus problematisch. Es reicht nämlich nicht aus, daß der Rektor bzw. ein Präsident aus der Universität heraus gewählt ist. Die Selbstverwaltungsidee der Universität setzt voraus, daß es eine Vertretungskörperschaft gibt, in der die Fülle von Verwaltungsentscheidungen gebündelt werden, während die einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung, die Vollziehung der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft sowie die Repräsentation der juristischen Person anderen gewählten Organen vertraut ist. Insoweit entzieht sich auch das Kollegialprinzip, verstanden als Zuordnung der wesentlichen Entscheidungskompetenzen an eine kollegiale Repräsentativkörperschaft, einer substantiellen Neuordnung. Dahinter steht die Idee, daß wissenschaftsbezogene Entscheidungen in dieser Kollegialität ihre funktionsadäquate Ordnung finden. Dies bringt das Bundesverfassungsgericht in seinem "Hochschulurteil" auch zum Ausdruck, wenn es die staatliche Garantie für eine wissenschaftsadäquate Organisation des "Betrie-

bes" Universität annahmt.

Darüber hinaus ist dem nun vorgesehenen Organisationsmodell entgegenzuhalten, daß der dahinterstehende Optimismus des Gesetzgeber, daß der eine Rektor an der Spitze substanzhaft vernünftiger wissenschaftsbezogene Entscheidungen treffen könne als das Kollegium Senat weder theoretisch überzeugend noch in der Lebenswirklichkeit belegbar ist.

2. Zu den §§ 19 - 22 E:

Eine Reihe wissenschaftsrelevanter Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen werden zu Lasten des Senats nun beim Rektor bzw. dem Rektorat angesiedelt. Wie bereits angesprochen, führt eine derartige "steile" Hierarchie mit Kommandostrukturen nicht zu einer Organisation, die dem Profil einer Universität gerecht wird. Die Hochschulen werden hierdurch nicht "demokratisiert", es wird vielmehr den Hochschullehrern, die für Forschung und Lehre verantwortlich sind, erschwert, ihre Verantwortung in Verbindung mit den anderen Gruppen für das Schicksal ihrer Universität in geeigneter Weise wahrzunehmen. Die auf der einen Seite beabsichtigte Machtkonzentration in der Person des Rektors und dem Rektorat wird auch nicht dadurch relativiert, daß der Rektor und die Prorektoren nun mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit abgewählt werden können. Diese Möglichkeit führt nicht zu einem Kräftegleichgewicht, sondern lediglich zu Strukturen, die zu erheblichen Reibungsverlusten innerhalb einer Hochschule führen können. Inhaltlich ist besonders kritikwürdig, daß das Rektorat letztverbindlich über das Schicksal von Studiengängen und Fachbereichen entscheiden können soll.

Daß der Gesetzentwurf darüber hinaus vorsieht, neben der Rektoratsverfassung nun auch ein Präsidium zu ermöglichen, ist angesichts der bislang jedenfalls gut funktionierenden Leitungsorganisation nordrhein-westfälischer Hochschulen überflüssig. Allerdings ist einzuräumen, daß es immer noch von der Entschei-

derung der Hochschule abhängig ist, ein derartiges Leitungsmodell durch eine Regelung in der Grundordnung vorzusehen. Die großen alten Universitäten des Landes werden gewiß bei der Rektoratsverfassung bleiben.

Im übrigen ist darauf aufmerksam zu machen, daß es zwar auf der einen Seite konsequent ist, daß der Rektor aufgrund der neuzugewiesenen Funktionen, Kompetenzen und Zuständigkeiten nicht mehr der Vorsitzende des Senats sein soll, auf der anderen Seite zeigt jedoch auch dieser Umstand, daß das hierarchische Organisationsmodell ein ganz erhebliches Manko aufzeigt: Es fehlt an der notwendigen Verzahnung der verantwortlichen Entscheidungsträger. Der Korporationsgedanke zwischen dem Kollegialorgan und der Hochschulleitung geht darüber verloren.

3. Zu § 24 E:

Der Deutsche Hochschulverband - Landesverband Nordrhein-Westfalen - nimmt zustimmend zur Kenntnis, daß der nordrhein-westfälische Gesetzgeber anscheinend gewillt ist, von der Integration eines weiteren "unechten" Hochschulorgans mit Beschlußkompetenz - was bspw. für den Hochschulrat bayerischer Provenienz zutrifft - Abstand zu nehmen. Ebenfalls zu begrüßen ist, daß es den Hochschulen überlassen bleibt, das Nähere über die Aufgaben und Zusammensetzung des Hochschulrates selbst zu regeln.

4. Zu den §§ 27, 28 E:

Die bereits artikulierten Vorbehalte gegen eine steile Hierarchisierung der Hochschulen zu Lasten der Kollegialorgane beanspruchen ebenfalls Geltung bezüglich der Änderungen, die die Binnenstruktur eines Fachbereiches betreffen. Auch hier wird das Modell des Dekans als "primus inter pares" vollständig aufgegeben. Dies wird nicht nur zu einer kollegialen Entfremdung und zur Schaffung von "semi-professionellem" Funktionärstum führen, sondern auch

dazu, daß die Interessen der unterschiedlichen an einer Hochschule beheimateten Disziplinen innerhalb der Hochschule nicht mehr hinreichend repräsentiert werden. Dies führt nicht nur zu Motivationsverlusten, sondern auch dazu, daß sich Hochschullehrer immer weniger mit ihrer Hochschule als Ganzes identifizieren werden.

### VIII. Personalstruktur / Dienstrecht

Der vorgesehene Verzicht auf die Regeleinstellungsvoraussetzung der Habilitation für Universitätsprofessoren wird sich auch in Nordrhein-Westfalen in den Fächern, in denen der Habilitation zentrale qualifizierende Bedeutung zukommt, nicht gerade qualitätssteigernd auswirken. Die intendierte Neuerung ist auch insoweit abzulehnen, als bereits bisher sowohl das HRG als auch die Hochschulgesetze der Länder eine Qualifikation ohne Habilitationsschrift kennen. Auch die beabsichtigte Einführung nebenberuflicher Professoren (§ 50 E) ist mit dem Ausbildungsauftrag der Hochschulen nicht recht zu vereinbaren. Zu befürchten ist, daß auf diesem Wege die Qualitätsanforderungen an zu berufende Professoren abgesenkt werden sollen. Zu berücksichtigen ist auch, daß für derartige Aufgaben Lehrbeauftragte bestellt werden können. Im übrigen ist die Regelung verfassungsrechtlich bedenklich, da Hochschullehrer bereits aufgrund Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz im Regelfall zu verbeamteten sind. Dieses Regel-Ausnahme-Prinzip soll durch § 50 E durchbrochen werden, da die zu berufenden nebenberuflichen Professoren nur im Angestelltenverhältnis beschäftigt werden können. Die Daseinsberechtigung dieser Norm dürfte sich allein aus der Finanznot des Landes erklären lassen. Mit Qualitätssicherung hat sie jedenfalls nichts zu tun. Ferner sollte ein Probebeamtenverhältnis für Professoren ausgeschlossen werden. Im übrigen ist kritikwürdig, daß sowohl wissenschaftlichen Mitarbeitern als auch Assistenten im Ausnahmefall die selbständige Wahrnehmung von Aufgaben in Forschung und Lehre übertragen werden kann. Die selbständige Fachvertretung ist bereits angesichts der zu garantierenden Qualität der Ausbildung Kernaufgabe der berufenen (Universitäts)-Professoren, was die Mitwirkung wissenschaftlicher Mitarbeiter und Assistenten selbstverständlich nicht ausschließt (was im übrigen geltendem Recht entspricht).

Ferner ist abzulehnen, daß in § 56 des Gesetzentwurfs die Einstellung besonders befähigter Ingenieurwissenschaftler mit Fachhochschulabschluß als Assistenten der Besoldungsgruppe C 1 vorgesehen ist. Dies ist mit den Einstellungsvoraussetzungen für den höheren Dienst nicht vereinbar.

Im übrigen ist anzunehmen, daß die in § 51 Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 E vorgesehene Regelung, wonach die bisherigen Leistungen in der Lehre bei der Gewährung von Forschungssemestern berücksichtigt werden sollen, zu einer Reihe von Prozessen vor den Verwaltungsgerichten führen werden. Dies hängt vor allem mit der substanzlosen Ausgestaltung von § 6 E (Evaluation) auf der einen Seite und auf der anderen Seite damit zusammen, daß es sich bei der Gewährung eines Forschungssemesters um eine dienstrechtliche Entscheidung handelt. Auch vor diesem Hintergrund müßte der Gesetzgeber regeln, wer die Leistungsbeurteilung vornimmt.

Schließlich ist es verfehlt, wie in § 59 Abs. 3 S. 2 E vorgesehen, wissenschaftlichen Mitarbeitern im Rahmen ihrer Dienstaufgaben auch eine Habilitation zu ermöglichen. Hierfür stehen systematisch zutreffend die Stellen der wissenschaftlichen Assistenten (C 1) zur Verfügung. Die beabsichtigte Vorschrift, die ersichtlich auf eine falsch verstandene Emanzipation auch der wissenschaftlichen Mitarbeiter hinausläuft, verkennt, daß die Dienstleistungen, die traditionell von wissenschaftlichen Mitarbeitern erbracht werden, durch diese Option in ihrem Bestand quantitativ erheblich gefährdet sind. Der Gesetzgeber muß sich die Frage gefallen lassen, wie er das so entstehende Dienstleistungsvakuum in Zeiten des Qualitätspaktes füllen will.

Die Regelungen gemäß § 62 Abs. 1 E hat das Land Nordrhein-Westfalen bereits mit Leben gefüllt. Hierzu sei angemerkt, daß es unsinnig ist, durch eine Verordnung - wie in Nordrhein-Westfalen geschehen - vorzugeben, die Lehre an einer bestimmten Anzahl von Wochentagen ableisten zu müssen. Dies ist in aller Regel organisationstechnisch nur im beschränkten Maße möglich. Analysiert man das Begleitschreiben der Ministerin zur Einführung der Lehrverpflichtungsverordnung, so wird deutlich, daß selbst das Ministerium davon ausgeht, eine unvernünftige Regelung initiiert zu haben, die nun -

das bedeutet aus Sicht des Ministeriums anscheinend Autonomie der Hochschulen - eigenverantwortlich von den Hochschulen "vernünftig" praktiziert werden soll.

Es ist aus Sicht des Deutschen Hochschulverbandes - Landesverband Nordrhein-Westfalen - schließlich verfehlt, den Rektor zum Dienstvorgesetzten der Professoren machen zu können, wie dies nun § 64 Satz 2 E vorsieht. Das Ministerium sollte aus seiner dienstrechtlichen Verantwortung nicht entlassen werden.

#### **IX. Befristete Ausstattungszusagen**

Der Neuregelung in § 47 Abs. 4 E liegt die Vorstellung der KMK zugrunde, regelmäßig Ausstattungen nur noch befristet zusagen zu können. § 50 Abs. 4 E läßt von dieser Befristung keine Ausnahmen zu und ist schon insoweit wenig sachdienlich. Aus wissenschaftlichen Gründen muß auch in Zukunft die nicht befristete Zusage im Einzelfall möglich sein. Ansonsten ist in vielen investitionsträchtigen und auch -abhängigen Fächern eine vernünftige Fachvertretung nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Im übrigen darf die Befristung der Zusagen nicht in eine Einbahnstraße führen: Wird die Befristung nur als Mittel zum Zweck dafür eingesetzt, zugesagte Ressourcen nach Fristablauf entziehen zu können, ist sie wissenschaftsfeindlich. Wenn man sich auf die Befristung einläßt, so muß es auch legitim sein, mit der Befristung verknüpft eine Vereinbarung darüber zu treffen, unter welchen Umständen nach Ablauf der Frist eine Erhöhung der Ausstattung realisiert wird.

#### **X. Studienstruktur**

Ob die Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen in einem konsekutiv-System für die nordrhein-westfälischen Hochschulen von Nutzen sein könnte, wird sich erst in vielen Jahren erweisen. Die viel beschworene "Internationalität" deutscher Studiengänge könnte auch mit verträglicheren Mitteln als der Einführung eigenständiger Bachelor- und Masterstudiengänge erreicht werden. Beispielsweise könnten in den herkömmlichen Diplomstudiengängen Einstiegs- und Ausstiegsstellen für ausländische

und inländische Studierende definiert werden. Der vorgelegte Gesetzentwurf läßt zudem die Festlegung vermissen, daß Bachelor und Master-Studiengänge **erprobungsweise** eingeführt werden können. Gerade ausweislich des vor einigen Monaten in Nordrhein-Westfalen vorgelegten Papiers zu den Eckdaten von Bachelor- und Masterstudiengängen steht nämlich zu erwarten, daß sich die Hochschulen, wenn sie sich für die Einführung dieses Konsekutiv-Systems entscheiden, gleichzeitig befürchten müssen, die herkömmlichen - international nach wie vor anerkannten - Diplomstudiengänge in Zukunft bereits aus finanziellen Gründen schließen zu müssen. Dies wird einem wahrhaften "Erprobungsmodell" nicht gerecht. Im übrigen ist es verfehlt, diese Studiengänge für die beiden Hochschultypen Universität und Fachhochschulen unterschiedslos (§ 96 Gesetzentwurf) vorzusehen. Die Verleihung der in § 96 vorgesehenen Grade ohne Hinweis auf die verleihende Fachhochschule ("FH") ist angesichts der unterschiedlichen Profile von Universität und Fachhochschule nicht zu rechtfertigen. Ferner ist es bislang lediglich eine Behauptung, daß ein Bachelor-Studiengang, der nach den gesetzlichen Vorgaben auch nur sechs Semester umfassen könnte, mit einer ersten **berufsqualifizierenden** Prüfung abgeschlossen werden könnte. Es steht zu befürchten, daß derartige Bachelor-Studiengänge eine Mogelpackung werden, und die Absolventen mit dem Signum beruflicher Qualifikation aus der Hochschule entlassen, aber vom Arbeitsmarkt nicht angenommen werden. Letztlich steht zu befürchten, daß die Einführung des Konsekutiv-Systems vor allem dazu dienen soll, viele Studierende nach kurzer Zeit ohne hinreichende Qualifikation aus den Hochschulen verweisen zu können.

Im übrigen ist anzumerken, daß das nordrhein-westfälische Ministerium 1998 bereits signalisiert hat, daß sich die Hochschulen nach einer bestimmten viel zu kurz geratenen Frist bereits aus ökonomischen Gründen für die Fortführung des bewährten Diplomstudienganges oder der Erprobungsmodelle entscheiden müssen. Dieses "Entweder/Oder" ist sicherlich realistisch vor dem Hintergrund der angespannten finanziellen Lage in Nordrhein-Westfalen. Es zeigt jedoch, daß von einem Erprobungsmodell im eigentlichen Sinne überhaupt nicht die Rede sein kann. Zudem kritisch anzumerken, daß der Gesetzgeber nun auf die Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen setzt und dies zu einer Zeit geschieht, in der gerade in den USA eine Diskussion über die

mangelnde Berufsqualifizierung durch den Bachelor-Abschluß eine aktuelle Diskussion entbrannt ist.

## **XI. Lehre / Dienstreisen**

Angesichts der Wissenschaftsrelevanz einer Festlegung über die Lehrverpflichtung des Hochschulpersonals sollte eine Rechtsverordnung über die Lehrverpflichtung der parlamentarischen Kontrolle unterliegen (§ 62 Abs. 1 E).

Die in § 62 Abs. 4 E vorgesehene Regelung eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt und die gleichzeitige Ermächtigung für die Exekutive, das Nähere zur Genehmigung von Dienstreisen des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals durch Rechtsverordnung zu regeln, ist im Hinblick auf Professoren, die zur selbständigen Fachvertretung in Forschung und Lehre berufen sind, verfassungsrechtlich bedenklich. Eine derartige Festlegung ist auch mit der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (Urteil vom 3. Februar 1998) kaum zu vereinbaren.

Zwar mag § 62 Abs. 4 E auf den ersten Blick verständlich sein, wenn man die diese Vorschrift auslösenden Gerichtsentscheidungen kennt. Das OVG Münster hatte allerdings lediglich darüber zu entscheiden, ob in Nordrhein-Westfalen - ohne gesetzliche Grundlage - eine Genehmigungspflicht für Professoren-Dienstreisen besteht. Dies hat das Gericht mit einer sehr überzeugenden Begründung verneint. Allerdings ist diese Entscheidung keineswegs ein Freibrief für pflichtvergessene Professoren, ihre Lehraufgaben zugunsten anderer Aktivitäten im Hauptamt hintanzustellen. Denn: Unabhängig von einer Genehmigungspflicht einer Dienstreise kann derjenige Professor, der seinen Aufgaben in der Lehre bzw. Selbstverwaltung nicht nachkommt, disziplinarrechtlich belangt werden. Dieser Aspekt ist bei der öffentlichen Diskussion des vermeintlichen "Skandalurteils" übersehen worden. Für eine gesetzliche Regelung besteht mithin auch kein Bedürfnis. Die "Leitsätze zum Beruf des Universitätsprofessor" - eine Resolution des Deutschen Hochschulverbandes - besagen wörtlich: "Während der Vorlesungszeit hat die Erfüllung der Lehrverpflichtungen grundsätzlich Vorrang vor den anderen

Aufgaben des Universitätsprofessors." Wenn der Gesetzgeber dieses Prinzip explizit normieren will, so sollte er sein Ziel auf diese Weise, nicht aber unangemessen über einen Dienstreisen-Genehmigungsvorbehalt verfolgen.

## XII. Forschung

In der gegenwärtigen hochschulpolitischen Diskussion kommt eine der Kernaufgaben der Universitäten, die Forschung, viel zu kurz. Dies hängt mit der eingangs monierten Interpretation der Hochschulen als Dienstleistungsunternehmen eng zusammen. Als unverständlich ist es in diesem Zusammenhang zu bezeichnen, daß die Durchführung von Drittmittelforschung - diese ist Hauptaufgabe der forschenden Professoren - von den Hochschulen mit einem angemessenen Entgelt belegt werden können soll. Insbesondere in Zeiten, in denen sich der Staat aus seiner Garantenstellung für die Hochschulen immer weiter versucht zurückzuziehen, sollte er mit Zufriedenheit zur Kenntnis nehmen, wenn Professoren ihre Forschung partiell über Drittmittel finanzieren. Sie und die potentiellen Geldgeber durch die Erhebung eines angemessenen Entgelts für die Wahrnehmung einer Hauptaufgabe strafen zu wollen, ist nicht nachvollziehbar.

## XIII. Hochschulmedizin

Mit der Neustrukturierung der Hochschulmedizin - §§ 33 ff. des Gesetzentwurfs - wird eine verstärkte wirtschaftliche Selbständigkeit und unternehmerische Freiheit der Klinika bei gleichzeitiger Reduzierung der staatlichen Steuerung intendiert. Dies erscheint schon deshalb dringend erforderlich, weil die Rahmenbedingungen für die universitäre Medizin durch das Gesundheitsstrukturgesetz in entscheidendem Maße verändert worden sind. Das Vergütungssystem nimmt nicht länger auf die konkreten Kosten eines Klinikums Rücksicht, sondern orientiert die Bemessung der Entgelte in zunehmendem Maße an privatwirtschaftlichen, unter unternehmerischen Gesichtspunkten geführten Krankenhäusern, und diese Entwicklung wird sich mit Inkrafttreten der "Gesundheitsreform 2000" weiter fortsetzen.

Die Neuregelungen zur Hochschulmedizin im Gesetzentwurf tragen deutlich experimentellen Charakter und sind noch dringend nachbesserungsbedürftig. So bemüht sich der Gesetzentwurf durch die Streichung des Passus in § 34 Abs. 1 E, daß medizinischen Zentren den "gesetzlichen Regelfall" bilden, zwar um eine weitgehende Deregulierung. Die Problematik, wie sich die Kosten für Forschung, Lehre, Studium und Krankenversorgung auf die einzelnen Budgets aufteilen lassen, besteht aber unabhängig von der vertikalen Organisation eines Klinikums und ist bis heute nicht abschließend geklärt. Die Anstaltslast des Landes für die Aufwendungen in der Lehre wird jedenfalls auch in Zukunft unverändert fortbestehen.

Der neu eingeführte Satz 3 in § 34 Abs. 6 E überwälzt die Entwicklung neuer Methoden der Mittelbewirtschaftung, die die gesonderte Ausweisung der Mittel für Forschung, Lehre und Studium und der Mittel für die Krankenversorgung in der erforderlichen Differenzierung ermöglichen, auf die Medizinischen Einrichtungen. Diese Regelung, die bezeichnender Weise sowohl in der vorliegenden Gesetzesbegründung als auch in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Neuordnung der Hochschulmedizin (Drucksache 12/3787) mit keinem Wort erwähnt wird, offenbart die Hilflosigkeit des Gesetzgebers in der Sache ist deshalb als Ausdruck einer bloß "experimentellen Normgebung" abzulehnen. Wer nicht weiß, welches das vernünftige Modell sein wird, sollte auf die Normierung verzichten. Die Möglichkeit der sachgerechten Entflechtung der Finanzströme für die medizinische Forschung, Lehre und Krankenversorgung harret bis heute einer exakten Analyse oder gar eines Lösungsansatzes. Dann aber ist es inakzeptabel, den Auftrag des Gesetzgebers undifferenziert an die Universität weiterzuleiten.

Mit der Neuregelung der Bestellung des Ärztlichen Direktors - orientiert an "Managementverfahren" in der Leitung eines Krankenhauses - versucht § 36 Abs. 2 E von dem bisherigen komplizierten Bestellungsverfahren abzugehen. Angesichts der Tatsache, daß Ärztliche Direktoren auch in Zukunft nicht in erster Linie Krankenhausmanager, sondern Forscher, Lehrer und Ärzte sein werden und sein müssen, sollte das Rektorat seinen Vorschlag an das Ministerium zuvor nicht im *Benehmen*, sondern im *Einvernehmen* mit dem Fachbereich Medizin erstellen.

Durch § 39 Abs. 1 Satz 2 E wird eine eigene Budgetverantwortlichkeit für Abteilungsleiter neu eingeführt. Dabei bleibt unklar, wie die Ergebnisverantwortlichkeit konkret ausgestaltet sein soll. Die Herstellung von Ressourcenverantwortung auf Abteilungsebene bleibt so lange illusionär, wie dem einzelnen Abteilungsleiter keine validen einschlägigen Informationen von seiten des Verwaltungsdirektors bzw. des Klinikumvorstands zur Verfügung gestellt werden, die eine entsprechende Ressourcenplanung ermöglichen. Dieses Informationsrecht müßte in § 39 Abs. 1 E noch explizit genannt werden.

Mit der Einführung einer *Erprobungsklausel* in § 41 E beabsichtigt das Land, an einzelnen ausgewählten Klinikstandorten unterschiedliche Organisationsformen für medizinische Einrichtungen zu entwickeln und zu testen, um insbesondere Erfahrungen mit Blick auf eine möglichst wirtschaftliche Betriebsführung zu sammeln. Durch Rechtsverordnung soll dabei bestimmt werden, daß medizinische Einrichtungen als öffentlich-rechtliche Anstalten der Hochschule mit eigener Rechtspersönlichkeit oder in privater Rechtsform geführt werden. Aus Sicht des Deutschen Hochschulverbandes - Landesverband Nordrhein-Westfalen - erscheint ein solches Vorgehen schlechterdings nicht akzeptabel. Zum einen kann eine Organisationsreform dieses Umfangs nicht durch schlichte Rechtsverordnung unter Umgehung parlamentarischer Prinzipien realisiert werden. Die Auswirkungen der Reform auf die Stellung des einzelnen Hochschullehrers, aber auch auf die Hochschulen als Ganzes, sind derart wesentlich, daß es einer Regelung durch Parlamentsgesetz bedarf. Auch inhaltlich läßt die Erprobungsklausel darüber hinaus viele Fragen offen. So bleibt etwa völlig unklar, wie sich die in § 41 Abs. 2 Ziff. 4 E angesprochene Überleitung der Beschäftigten auf das verselbständigte Klinikum sowie die Ausgestaltung der einzelnen Rechtsverhältnisse vollziehen soll, ohne die Heranbildung des medizinisch-wissenschaftlichen Nachwuchses zu gefährden. Einerseits besteht die Gefahr, daß der Wechsel und die Mobilität des wissenschaftlichen Nachwuchses aufgrund völlig unterschiedlicher Klinik- und Fakultätsstrukturen massiv behindert wird. Dies wird aller Voraussicht nach dazu führen, daß in einem noch nicht überschaubarem Maße Berufungen heranwachsender Hochschullehrer erschwert werden. Zum anderen enthält der Gesetzentwurf keine Vorgaben dafür, welchen Änderun-

gen der Nachwuchs im dienst- oder arbeitsrechtlichen Sinne künftig unterworfen sein wird.

Die Erprobungsklausel erweckt den Eindruck einer gewissen Beliebigkeit oder Ratlosigkeit in den künftigen möglichen Organisationsformen. Ein Organisations- und Finanzierungsstrukturwettbewerb zwischen den Medizinischen Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen wird den Kliniken zukünftig keinerlei neue Finanzierungsspielräume eröffnen. Es besteht vielmehr die Gefahr, daß der Staat sich aus seiner Trägerverantwortung entweder völlig zurückziehen wird, oder diese Verantwortung lediglich punktuell auf bestimmte, profitable Teile der Medizinischen Einrichtungen beschränken wird.

gez. Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Löwer

Bonn, den 17. November 1999