

Zurück in die „Zukunft“

Das neue Hochschulgesetz in Nordrhein-Westfalen

| CHRISTIAN VON COELLN | **Ab dem 1. Oktober 2014 gilt in Nordrhein-Westfalen ein neues Hochschulgesetz (HG NRW). Es ist Teil des heftig umstrittenen „Hochschulzukunftsgesetzes“ (HZG). Dieses tritt die Nachfolge des „Hochschulfreiheitsgesetzes“ (HFG) an, auf dem das seit 2007 geltende HG NRW beruht. Eine kritische Analyse.**

Die Neuregelung ändert das Verhältnis der Hochschulen zum Staat sowie die Binnenstruktur der Hochschulen massiv. Von sämtlichen betroffenen Hochschulen und von der weit überwiegenden Mehrheit der Fachleute einschließlich der in diesem Bereich beschlagenen Journalisten ist sie mit einer für hochschulpolitische Diskussionen ungewöhnlichen Vehemenz kritisiert worden. Das ist verständlich: Auch wenn in der letzten Phase des Gesetzgebungsverfahrens einzelne Kanten noch ein wenig abgeschliffen wurden, betrifft die Reform nach wie vor eine Grundsatzfrage: Will sich die Gesellschaft Hochschulen leisten, an denen freie Wissenschaft betrieben werden kann, weil sie glaubt, von den Resultaten der Forschung und der Lehre zu profitieren? Oder werden Hochschulen eher als nachgeordnete Erkenntnisgewinnungs- und Ausbildungsanstalten verstanden?

Hochschulen an der kurzen Leine des Staates

Innerhalb des so umrissenen Spektrums fasst das neue Gesetz die Leine des Staates kürzer als bisher. Das wäre verständlich, wenn die bisherige Rechtslage zu Problemen geführt hätte. Das Gegenteil aber ist der Fall. Die nordrhein-

westfälischen Hochschulen stehen nach allen Daten, die heute üblicherweise als Qualitätskriterien herangezogen werden (Studenten, Absolventen, Drittmittel etc.) wesentlich besser da als noch vor einigen Jahren. Selbst den von der Wissenschaftsministerin wiederholt beklagten Mangel an Studienplätzen für das Lehramt an Berufsschulen gibt es in Wahrheit nicht: Ausweislich nicht besetzter Studienplätze liegt der Fehler kaum bei den Hochschulen, die nicht mehr tun können, als Plätze bereitzustellen. Mangelt es hier womöglich eher

»Die Neuregelung wurde von allen betroffenen Hochschulen und der Mehrheit der Fachleute vehement kritisiert.«

an der – staatlich verantworteten – Attraktivität des Berufs?

Konkret erhält das HZG den spezifischen Status der NRW-Hochschulen (nur noch Körperschaft, keine staatliche Einrichtung mehr) aufrecht. Die Substanz dieser Verselbständigung aber wird massiv reduziert. Während sich die staatliche Aufsicht bisher auf eine bloße Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkte, führt das neue HG NRW

u.a. für die Personalverwaltung und die Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten die frühere Fachaufsicht – wenn auch unter Vermeidung dieses Begriffs – wieder ein. Das Ministerium darf u.a. sog. „Rahmenvorgaben“ erlassen, die nach dem Gesetzestext „nicht nur für den Einzelfall gelten“. Dass die Entwurfsbegründung ausführt, unter besonderen Umständen könnten Rahmenvorgaben auch zur Regelung von Einzelfällen eingesetzt werden, lässt erahnen, wohin die Reise gehen soll. Gleiches gilt für die Aussage, der Staat benötige „hinreichende Instrumente – wie Rahmenvorgaben – „... mit denen er seine verfassungsrechtliche Gewährleistungsverantwortung für einen steuerfinanzierten Aufgabenbereich von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung wahrnehmen“ könne.

Man muss kein Verfassungsrechtler sein, um zu erkennen, dass das mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Konflikt gerät:

Nach ihr beruht das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit auf dem Gedanken, „dass eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitsvorstellungen freie Wissenschaft Staat und Gesellschaft im Ergebnis am besten dient.“ Verstöße gegen Rahmenvorgaben können das Ministerium berechtigen, einen angemessenen Teil des jährlichen Zuschusses (zeitweilig) zurückzubehalten oder (gänzlich) einzubehalten. Zum Vergleich: Das bisherige HG NRW sieht die Möglichkeit vor, Teile des Landeszuschusses von der Erfüllung – konsensual vereinbarter – Zielvereinbarung abhängig zu machen. In Zukunft geht es um die Erfüllung einseitiger staatlicher Vorgaben.

AUTOR

Christian von Coelln ist an der Universität zu Köln einer von drei Direktoren des Instituts für Deutsches und Europäisches Wissenschaftsrecht sowie Studiendekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät.



Das Ministerium darf einen für die Entwicklungsplanung der Hochschulen verbindlichen Landeshochschulentwicklungsplan erlassen. Dessen Gegenstand können u.a. „Fragen der Forschung“ oder (nach der Entwurfsbegründung) eine Senkung der Studienabbrecherquote sein. Das eine ist völlig unbestimmt und lässt – verfassungswidrige – Vorgaben für die Forschung zu. Das

»Die Hochschulen sollen in Zukunft eher modellhafte Orte zur Realisierung partikularer Gerechtigkeitsvorstellungen sein.«

andere betrifft erkennbar einen Gegenstand, den wohl nur derjenige hoheitlicher Festlegung für zugänglich halten kann, der Fünfjahrespläne als unterschätztes Instrument der Wirtschaftssteuerung ansieht. Dass der Landes-

hochschulentwicklungsplan nun doch der Zustimmung des Landtags bedarf, was der Entwurf der Landesregierung nicht vorgesehen hatte, ist insofern nur ein schwacher Trost.

Hochschulen als modellhafte Stätten „guter Arbeit“

Der gesetzliche Auftrag, für „gute Beschäftigungsbedingungen“ zu sorgen, ist nach der Entwurfsbegründung eine „zentrale Kernaufgabe“ der Hochschulen. Wer spontan „Forschung und Lehre“ für die zentralen Kernaufgaben gehalten hätte, wird hier schmerzlich mit der Gestirgkeit der eigenen Auffassung konfrontiert. Was aber sind „gute Beschäftigungsbedingungen“? Die Beachtung der verfassungsrechtlichen Mindestvorgaben für die Besoldung der verbeamteten Wissenschaftler gehört offenbar nicht dazu, wohl aber die Vor-

stellungen von „ver.di“ zur „guten Arbeit“, auf die die Begründung explizit verweist. Offenbar sollen die Hochschulen in Zukunft also eher modellhafte Orte zur Realisierung partikularer Gerechtigkeitsvorstellungen denn Stätten der Forschung und der Lehre sein.

Bestandteil der „guten Arbeit“ ist nach der Begründung das Bemühen, grundsätzlich jedes Arbeitsverhältnis nach einer Probezeit unbefristet abzuschließen. Zugleich aber schließt das neue HG NRW betriebsbedingte Kündigungen an den Hochschulen gesetzlich aus. Das konterkariert die Bemühungen um unbefristete Beschäftigungsverhältnisse. Die Unmöglichkeit, eventuell erforderlichen Personalabbau durch Kündigungen realisieren zu können, setzt einen massiven Anreiz für Befristungen. Vor allem aber ist die Regelung verfassungswidrig. Abgesehen davon, dass nicht erkennbar ist, warum Beschäftigungsverhältnisse an Hochschulen anders behandelt werden als

Anzeige

Wissenschaftsfreiheit und Wissenschaftsverantwortung



Symposium zu Erfolgchancen, Risiken und ethischen Aspekten sicherheitsrelevanter Forschung (Dual Use)

Eine gemeinsame
Veranstaltung von:



Leopoldina
Nationale Akademie
der Wissenschaften

DFG Deutsche
Forschungsgemeinschaft

Eintritt frei
Programm und Anmeldung unter:
www.leopoldina.org/de/dualuse

Ort:
Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina
Jägerberg 06108 Halle (Saale)

Deutscher Ethikrat

solche beim Land oder den Kommunen, fehlt dem Land bereits die Zuständigkeit, Gesetze zu dieser vom Bund abschließend geregelten Frage zu erlassen.

Dieser Einwand betrifft auch den „Rahmenkodex für gute Beschäftigungsbedingungen“, den die Hochschulen, die Landespersonalrätekonferenzen und das Ministerium zu vereinbaren haben.

Er gilt zunächst für die Hochschulen, die ihn abschließen. Sofern er mit mindestens der Hälfte der Hochschulen abge-

schlossen wurde, kann ihn das Ministerium für allgemeinverbindlich erklären, so dass er auch die übrigen Hochschulen bindet. Sollte dieser Kodex den Versuch unternehmen, vom bestehenden Arbeitsrecht des Bundes abzuweichen und NRW-spezifisches Arbeitsrecht zu schaffen – was nach dem bereits vorliegenden Entwurf für den Kodex der Fall sein wird –, ist er verfassungswidrig.

Zur Gewährleistung der Chancengerechtigkeit von Frauen und Männern bei der Professorenberufung wird das dem Grunde nach u.a. von der DFG bekannte „Kaskadenmodell“ eingeführt. In der Professorenschaft soll ein Geschlechterverhältnis angestrebt werden, das dem Verhältnis zwischen Männern und Frauen entspricht, „die in der jeweiligen Fächergruppe innerhalb einer Ausgangsgesamtheit die Einstellungs-voraussetzungen für Professorinnen und Professoren erfüllen.“ Wer aber ist das? Neben Habilitierten wohl auch Juniorprofessoren. Wer aber zählt die Wissen-

»Das neue Hochschulgesetz ist vom Geist tiefen Misstrauens gegenüber den Hochschulen geprägt.«

schaftler mit anderen habilitationsadäquaten Leistungen? Wer ermittelt mit Blick auf die Fachhochschulen alle Promovierten mit einschlägiger Berufspraxis? Und was ist eine „Fächergruppe“? Dass die Entwurfsbegründung darauf verweist, der Begriff sei nicht nach wissenschaftsinternen, sondern nach gleichstellungspolitischen Kriterien auszulegen, belegt zwar die Wissenschaftsferne des Ansatzes, dürfte aber keine Hilfe für die Praxis sein. Je nach dem Umfang bisheriger Männerdominanz in einzelnen Fächern kann das Modell da-

zu führen, dass bis auf Weiteres im Wesentlichen nur noch Frauen berufen werden können. Mit dem grundgesetzlich vorgegebenen Prinzip der Bestenauslese ist das nicht vereinbar. Es kommt aber noch besser: Dort, wo Frauen bislang überrepräsentiert sind, ist das Kaskadenmodell ausdrücklich nicht anwendbar. Deutlicher kann man nicht belegen, dass es nicht um die

»Zur Gewährleistung der Chancengerechtigkeit wird das «Kaskadenmodell» eingeführt.«

Herstellung von Chancengleichheit geht, sondern um einseitige Frauenbevorzugung. Die Zeiten, in denen das wenigstens kaschiert wurde, sind in NRW vorbei.

Hochschulverfassung

Für den Senat wird als Grundmodell die überwunden geglaubte „Viertelparität“ wieder eingeführt, die so zum Untoten deutscher Hochschulorganisation avanciert. Professoren, wissenschaftliche und nichtwissenschaftliche Mitarbeiter sowie Studenten entsenden hier jeweils dieselbe Zahl von Vertretern. Der grundgesetzlich geforderte Einfluss der Professoren soll dadurch erreicht werden, dass sie in einzeln benannten Fällen über die Mehrheit der Stimmen verfügen. Anhänger mehrstündiger Geschäftsordnungsdebatten kommen in der Diskussion, ob einer dieser Fälle vorliegt, bekanntlich voll auf ihre Kosten. Diesem Mangel an Praktikabilität fügt die neue Regelung ein weiteres Problem hinzu. Sie zählt die Fälle der Professorenmehrheit abschließend auf und verzichtet auf eine Auffangklausel. Es ist nur eine

Frage der Zeit, bis eine Entscheidung zu treffen ist, für die das Gesetz keine Professorenmehrheit vorsieht, obwohl sie verfassungsrechtlich gefordert wird.

Studium und Lehre

Aus studentischer Sicht begrüßenswert dürfte die Möglichkeit sein, nach einem Hochschulwechsel im selben Studiengang mit „weißer Weste“ von vorn zu beginnen, weil Leistungen nur noch auf Antrag (und nicht mehr von Amts wegen) anerkannt werden. Praktisch allerdings führt das zu einem Hochschultou-

rismus der Erfolglosen, der knappe Ressourcen zusätzlich belastet.

Anwesenheitspflichten „als Teilnahmevoraussetzung für Prüfungsleistungen“ verbietet das neue HG NRW in der ihm eigenen sprachlichen Klarheit für andere Veranstaltung als Exkursionen, Sprachkurse, Praktika, praktische Übungen oder vergleichbare Lehrveranstaltungen. Anwesenheitspflichten greifen – so die Begründung – „in gravierender und außerordentlich belastender Weise in grundlegende Rechte der Studierenden“ ein. Was ist das für eine Denkweise, nach der zwar möglichst jeder studieren soll, gleichzeitig aber um jeden Preis vor den Zumutungen akademischer Bildung zu bewahren ist? Jedenfalls schafft die Regelung das klassische Seminar mit eigenem Vortrag und wissenschaftlicher Diskussion über die Vorträge der Kommilitonen faktisch ab. Die Anwesenheit der Teilnehmer auch jenseits ihrer eigenen Referate lässt sich nur sicherstellen, indem die Diskussion über andere Vorträge zum Gegenstand der Prüfung und Benotung gemacht wird.

Fazit

Es ließe sich noch vieles mehr sagen, etwa über die nunmehr obligatorische „Zivilklausel“. Auch so aber wird deutlich, dass den nordrhein-westfälischen Hochschulen eine Zäsur bevorsteht. Das neue HG NRW ist vom Geist tiefen Misstrauens gegenüber den Hochschulen geprägt. Natürlich hängt viel davon ab, wie die neuen Vorschriften mit Leben erfüllt werden. Dass die Wissenschaftsministerin unmittelbar vor dem Gesetzesbeschluss darauf hingewiesen hat, der Landtag (!) werde durch das Gesetz gestärkt, nun gelte es, die Chancen des Gesetzes zu nutzen, dürfte die Hochschulen insofern wenig optimistisch stimmen.