



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
12. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
12/ 3448
A23 + A03

DER REKTOR DER UNIVERSITÄT ZU KÖLN

als Sprecher
der Landesrektorenkonferenz der Universitäten
des Landes Nordrhein-Westfalen

**Gesetzentwurf der Landesregierung zu einem Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz - HG) vom 23. August 1999, Landtagsdrucksache 12/4243
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wissenschaft und Forschung am 1. Dezember 1999**

Der Entwurf ist gegenüber den Vorentwürfen deutlich verbessert und insgesamt modernisiert worden. Daß dabei eine Reihe von Forderungen der Universitäten aufgenommen und umgesetzt worden sind, wird ausdrücklich anerkannt. Die Universitäten können mit der jetzt eingeschlagenen Linie des Entwurfs im wesentlichen leben. Doch sollten die Gesetzesberatungen dazu genutzt werden, um Anregungen zum weiteren Abbau bürokratischer Hemmnisse aufzunehmen und den Spielraum der Universitäten zu innovativen Fortentwicklungen zu erweitern.

Noch nutzt der Entwurf nicht konsequent genug die Chancen zur Deregulierung, die ihm das Rahmenrecht der Bundes gibt. Noch hat der Entwurf die aus den Vorberatungen stammende Tendenz nicht völlig verlassen, die Deregulierung im Verhältnis zwischen dem Land und den Universitäten durch eine zusätzliche Regulierungsdichte innerhalb der Universitäten zu ersetzen und in den Universitäten Hierarchien aufzubauen und zu verstärken, statt sie abzubauen und womöglich aufzulösen.

Den Entwurf kennzeichnet noch immer eine zu weitgetriebene zentralistische Tendenz. Vielfache, von der Spitze ausgehende Planungen sollen die an der Basis zu treffenden Lehr- und Forschungsentscheidungen programmieren. Das Vertrauen in die Planbarkeit langfristiger Entwicklungen im Forschungs- und Lehrbereich ist zu groß, das Zutrauen zum Sachverstand und zu sachgerechtem Verhalten der Universitätsmitglieder, die an Ort und Stelle im Forschungs- und Lehrbereich den Entwicklungen adäquate Weichenstellungen selbständig vornehmen, ist zu gering ausgebildet.

I. Allgemeines

1. Der Entwurf hält zum Bedauern der Universitäten an der Konzeption fest, die Unterschiede zwischen den Universitäten und den Fachhochschulen so weit wie möglich einzuebnetten, statt sie im Sinne der Schärfung des jeweiligen Profils deutlicher von einander abzugrenzen. Dieser Zielsetzung des Entwurfs dient die Zusammenfassung der Regeln für die Universitäten und für die Fachhochschulen in einem Gesetz, die farblose Bezeichnung der Universitäten als Hochschulen, die Erweiterung des Forschungsauftrages der Fachhochschulen und die Festlegung von einheitlichen Bezeichnungen für Hochschulgrade (Diplom, bachelor, master ohne kennzeichnenden Zusatz).

Dieser Zielsetzung dient auch die Einführung eines teils in Fachhochschulen, teils in Universitäten abgeleiteten einheitlichen Studiums, wobei womöglich noch den Universitäten die Grundausbildung (bachelor), den Fachhochschulen das Aufbaustudium (master) zugewiesen werden soll, und die Fortführung der Regelungen, daß nur ein Hochschulstudium, nicht ein Universitätsstudium Voraussetzung für die Tätigkeit als Universitätsprofessor(in) bilden soll (mit der Möglichkeit der an ein Fachhochschulstudium anschließenden Promotion und der Berufung an Universitäten ohne Habilitation), was zu Universitätsprofessor(inn)en führen kann, die ihrerseits auf keinen Tag des Studiums an einer Universität zurückzublicken vermögen.

2. Der Entwurf will Außenregulierungen für die Universitäten abbauen und so den Handlungsspielraum der Universitäten erweitern. In Sinne dieser Zielsetzung liegt es, wenn er Entscheidungen über die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Fachbereichen und wissenschaftlichen Einrichtungen, die Genehmigung von Prüfungsordnungen und die Anerkennung von An-Instituten vom Ministerium in die Universitäten verlagert. Doch bleiben nach wie vor erhebliche Eingriffsmöglichkeiten des Ministeriums und eine Vielzahl gesetzlicher Vorgaben, die einer grundlegenden Stärkung der Selbstverantwortung der Hochschule unverändert entgegenstehen.

So wird die Ermächtigung des Ministeriums zum Erlaß quantitativer Eckdaten für Studium und Prüfungen aufrechterhalten, die auch für zukünftige neuartige Studiengänge und Prüfungssysteme Detailvorgaben erlaubt. Im Hinblick auf die Einführung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen werden die Rechte des Ministeriums zu Lasten der Hochschulen erheblich erweitert. Die Voraussetzungen für entsprechende Eingriffe sind so weit gefaßt, daß die Entscheidung über das Studienangebot weitgehend auf das Ministerium verlagert werden kann. Schließlich verpflichtet der Entwurf die Universitäten im Rahmen der Bestimmungen

über die Evaluation zur Veröffentlichung der Ergebnisse der Bewertung, ohne Inhalt, Zweck und Ausmaß der Evaluation hinreichend zu bestimmen. Damit bleibt unklar, ob und in welcher Weise die Ergebnisse der Evaluation für künftige Entscheidungen des Landes vorgeiflich werden können, inwieweit sich die Universitäten also mit der Veröffentlichung der Ergebnisse zusätzlichen Maßnahmen der Fremdbestimmung unterwerfen.

3. Der Entwurf ersetzt den Abbau von Außenregulierungen durch den Aufbau zusätzlicher Maßnahmen der Binnenregulierung, wobei mit dieser Binnenregulierung typischerweise ein „top down“-Ansatz verbunden ist. So wird künftig die Entwicklung von Forschung und Lehre an der Basis in Zielvereinbarungen zwischen Ministerium und Universität, in einen Hochschulentwicklungsplan des Rektorats sowie in Entwicklungspläne der Fachbereiche der Universität eingebunden. Zu den Maßnahmen einer unnötigen zusätzlichen Binnenregulierung gehört es auch, daß das Rektorat sich künftig vor seiner Entscheidung zur Verteilung der Stellen und Mittel in der Universität über verbindliche Grundsätze der leistungsbezogenen Verteilung äußern muß.

4. Der Entwurf trennt nicht immer ausreichend Wichtiges von ebenfalls Bedeutungsvollem, aber doch weniger Wichtigem. So werden bei der Aufgabenbeschreibung der Universität die zentralen Aufgaben in Forschung, Lehre, Studium, Nachwuchsförderung und Krankenversorgung nicht deutlich genug von anderen Aufgaben abgegrenzt. Die wichtige kulturelle Aufgabe der Universitäten findet sich nur in der unangemessenen Zusammenstellung erwähnt: Die Hochschulen „fördern in ihrem Bereich Sport und Kultur“.

5. Den „Leitlinien zur Funktionalreform“, die als Thesenpapier der Erstellung des Gesetzesentwurfs vorangegangen waren, ging es um die Übernahme von Organisationsstrukturen aus der Wirtschaft in die Universitäten in der Erwartung, daß die Strukturen marktorientierter Unternehmungen für die nicht am Markt operierenden, nicht vornehmlich an ökonomischen Zielsetzungen ausgerichteten Universitäten vorbildlich sein könnten. Dabei wurde die Unterschiedlichkeit der beiden Bereiche nicht deutlich genug erkannt. Auch wurde der Entwicklung der Organisationslehre für die Unternehmen nicht ausreichend Rechnung getragen.

Die „Leitlinien“ waren es, die die Bedeutung der Zentralebene für die Universität besonders betonten, die eine „effektive Steuerung“ der Hochschule von der Spitze her anmahnten und die an die Stelle einer weithin konsentierten Entscheidungsfindung im Kreis sachbezogen argumentierender Wissenschaftler ein „effektives Hochschulmanagement“ durch von Universitätsführungskräften durchgesetzte quasi-politische Mehrheitsentscheidungen setzen wollten. Von diesem Organisationsmodell sind noch gewisse Züge im Entwurfstext erhalten geblieben. Zu ihnen wird von einigen Universitäten die durch den Entwurf vorgesehene

Umorientierung des Verhältnisses von Rektorat und Senat gezählt, auch wenn die Grundtendenz des Entwurfs in diesen Fragen einer Mehrheit der Universitäten entgegenkommt.

Doch geht der Entwurf in der von ihm eingeschlagenen Linie sehr weit. Das Rektorat wird, wie es die Begründung zum Entwurf in einem noch an die „Leitlinien“ erinnernden Sprachgebrauch umschreibt, zu einer „umfassend planenden und lenkenden Führungsinstanz“ aufgebaut. Selbst die grundlegende Umgestaltung der Universität durch Errichtung, Änderung oder Aufhebung ganzer Fachbereiche soll nunmehr allein in der Hand des Rektorats liegen. Eine solche Kompetenzzuordnung muß innerhalb der Universität Befürchtungen wecken und entspricht - zumindest an an den großen Universitäten - nicht der dort bewährten Universitätstradition. Die Reduzierung des Senats auf ein Gremium zum Erlaß zentraler Hochschulordnungen, zur Wahl von Mitgliedern des Rektorats und zur Kontrolle des Rektorats wird, so sieht es jedenfalls eine Gruppe der Universitäten, der Bedeutung der Konsensfindung auf der zentralen Ebene nicht gerecht.

Wirklichkeitsfremd ist auch der Gedanke, daß es sinnvoll sein kann, den Rektor oder die Rektorin vom Vorsitz im Senat auszuschließen. Denn für das vernünftige Zusammenwirken der beiden Gremien ist die einheitliche Leitung unverzichtbar. Wenn es möglich sein soll, den Rektor mit der Begründung vom Vorsitz im Senat auszuschließen, daß die Leitung des Entscheidungsgremiums und des Kontrollgremiums nicht in einer Hand liegen dürfe, dann zeigt diese Argumentation, daß die Trennung der beiden Funktionen der gewachsenen Bedeutung der beiden Gremien nicht ausreichend Rechnung trägt. Jedenfalls für große Universitäten, die schon nach ihrer Struktur auf eine dezentrale Leitung durch Betonung der Autonomie der Fakultäten Gewicht legen müssen, sollte die gegenwärtige Konzeption der Senatsmitwirkung als Option erhalten bleiben.

6. Der Entwurf nimmt die Rechtsstellung der Forscher und Lehrer nicht ernst genug, wenn er in manchen seiner Bestimmungen den Eindruck erweckt, als würde die Universität durch das ihr zur Verfügung gestellte Personal forschen und lehren. Dabei ist die Forschung und Lehre den Universitätsmitgliedern als selbständige Aufgabe übertragen. Das Spannungsfeld zwischen der Selbständigkeit der im Wissenschaftsbetrieb tätigen Forscher und Lehrer und den Planungskompetenzen, die der Entwurf dem Rektorat und dem Fachbereich übertragen will, wird in den Entwurfstext nicht deutlich genug. Die Sprache des Entwurfs sollte unter dem Blickwinkel der Selbständigkeit der Forscher und Lehrer auch in anderen Zusammenhängen überprüft werden, so wenn der Entwurf die in festem Dienstverhältnis stehenden Mitglieder der Universität nunmehr zusammengefaßt mit dem auf unselbständige Leistungen hindeutenden Ausdruck „Universitätspersonal“ charakterisiert (§ 11 Abs. 1) und im Hinblick

auf die Hochschule von „ihren“ Forschungsvorhaben (§ 100 Abs. 3) spricht oder wenn es im Entwurfstext heißt, daß „die Hochschulen“ (statt die an den Hochschulen tätigen Hochschullehrer) Möglichkeiten des weiterbildenden Studiums anbieten sollen (§ 90 Abs. 1 Satz 1)

7. Der Entwurf folgt auch in der jetzt vorliegenden Fassung noch der Tendenz, die Studierenden nicht vornehmlich als aktive Mitglieder der Universität zu würdigen, sondern sie in die Rolle bloßer Konsumenten („Kunden“) von Universitätsdienstleistungen zu drängen. Die aktive Bedeutung des Studiums, die Verantwortung der Studierenden für den Gesamtbetrieb der Universität wird nicht thematisiert. Von Verpflichtungen der Studierenden im Rahmen ihres Studiums (zB zur Beteiligung am Unterricht, zum vollen Einsatz ihrer Kräfte, zur Förderung der Leistungsfähigkeit der Universität) ist nicht die Rede. Nur die Verpflichtung zur (wiederum passiven) Teilnahme an einer Studienberatung wird erwähnt (§ 83 Abs. 2).

Wenn man den Entwurf liest, könnte man meinen, daß die Studenten nicht studieren, sondern studiert werden. Der Entwurf spricht zusammengefaßt von Lehre und Studium. Beide sollen dem Studierenden fachliche Kenntnisse, Fähigkeiten und Methoden vermitteln. Der Student wird hier nur als Empfänger von Leistungen, nicht als selbständiger Anreger, Aneigner und (zB durch Übernahme von Seminarreferaten und als Mitorganisator von propädeutischen Veranstaltungen der Fachschaften) als Mitwirkender im Lehrbetrieb gedacht. Daß es sich bei den Studierenden um erwachsene Menschen handelt, die Anregungen und Informationen aufnehmen wollen, aber keiner laufenden „Betreuung“ bedürfen, die sich über ihren bisherigen Studienverlauf im Zweifel selbst ein Bild machen können und nur in Ausnahmefällen eine zusätzliche Beratung brauchen (§ 83 Abs. 2), sollte deutlicher hervorgehoben werden.

II. Einzelfragen

1. Der Aufbau des Entwurfs folgt der herkömmlichen Gliederung, die nicht die einzelnen Menschen, sondern die Institutionen in den Mittelpunkt stellt und die Gremien der Zentralebene vor den Fachbereichen, die Fachbereiche vor den Instituten und Lehrstühlen, diese wieder vor den Professorinnen und Professoren, den Mitarbeitern und Studierenden aufführt. Wenn der Stand des Gesetzgebungsverfahrens die Zeit dazu bieten könnte, wäre eine Überprüfung dieses Aufbaus angebracht. Überprüfungsbedürftig ist der Aufbau auch insoweit, als er die für die Universität zentral bedeutsame Forschung erst am Ende seiner Bestimmungen, unmittelbar vor der Hochschulfinanzierung erwähnt. Die aus dieser Perspektive erwünschten Umstellungen ließen sich relativ leicht realisieren.

2. Die Sprache des Entwurfs sollte an verschiedenen Stellen nachgebessert werden. Von der unangemessenen Zusammenordnung von „Sport und Kultur“ (§ 3 Abs. 6) und von dem nunmehr in den Vordergrund gerückten Ausdruck „Hochschulpersonal“ (§ 11 Abs. 1) war schon die Rede. Schwächen des sprachlichen Ausdrucks zeigen nicht selten Schwächen in der klaren Erfassung des Gemeinten. So ist es bezeichnend, daß es dem Entwurf bisher noch nicht gelingt, deutlich zu machen, was er als Einstellungsvoraussetzung für Professorinnen und Professoren an die Stelle der Habilitation setzen will. Es heißt in § 46 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe a, daß an die Stelle der Habilitation wissenschaftliche Leistungen treten können, die durch wissenschaftliche Leistungen nachgewiesen werden - eine solche Bezeichnung dürfte sich im Kreise drehen. Merkwürdig klingt es auch, wenn als Ziel der Forschung die Gewinnung „wissenschaftlicher“ Erkenntnisse hervorgehoben wird (§ 99 Satz 1) oder wenn zum Gegenstand der Forschung „alle wissenschaftlichen Bereiche“ (§ 99 Satz 2) erklärt werden, als wenn sich wissenschaftliche von nichtwissenschaftlichen Bereichen trennen ließen.

3. Der Entwurf überzieht die Universitäten mit zahlreichen neuen Aufgaben in der Betreuung der Studierenden, in der Organisation von Teilzeitstudium und in der Evaluation der Lehrleistungen zu einer Zeit, in der den Universitäten gerade Personal abgezogen wird, das für die Erfüllung derartiger Aufgaben nun nicht mehr zur Verfügung steht. Dabei wird das Verhältnis von Aufwand und Ertrag der einzelnen Maßnahmen nicht immer ausreichend mitbedacht. So sollen künftig Evaluationen (gleichsam um ihrer selbst willen) stattfinden, auch wenn man nicht weiß, welches Leistungspotential auf diese Weise neu erschlossen werden kann.

Die Universitäten des Landes sperren sich nicht gegen Evaluationen, die mit klar begrenzten Zielsetzungen und unter angemessenem Aufwand als freiwillig einzusetzende Instrumente der Leistungskontrolle vorgesehen werden. Doch wird von einigen Universitäten bemerkt: Wenn - im Anschluß an ausländische Vorbilder - Lehrveranstaltungen durch Studierende beurteilt werden, muß beachtet werden, daß es in der deutschen akademischen Tradition in den meisten nichtnaturwissenschaftlichen Bereichen keine Anwesenheitspflicht und keine Kontrolle der Anwesenheit für Studierende in den Lehrveranstaltungen gibt. Gerade bei großen Veranstaltungen mit Hunderten von Hörern ist daher mit Beurteilungen zu rechnen, die sich auf mehr zufällige Eindrücke an nur einzelnen Kurstagen stützen. Außerdem sind Zweifel gegenüber der Auffassung angebracht, mit Kritik an Lehrleistungen einzelner Professoren ließe sich die inhaltliche Qualität des Dargebrachten verbessern. Man braucht nur an den künstlerischen Bereich zu denken. Noch kein Musiker ist durch die öffentliche Kritik seines Spiels besser geworden. Kritik kann für die Organisation von Lehrveranstaltungen bedeutsam sein und wichtige Anregungen zum äußeren Ablauf und zur

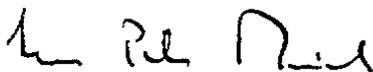
Koordination des Kurses mit anderen Lehrveranstaltungen geben. Durchgreifende inhaltliche Wirkungen auf die Qualität der Lehrleistungen wird sie jedoch nur in Ausnahmefällen bewirken.

4. Der Entwurf führt trotz des Ziels der Deregulierung zahlreiche Vorschriften fort, die ohne Not in das Selbstverwaltungsrecht der Universität eingreifen. So ist nicht einzusehen, warum sich der Gesetzgeber zu der Frage der Mindestamtszeit der Dekane äußern muß (§ 27 Abs. 4 Satz 4). Auch die Organisation der Leitung der wissenschaftlichen Institute sollte den Universitäten überlassen bleiben. Bisher hieß es in § 29 Abs. 5 UG, daß die Leitung der Einrichtung einem Vorstand obliegt, dem die an der wissenschaftlichen Einrichtung tätigen Mitglieder der Gruppe der Professorinnen und Professoren angehören. Nunmehr wird in § 29 Abs. 3 des Entwurfs vorgesehen, daß der Leitung einer wissenschaftlichen Einrichtung mehrheitlich die an ihr tätigen Vertreterinnen und Vertreter der Gruppe der Professorinnen und Professoren angehören. Die Entwurfsbegründung (S. 155) hebt diese Neuregelung als einen Akt der Deregulierung hervor. Im Zusammenwirken mit der Regelung des § 13 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs könnte die Neuregelung jedoch so verstanden werden, als sollte sie nunmehr zwingend zu einer Vertretung der Gruppen in den Institutsvorständen führen, was statt einer Deregulierung eine neue schwerwiegende Regulierung im Selbstverwaltungsbereich zur Folge hätte. Da der Entwurf die Deregulierung betont, sollte das wirklich Gemeinte im endgültigen Gesetzestext noch deutlicher als bisher hervorgehoben werden.

III. Zusammenfassung

Der Entwurf ist als Grundlage für die Gesetzesberatungen zweifellos geeignet. Er sollte jedoch, soweit es der gegenwärtige Stand des Gesetzgebungsverfahrens noch zuläßt, weiter verbessert und modernisiert werden, um den Universitäten künftig ein von Bürokratie und staatlicher Gängelung weitgehend ungehindertes, innovatives Wirken zu ermöglichen.

Köln, den 22. November 1999



(Prof. Dr. Jens Peter Meincke)