

Stellungnahme des Senats der Universität Bielefeld zum Entwurf des Hochschulfreiheitsgesetzes

Präambel

Mit dem Gesetz sollen wesentliche Grundpfeiler der Hochschulen in Nordrhein-Westfalen grundlegend verändert werden. Wenn dem Land aber wirklich daran liegt, damit neue Grundlagen für die positive Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Hochschulen zu schaffen, muss es zum einen ein Interesse daran haben, die Hochschulen und ihre Mitglieder von der Notwendigkeit dieser Veränderungen zu überzeugen, und zum anderen, die von den Hochschulen entwickelten alternativen Vorschläge zu berücksichtigen.

Dies setzt Zeit voraus, Zeit zum Abschätzen aller rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Konsequenzen, insbesondere der Körperschaftslösung, und Zeit zur konstruktiven Entwicklung alternativer Vorstellungen gemeinsam mit den Hochschulen.

Die Universität Bielefeld bietet hierfür ausdrücklich ihre konstruktive Mitarbeit an. Sie fordert dafür, den vorgeschlagenen Zeitplan zu ändern und den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens um ein Jahr zu verschieben.

I. Zusammenfassung

Der Senat der Universität Bielefeld bekennt sich ausdrücklich zu den Zielen *Leistungsfähigkeit* sowie *nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit*. Er stimmt nachdrücklich zu, dass zur Erreichung dieser Ziele „die nordrhein-westfälischen Hochschulen von hemmenden Regularien und überflüssigen Vorschriften befreit und hinreichend finanziert werden“ müssen (Gesetzesbegründung, Allgemeiner Teil, S. 95). Er gibt Minister Pinkwart Recht, wenn er sagt, dass den staatlichen Hochschulen „ein Höchstmaß an Gestaltungs- und Entfaltungsfreiheit gegeben werden müsse“, dass jede einzelne Hochschule in die Lage versetzt werden müsse, „für sich selbst den geeignetsten Weg zu einem starken Profil, zu mehr Exzellenz sowie zu bester Ausbildung und Lehre zu beschreiten“ (Eckpunkte des geplanten HFG, 25.01.2006).

1. Es widerspricht dem Ziel größtmöglicher Autonomie der Hochschulen allerdings diametral, wenn das Gesetz die zentralen Entscheidungen der Hochschule (Wahl des Präsidiums, Beschlussfassung über den Hochschulentwicklungsplan und die Zielvereinbarungen, Zustimmung zum Wirtschaftsplan, etc.) einem Hochschulrat übertragen will, der von externen Mitgliedern dominiert wird. Schon bei der Auswahl der Mitglieder dieses Gremiums hat der Staat über seinen Einfluss im Auswahlgremium ein erhebliches Mitspracherecht. Außerdem bedürfen alle Mitglieder der Zustimmung durch das Ministerium. In Zukunft sollen die für die Entwicklung einer Hochschule wichtigsten Entscheidungen also von einem Gremium getroffen werden, das kein Selbstverwaltungsorgan der Hochschule ist, in dem vielmehr der Staat, der sich doch zurückziehen wollte, entscheidenden Einfluss hat. Dies ist mit der Idee von Hochschulfreiheit nicht vereinbar; insofern verdient das Gesetz seinen Namen nicht. In einer freien Hochschule müssen die zentralen Entscheidungen einem Gremium vorbehalten bleiben, in dem Mitglieder der Hochschule zumindest über die Mehrheit verfügen und dessen Mitglieder allein von der Hochschule bestimmt werden.
2. Der Senat bekennt sich ausdrücklich zu dem Gedanken, dass sich auch Hochschulen an ihren Leistungen messen lassen müssen. Das Gesetz sieht jedoch vor, dies so zu realisieren, dass das Ministerium mit jeder Hochschule Vereinbarungen nicht nur über strategische Entwicklungsziele, sondern auch über konkrete Leistungsziele abschließt. Dabei soll

ein Nichterreichen der Ziele mit deutlichen Mittelkürzungen bestraft werden. Abgesehen davon, dass negative Sanktionen fast immer das falsche Instrument sind, steht zu befürchten, dass mit diesem Steuerungsinstrument auch deshalb das Gegenteil dessen erreicht wird, was man erreichen will, weil es wie andere planwirtschaftliche Instrumente Ausweich- und Abwehrreaktionen hervorrufen wird, die die Hochschulen nicht wirklich stärken. Nicht der wird belohnt, der etwas wagt und dabei (vielleicht) scheitert, sondern der, der seine Ziele so wählt, dass sie möglichst leicht zu erreichen sind. Dem Konzept einer wissenschaftlichen Hochschule wäre es angemessener, die Leistungen jeder Hochschule *ex post* und staatsfern von unabhängigen Experten beurteilen zu lassen.

II. Status und Finanzierung der Hochschulen

1. **Umwandlung in Körperschaften:** Der rechtliche Autonomiegewinn der Hochschulen durch Umwandlung in reine Körperschaften des öffentlichen Rechts kann ein Schritt in die richtige Richtung sein. Dies gilt insbesondere für die Befreiung von den Fesseln des Haushaltsrechts und die Übertragung der Verantwortung für das ihr zugeordnete Personal. Jedoch wird die hierdurch gewonnene Freiheit durch die eingeschränkte Finanzverantwortung des Landes sowie Zielvereinbarungen und daran geknüpfte finanzielle Sanktionen weitgehend neutralisiert. Denn während sich bisher die Finanzierung der Hochschulen an einer „leistungsgerechten“ Erfüllung ihrer Aufgaben orientierte, werden nunmehr als neues Finanzierungskriterium explizit die „vereinbarten Ziele“ eingeführt, deren Erreichung über die Höhe des Landeszuschusses entscheidet. Dieses neue Steuerungsmodell des Gesetzes birgt mehrere Gefahren, welche geeignet sind, die erklärten Ziele des Entwurfes zu torpedieren.
2. **Zielvereinbarungen:** Zunächst werden die Zielvereinbarungen nicht als Verträge unter Gleichen abgeschlossen. Vielmehr hat der Staat (das Ministerium) im Falle eines Dissenses die Möglichkeit, einseitig Ziele vorzugeben, die von den Hochschulen erfüllt werden müssen, wenn sie nicht einen beachtlichen Teil des Landeszuschusses verlieren wollen. Betrachtet man ferner die zu vereinbarenden „konkret messbaren Ziele“, wie etwa die Steigerung der Absolventenzahl, des Drittmittelaufkommens oder der Zahl der Verbundforschungsvorhaben (SFB, Forschergruppen etc.), so ist es sehr wahrscheinlich, dass die Hochschulen versuchen werden, ihre Kennziffern möglichst niedrig festzulegen, um spätere Mitteleinbußen zu vermeiden. Statt höchste Leistungen anzuregen, würden die Zielvereinbarungen kontraproduktives Sicherungsverhalten fördern. Auch ist nicht auszuschließen, dass in der Praxis die „Realitätsebene“ und die „Berichtsebene“ auseinanderfallen. Es steht zu befürchten, dass Zielvereinbarungen im Sinne des Gesetzes als Steuerungsinstrumente genauso scheitern werden wie die 5-Jahrespläne in der früheren sozialistischen Planwirtschaft. Vermeiden ließe sich dies vielleicht, wenn die Zielerreichung mit positiven Anreizen verknüpft wird, ohne bei einer Zielverfehlung – die vielfältige Gründe haben kann – eine Negativsanktion zu verhängen. Denkbar erscheint auch eine periodische Evaluation der Hochschulen durch unabhängige Experten.
3. **Risiken der finanziellen Steuerung:** Die mit der Zielverfehlung verbundenen finanziellen Einbußen können darüber hinaus den Effekt haben, eine Spirale des finanziellen Abstiegs in Gang zu setzen, welche letztlich in die Insolvenz der Hochschule münden kann. Insolvenz ist in der Privatrechtsordnung gleichsam die Kehrseite der wirtschaftlichen Freiheit einschließlich ihrer Gewinnchancen. Insofern ist die geplante Insolvenzfähigkeit

Ausdruck einer Sicht, die sich im Wesentlichen an privatwirtschaftlichen und einzelwirtschaftlichen Zielsetzungen orientiert, welche zum einen ihrem Forschungs- und Ausbildungsauftrag nicht gerecht wird. Zum anderen haben die Hochschulen hingegen kaum die Möglichkeit, sich finanziell so zu emanzipieren, dass die sie alle Risiken ihrer Autonomie allein tragen können. Dies gilt in besonderem Maße für die langfristigen finanziellen Verpflichtungen gegenüber dem Personal, welches künftig allein den Hochschulen zugewiesen sein soll. Insoweit ist vor allem unklar, wer etwa die Beihilfe- und Pensionslasten zu tragen hat und ob das Land gleichsam eine Ausfallhaftung übernimmt. Eine weitere Verschlechterung der angespannten Finanzsituation der Hochschulen bei gleichzeitig steigenden Belastungen wäre nicht verantwortbar.

III. Leitungsstrukturen und Selbstverwaltung

Das Ministerium hat es in seinen *Eckpunkten zum Hochschulfreiheitsgesetz* als sein Ziel erklärt, dass mit dem Gesetz „die kollegiale Selbstorganisation ... weiterhin ein bestimmendes Element [bleibt]“. Das Ministerium hat zurecht betont: „Hochschulen sind Organisationen eigener Art. Ihre Leitungsstrukturen müssen deshalb den besonderen Erfordernissen des Wissenschaftsbetriebs Rechnung tragen“. Entgegen der Versicherung, „[d]as Hochschulfreiheitsgesetz wahr[e] damit den selbstregulierenden Charakter von Forschung und Lehre“, stehen zahlreiche Neuregelungen bei den Leitungsstrukturen im Widerspruch zu dieser Aussage.

1. Hochschulrat: Der Hochschulrat ist durch die Art seiner Zusammensetzung und Legitimation nicht Teil der Hochschule, sondern verlängerter Arm des Ministeriums. Seine Einrichtung sichert weder wissenschaftsadäquate Entscheidungen noch trägt sie zur Autonomie der Hochschule bei.

- a) Legitimation: Nach § 21 Abs. 3 soll der Hochschulrat entweder gänzlich oder zur Hälfte aus Nicht-Mitgliedern der Hochschule zusammengesetzt sein. Da der Vorsitz kein Mitglied der Hochschule sein darf und dessen Stimme ausschlaggebend ist, ist der Hochschulrat in beiden Formen von Externen dominiert. Obwohl dem Hochschulrat weitgehende Kompetenzen zugesprochen sind, ist er damit kein Selbstverwaltungsorgan. Aufgrund der Tatsache, dass dem Ministerium bei der Auswahl und Bestimmung der Mitglieder des Hochschulrats eine entscheidende Rolle zukommt, ergibt sich vielmehr der Eindruck, dass dieses Gremium eher die Interessen des Ministeriums als die der Hochschule vertritt. Es fehlt dem Hochschulrat somit die Legitimation, um die vorgesehenen umfassenden Entscheidungskompetenzen für die gesamte Hochschule zu haben.
- b) Kontrolle und Verantwortlichkeit: Sofern die Bildung eines vom Kuratorium unterschiedenen Hochschulrates wirklich notwendig erscheint, sollte er sich auf Aufgaben außerhalb von Forschung und Lehre beschränken, also auf die Nummern 4 und 5 des Absatzes 1 von § 21. Obwohl das Präsidium berechtigterweise die generelle Kompetenz besitzt, rechtswidrige oder wirtschaftlich nicht vertretbare Beschlüsse, Maßnahmen oder Unterlassungen der übrigen Organe, Gremien usw. zu beanstanden, ist der Hochschulrat – obwohl er ein solches Organ ist – von diesen Kompetenzen eximiert (§ 16 Abs. 4). Eine solche Ausnahmestellung ist rechtlich

nicht hinnehmbar, insbesondere aufgrund der vorgesehenen Kompetenzen dieses Organs. Die Verantwortlichkeit und Haftungspflicht des Hochschulrats für seine Entscheidungen bleibt dadurch im Wesentlichen ungeklärt.

- c) Intransparenz: Gemäß § 21 Abs. 5 tagt der neu einzurichtende Hochschulrat „grundsätzlich nicht öffentlich“. Dies stellt eine erhebliche Beschneidung der Informationsfreiheit dar. Informationsfreiheit ist jedoch ein wertvolles Gut, das insbesondere auch für demokratische Verfahren der Konfliktregulierung als unabdingbar eingeschätzt wird und daher nicht ohne gewichtigen Grund eingeschränkt werden sollte. Da Hochschulgremien üblicherweise keine Fragen der inneren Sicherheit beraten und der Hochschulrat bezüglich der Kompetenzstruktur faktisch die Nachfolge des Senats antreten soll, der auch und gerade Angelegenheiten von grundsätzlicher Tragweite regulär öffentlich beraten hat, ist eine solche Intransparenz der Entscheidungsfindung nicht nachvollziehbar. Zumindest muss gesichert sein, dass das Präsidium die Hochschule über Beratung und Entscheidungsfindung des Hochschulrates in ausreichender Weise informiert.
- d) Findungsverfahren: Ebenfalls problematisch scheint das Verfahren zur Findung der Mitglieder des Hochschulrates, das hier (§ 21 Abs. 4) die Bildung eines Kleinstgremiums vorsieht, dem 2 Vertreter des Senats, 2 Vertreter des bisherigen Hochschulrates und ein Vertreter des Landes (mit 2 Stimmen) angehören sollen. Nicht nur kann hierdurch die Situation entstehen, dass die Bildung des zukünftig zu etablierenden höchsten Gremiums der Hochschule mehrheitlich von hochschulexternen Personen vorgenommen wird - was den Gedanken der universitären Selbstverwaltung ad absurdum führt. Darüber hinaus bedeutet diese Art der Findung schon aufgrund der geringen Größe des einzusetzenden Auswahlgremiums faktisch den Ausschluss ganzer Statusgruppen an der Konstituierung dieses höchsten Gremiums.

2. Erweitertes Präsidium: Die Problematik eines wesentlich extern bestimmten Hochschulrates wird auch nicht dadurch behoben, dass die Grundordnung die Einrichtung eines erweiterten Präsidiums vorsehen kann, das an Stelle des Hochschulrates über den Hochschulentwicklungsplan und die Zielvereinbarungen beschließt. Zum einen darf in diesem Fall kein Mitglied des Hochschulrats Mitglied der Hochschule sein; insbesondere die Wahl des Präsidiums würde dann also durch ein nur mit externen Mitgliedern besetztes Gremium erfolgen. Zum anderen hat der Senat auch die Funktion der *Kontrolle* über die Entscheidungen des zentralen Leitungsgremiums. Dem erweiterten Präsidium gehören jedoch nur Personen in Leitungspositionen an; es ist daher mehr als fraglich, dass dieses Gremium tatsächlich die notwendige Kontrollfunktion wahrnehmen könnte.

3. Senat: Der Senat ist klassischerweise *das* Selbstverwaltungsorgan der Universität. Er besitzt dafür zugleich auch die beste Funktionalität und Legimitation. Die im § 22 Abs. 1 ihm nur noch zugesprochenen Kompetenzen entsprechen nicht diesen Funktionen und den von der Regierung angegebenen Zielen für die Selbstverwaltung. Die Befugnis, über die Mitglieder des Präsidiums bzw. Rektorats und den Hochschulentwicklungsplan zu entscheiden sowie an der Mittelverteilung der Hochschule mitzuwirken,

muss als genuines Recht einer Selbstverwaltungskörperschaft beim Senat liegen. In der vorgesehenen Struktur kann der Senat keine wirksame Kontrolle gegenüber der Hochschulleitung ausüben. Dies kommt insbesondere zum Ausdruck in der Asymmetrie seiner Beteiligung bei der Wahl des Präsidiums gegenüber der Abwahl, wo ihm nur eine Anhörung durch den Hochschulrat eingeräumt ist.

4. **Erweiterter Senat:** Aus Sicht der Hochschule hat sich der erweiterte Senat als oberstes Gremium mit Grundordnungskompetenz bewährt, seine Abschaffung ist daher nicht sachgerecht. Die Auflösung des *Erweiterten Senats* widerspricht den Erfordernissen einer funktionalen Selbstverwaltung der Universität. Es trifft nicht zu, dass dieses Gremium „zu groß und zu schwerfällig“ sei (Begründung zu § 22). Tatsächlich erfordert die Beschlussfassung über die Grundordnung einen breiten Diskussionsprozess in allen Statusgruppen, um den für die Akzeptanz der Grundordnung notwendigen Konsens zu erzielen. Der Erweiterte Senat als das Gremium mit einer effektiven Repräsentanz aller Statusgruppen leistet dies in vorzüglicher Weise.
5. **Präsidium:** Der Senat begrüßt, dass dem Gesetzentwurf zufolge die Universitäten selbst bestimmen, ob sie von einem Präsidium oder von einem Rektorat geleitet werden und ob im Präsidium bzw. Rektorat der Präsident bzw. Rektor eine Richtlinienkompetenz erhält. Der Senat hält die Dauer der Amtszeiten der Präsidiumsmitglieder mit mindestens sechs Jahren jedoch nicht für sachgerecht, wenn die Möglichkeit erhalten bleiben soll, für das Präsidium oder Rektorat kompetente KandidatInnen zu finden, die weiterhin in Forschung und Lehre aktiv bleiben wollen. Die Grundordnung sollte nicht nur längere Amtszeiten vorsehen können, sondern auch kürzere (§ 17 Abs. 5). Der Senat der Universität Bielefeld empfiehlt außerdem die inhaltliche Differenzierung zwischen Präsidien und Rektoraten als Organe der Hochschulleitung im klassischen Sinne; über die zwei Arten der Hochschulleitung soll die Grundordnung entscheiden. Generell ist anzumerken, dass die Annahme, es habe sich bereits ein „Berufsbild des Wissenschaftsmanagers“ herausgebildet (Begründung zu § 17, S. 115) und es stünden demnach hinreichend viele potentielle Bewerber für die im Gesetzentwurf so stark vermehrten Manager-Positionen an den Hochschulen zur Verfügung, eine Illusion ist.
6. **Fachbereiche:** Sofern die Möglichkeit einer hauptberuflichen Wahrnehmung der Dekan-Funktion in einem Fachbereich realisiert wird, ist es keinesfalls ausreichend, dass darüber der Präsident nur „im Benehmen“ mit dem Fachbereichsrat entscheidet (§ 27 Abs. 4). Eine für die Selbstverwaltung eines Fachbereichs derartig zentrale Frage kann nur auf Initiative und mit Zustimmung des Fachbereichsrates erfolgen. Die vorgesehene Bestätigung der Wahl eines Dekans durch den Präsidenten wird vom Senat abgelehnt. Sie widerspricht der Selbstverwaltung der Fachbereiche als den eigentlichen Leistungsträgern einer Hochschule. Eine Beteiligung des Präsidiums/Rektorats ist auf eine angemessene Rechtsaufsicht zu beschränken.

IV. Gleichstellungsauftrag

1. **Stimmrecht:** Das neu geregelte Stimmrecht der Gleichstellungsbeauftragten im Senat und die Rechte für die Gleichstellungsbeauftragte im Fachbereich sind zu begrüßen. Ob damit – wie bekundet – die Position erheblich gestärkt wird und den gleichstel-

lungsrelevanten Sachverhalten eine größere Bedeutung zukommt, ist allerdings fraglich, wenn gleichzeitig andere wichtige Einflussmöglichkeiten (§ 47 Abs. 1 HG a.F: die Gleichstellung betreffendes Sondervotum) beseitigt und die Kompetenzen der entsprechenden Gremien reduziert werden.

- 2. Einschränkung des passiven Wahlrechts:** Die Einschränkung der Wählbarkeit auf Kandidatinnen mit Hochschulabschluss greift überregulierend in die Selbstverwaltung ein. Die notwendige breite fachliche Qualifikation gemäß § 15 Abs. 3 LGG, insbesondere Genderkompetenz, ist nicht durch einen Hochschulabschluss gewährleistet und erschöpft sich nicht in der Rolle einer „Gleichstellungsmanagerin“, sondern wird im Laufe des Wahlverfahrens von den Wählerinnen abgefragt und beurteilt. Die gewählten Expertinnen aus verschiedenen Bereichen garantieren, dass die gleichstellungsrelevanten Angelegenheiten in ihrer vorhandenen Heterogenität Berücksichtigung bei der Aufgabenerfüllung der Gleichstellungsbeauftragten finden. Dieses erfolgreiche Modell sollte unbedingt beibehalten werden können. Bei Durchführung eines Wahlverfahrens ist eine Ausschreibung entbehrlich (VV Nr. 1.2 zu § 15 Abs. 1 LGG) und der letzte Satz von § 24 Abs. 1 n.F. sollte entfallen.
- 3. Bildung von Gleichstellungskommissionen:** Der Wegfall der verbindlich zu bildenden Gleichstellungskommission (§ 24 Abs.2 HG a.F) ist abzulehnen, da nur mit Hilfe dieser notwendige Unterstützungs- und Kontrollinstanz die vielfältigen Aufgaben der Hochschule zur Umsetzung des Gleichstellungsauftrages, insbesondere Gender Mainstreaming nach § 3 Abs. 4 HG n.F., zu bewältigen sind.

V. Fazit

1. Der Senat erkennt die Zielsetzung des Entwurfs an, den Hochschulen mehr Freiraum für die eigenverantwortliche Forschung und Lehre einzuräumen. Es ist heute mehr denn je notwendig, die Entscheidungen über Forschungsschwerpunkte, neue Studiengänge und ihre Umsetzung in ein attraktives Lehrprogramm den Hochschulen zu übertragen. Denn sie verfügen über die notwendige Sachnähe und Expertise, um sich erfolgreich im härter werdenden Wettbewerb behaupten zu können. Allerdings erfordert ein solcher Schritt von der Politik erheblichen Mut zum Steuerungsverzicht, oder aus einer anderen Perspektive formuliert: Vertrauen in das Engagement und die Leistungsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Hochschulen.
2. Ziel eines zukunftsfähigen Konzepts muss es sein, den Hochschulen einerseits größtmögliche Autonomie zu gewähren, andererseits der Gewährleistungsverantwortung des Staates in ausreichendem Maße Rechnung zu tragen. Die Autonomie der Hochschulen setzt voraus, dass sie organisatorisch selbständig sind, über eine finanzielle Grundsicherung sowie organisationsadäquate Leitungsstrukturen verfügen. In der Absicht, diese herzustellen, wählt der Gesetzesentwurf zweifellos den richtigen Ansatz. Allerdings geht er an vielen Stellen nicht weit genug, an mehreren Stellen sogar den falschen Weg und ist daher in der vorgelegten Form abzulehnen.