



GEMEINSAME **STELLUNGNAHME**

*von Senat, Hochschulrat, Rektorat und AStA
der Bergischen Universität Wuppertal
zum Referentenentwurf eines Hochschulzukunftsgesetzes*

FEBRUAR 2014



BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL



Senat, Hochschulrat, Rektorat und AStA der Bergischen Universität Wuppertal lehnen den Referentenentwurf für ein Hochschulzukunftsgesetz in der vorgelegten Form ab, weil er

- (1) die Freiheit der Wissenschaft gefährdet,
- (2) dem Ministerium kaum kontrollierbare Ermessensspielräume eröffnet, die das demokratische System an den Hochschulen unterminieren und ihnen systematisches Planen erschweren, und weil er
- (3) zusätzliche Finanzierungslasten schafft, für die keine Budgets vorhanden sind.

Die geltende Gesetzeslage hat den nordrhein-westfälischen Hochschulen infolge eines hohen Maßes an Eigeninitiative und -dynamik in den vergangenen Jahren im nationalen Vergleich trotz ihrer materiellen Schlechterstellung eine gute Entwicklung ermöglicht. Die dennoch vorhandenen rechtlichen Anpassungsbedarfe lassen sich durch überschaubare Modifikationen des Hochschulfreiheitsgesetzes erreichen. Die hierfür auch seitens der Universitäten in verschiedenen Diskussionsrunden gemachten Vorschläge wurden im vorliegenden Gesetzesentwurf bedauerlicherweise nicht berücksichtigt. Die genannten drei Kritikbereiche lassen sich wie folgt ausführen.

1. WISSENSCHAFT UND FREIHEIT

Die Geschichte lehrt, dass der Wissenschaftsbetrieb sich immer dort besonders erfolgreich und zum Wohle der Gesellschaft entwickelt hat, wo ihm in hinreichendem Maße Freiheit und Unabhängigkeit eingeräumt wurden. Beides, die Freiheit von Forschung und Lehre zum einen und eine gewisse Autonomie der beherbergenden Institution zum anderen, verhalten sich – so belegt es etwa auch das Beispiel der jüngeren nordrhein-westfälischen Hochschulentwicklung – komplementär zueinander. Eine Mindestautonomie gegenüber bestimmten „Anlehnungskontexten“, wie u.a. Politik und Wirtschaft, befördert vor allem das Vermögen, sich in Forschung und Lehre unverstellt mit Inhalten auseinanderzusetzen und die Erkenntnisgewinnung nicht ohne Blick auf die Gesellschaft, deren Teil die Universität ist, aber doch in der notwendigen Unabhängigkeit voranzutreiben.

Um die in diesem Zusammenhang verfassungsrechtlich garantierten Freiheitsgrade zu sichern, ist es klug, die Universität institutionell so zu verankern, dass Tendenzen einer Überbürokratisierung und -kontrolle, die geeignet wären, kreative

Kräfte der Wissenschaftsfreiheit zu lähmen, entgegengewirkt wird. In Deutschland haben sich die Universitäten seit Ende der 1990er Jahre in einem Ausmaß modernisiert, wie es seit Humboldts Reform vor 200 Jahren nicht mehr der Fall war. Die direkte staatliche Steuerung wurde in allen Bundesländern abgeschwächt, eine wichtige Grundlage für den Wiedergewinn der Freiheiten in Forschung, Lehre und Nachwuchsförderung, die in vielen Jahren staatlicher Überregulierung verloren gegangen waren.

So erhielt in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2007 mit dem Hochschulfreiheitsgesetz ein Regelrahmen Geltung, dessen Maximen mehr Autonomie, Differenzierung und Profilierung sind. Dahinter stand die Diagnose, dass es zuvor vielen Landesuniversitäten an Innovationsfähigkeit gemangelt hatte, man mit hohen Abbrecherquoten sowie überlangen Studienzeiten zu kämpfen hatte und die materielle Ausstattung ungenügend war. Inzwischen zeigt sich vielerorts eine deutlich positivere Entwicklung, die ohne Zweifel mit den größeren Entscheidungsspielräumen der jeweiligen Einrichtungen und den so freigesetzten Kreativkräften zusammenhängt. Ungeachtet seiner positiven Impulse weist auch das Hochschulfreiheitsgesetz an der einen oder anderen Stelle rechtlichen Nachbesserungsbedarf auf. Außerdem werden Tendenzen hin zu einer übertriebenen „Ökonomisierung“ des universitären Alltags erkennbar. Dem ist dort entgegenzuwirken, wo der Unterschied zwischen der Universität und einem kommerziellen Betrieb verloren zu gehen droht, wo wettbewerbsgetriebene einseitige Quantifizierung wissenschaftlicher Leistung der Wissenschaftsfreiheit schadet und wo Bildungsgänge auf Kosten persönlichkeitsfördernder Momente nur noch unter Effizienzgesichtspunkten entwickelt und bewertet werden.

Doch allen möglicherweise verbesserungsfähigen Entwicklungen in der nordrhein-westfälischen Hochschullandschaft kann aus Sicht der Bergischen Universität durch eine moderate Anpassung der hochschulpolitischen Rahmenbedingungen begegnet werden, die es vermeidet, die inzwischen bewährte Freiheit und (Teil)Autonomie der Hochschulen einzuschränken. Hinzu kommt die Erfahrung, dass in der Hochschulpolitik Ansätze zentralistischer Planung ohne dauerhaften Erfolg blieben. Das für die Selbststeuerung der Universität erforderliche Wissen ist in der nötigen Qualität im Wesentlichen nur in den Universitäten selbst verfügbar und in förderliche Entscheidungen umsetzbar. Die für die Landeshochschulpolitik gleichwohl nachvollziehbare Zielsetzung, dezentrale Pläne zum Wohle des Ganzen aufeinander abstimmen zu wollen, darf nicht auf Kosten einer Lähmung jener Mechanismen der Selbststeuerung konterkariert werden.



Diese Gefahr ist mit dem jetzt vorliegenden Gesetzesentwurf verbunden. So fehlen dort u.a. jedwede konkreteren Hinweise dazu, über welche Strukturen und Mitwirkungsverfahren ein künftiger Landeshochschulentwicklungsplan die Entwicklungspläne von 14 Universitäten und 16 Fachhochschulen im Gegenstromprinzip zukunftsfähig zusammenführen soll, um auf diesem Wege die „außergewöhnlichen Herausforderungen im Hochschulbereich“ durch eine „Neubestimmung von Prioritäten, (...) [die] Umschichtung von Ressourcen (...) [sowie das] Aktivieren von Synergien“ (vgl. HZG-Entwurf, S. 5) zu bewältigen.

2. TRANSPARENZ UND DEMOKRATIE

Transparenz kommt in demokratischen Systemen – mithin auch im Teilsystem Universität – eine hohe Bedeutung zu. Vor allem werden darüber, so sie in austarierter Art und Weise institutionell garantiert ist, die Teilhabe der Mitglieder einer Hochschule am Organisationsalltag, ein kreativitäts- und entwicklungsfördernder Diskurs sowie das notwendige Steuerungspotential verbessert. Da Hochschulen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft in besonderem Ausmaß Teil der demokratischen Gesellschaft sind, müssen außerdem dem Souverän und seinen gewählten Vertretern sowie der Exekutive ausreichende Einsichts- und Kontrollmöglichkeiten in den universitären Betrieb eingeräumt werden.

Die aktuell geltende Gesetzeslage wird im Großen und Ganzen all diesen Transparenzerfordernissen gerecht. Dies ist zu ersehen, wenn man sich die umfangreichen und detaillierten Berichtspflichten vergegenwärtigt, denen die Hochschulen heute unterliegen. Eine ganze Reihe interner und externer Kontrollorgane (Hochschulräte, Innenrevision, Landesrechnungshof, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Projektträger, Personalräte u.a.) nimmt intensiv Einblick u.a. in ihre personal- und finanzwirtschaftlichen Belange. Über eine Vielzahl an Berichten und entsprechenden Prüfungsergebnissen erlangt dabei auch das zuständige Ministerium regelmäßig und umfassend Einblick insbesondere in die Wirtschafts- und Personalverwaltung der Hochschulen.

Vor diesem Hintergrund lässt es sich nicht nachvollziehen, dass zu den wichtigsten Argumenten der derzeitigen Landesregierung für ein neues Gesetz die Forderung nach mehr Transparenz im Hochschulsystem gehört. Angesichts der erwähnten zahlreichen Einsichts- und Kontrollmöglichkeiten ist vielmehr eine Gesetzgebung, die einen vermeintlichen Mangel an Transparenz beheben möchte, sachlich nicht erforderlich. Mehr noch, der vorgelegte Entwurf erscheint darüber hinaus sogar als kontraproduktiv, da

er in zentralen Fragen des Hochschulwesens deutlich zu weit reichende Eingriffs- und Entscheidungsbefugnisse für das Ministerium vorsieht. Diese eröffnen die Möglichkeit fachlicher Einzelfallentscheidungen, mit denen sich das MIWF über eine Hochschule und ihre Organe und Gremien hinwegsetzen und zugleich weitgehend ohne parlamentarische Kontrolle operieren könnte.

So soll das Ministerium mittels Rahmenvorgaben in sämtliche Personal-, Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten bis auf die Detailebene eingreifen und damit Beschlüsse der Gremien außer Kraft setzen können. Das Instrument des Liquiditätsverbundes soll mit dem Recht des Ministeriums verbunden sein, die vom Haushaltsgesetzgeber zugewiesenen Haushaltsmittel einer Hochschule relativ willkürlich kürzen zu dürfen. Und auch im Bereich der Hochschulplanung soll das Ministerium eine dominierende Rolle erhalten, während der Landtag lediglich Planungsgrundsätze beschließen kann. Schließlich sieht der Gesetzesentwurf vor, dass einzelnen Fachbereichen einer Universität „zur Sicherung der Qualität des Promotionsgeschehens“ durch das Ministerium das Promotionsrecht ganz oder teilweise entzogen werden kann. Hiermit wird eines der wesentlichen akademischen Rechte von Universitäten und ihrer Fachbereiche in Frage gestellt. Dienstrechtliche Befugnisse soll das Ministerium einem Hochschulrat bzw. einer Hochschulleitung übertragen, ihnen aber jederzeit auch wieder entziehen können.

Alles in allem zielt der Gesetzesentwurf somit nicht auf ein demokratisches, sondern auf ein monokratisches System, in dem das Ministerium mit umfassender Machtfülle ausgestattet sein und über kaum kontrollierbare Ermessensspielräume verfügen soll. Er schafft auf diesem Weg nicht Transparenz in den hochschulischen Strukturen und Prozessen, er mindert und verhindert sie vielmehr. Das gilt ebenso sehr für die Mitglieder und die verantwortlichen Gremien und Organe der Hochschulen wie für das Parlament.

3. FINANZIERUNG UND VERANTWORTUNG

Hochschulen benötigen eine auskömmliche Grundfinanzierung, um ihrem Bildungsauftrag nachkommen zu können. Wie hoch eine solche Finanzierung ausfallen muss, hängt vom allgemeinen Anspruch des Souveräns an das Bildungssystem sowie von den jeweiligen Bedarfen der anderen Teil-



systeme in punkto Ausbildungsqualität sowie Qualität der resultierenden Forschungs- und Transferergebnisse ab. Die Inanspruchnahme hochschulischer Bildungsleistungen nur als Investition in das persönliche „Humankapital“ Einzelner zu sehen, die zukünftig durch ein höheres berufliches Einkommen eine private „Bildungsrendite“ abwirft, greift jedenfalls zu kurz. Im Rahmen ihres Bildungsauftrags haben Hochschulen darüber hinaus Mitverantwortung für die sozioökonomische Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft als Ganzes, für ihre kulturelle Entwicklung sowie für demokratische Teilhabe ihrer Mitglieder zu übernehmen.

Die mit diesem breit verstandenen Bildungsauftrag einhergehenden Aufgaben der Hochschulen in Lehre, Forschung und Transfer sind aufgrund einer dramatischen Unterfinanzierung des Systems schon jetzt kaum mehr verantwortbar zu erfüllen. Während in den vergangenen Jahren die Studierendenzahlen stark gestiegen sind, musste inflationsbereinigt im landesweiten Durchschnitt sogar ein Rückgang der Grundfinanzierung der Hochschulen hingenommen werden. Legt man die verfügbaren Budgets auf den einzelnen Studierenden um, so findet sich Nordrhein-Westfalen im Ländervergleich ganz hinten wieder. Ähnlich sieht es beim Vergleich der Betreuungsverhältnisse (Studierende je Hochschullehrer/in) aus. Trotzdem wurden die verfügbaren Mittel zuletzt weiter gekürzt, etwa durch die unvollständige Kompensation der weggefallenen Studienbeiträge (zunächst war noch eine vollständige Kompensation versprochen worden), durch die Verpflichtung zur Beteiligung der Hochschulen an unvermeidbaren Ersatzinvestitionen in die marode Infrastruktur (obwohl die Hochschulen nur Mieterinnen beim landeseigenen Bau- und Liegenschaftsbetrieb sind) oder auch durch die reduzierte Kompensation der steigenden Unterhaltskosten (vor allem für Energie).

Die aktuelle Landesregierung verstärkt mit dem Gesetzesentwurf ihre grundsätzlich begrüßenswerten Anstrengungen, zur Förderung von Bildungsteilhabe und sozialer Integration einem wachsenden Anteil junger Menschen aus allen Bevölkerungsschichten ein Hochschulstudium zu ermöglichen. Nicht nur die auf diese Intention bezogenen Regelungen gehen jedoch mit erheblich erhöhten Finanzierungserfordernissen einher. Wie diesen Erfordernissen nachgekommen werden soll, bleibt völlig unklar. Dies gilt auch für die offen bleibende Frage der Infrastrukturfinanzierung.

Anzufügen ist, dass gegen eine zusätzliche leistungsabhängige Finanzierung grundsätzlich nichts einzuwenden ist, sofern

die Grundfinanzierung zur Erfüllung des erwarteten Bildungsauftrages gesichert ist. Allerdings setzt die damit einhergehende Leistungskonkurrenz gleiche Wettbewerbsbedingungen voraus. Leider vermittelt das Gesetz keine Antworten auf die Frage, wie ein solcher gerechter Rahmen angesichts derzeit weiter divergierender Ausstattungspositionen zwischen den Hochschulen geschaffen werden soll. Insgesamt ist von daher damit zu rechnen, dass die Unterfinanzierung der nordrhein-westfälischen Hochschulen nicht nur nicht reduziert wird, sondern sich sogar erhöht. Gleiches gilt mit Blick auf bestehende Verteilungsungerechtigkeiten.

Abschließend liegt Senat, Hochschulrat, Rektorat und AStA der Bergischen Universität an dem Hinweis, dass Hochschulentwicklung und Hochschulgesetzgebung mit Blick auf aktuelle und künftige Landesinteressen sowie die Belange der einzelnen Hochschulen und ihrer Mitglieder viel zu bedeutsam sind, um einen höchst umstrittenen Referentenentwurf unter Zeitdruck und im „Routineverfahren“ zum Gesetz werden zu lassen. Daher sollte Gelegenheit gegeben werden, die erkennbar strittigen Regelungen in den kommenden Monaten nochmals konstruktiv miteinander zu diskutieren. Die Bergische Universität ist dazu bereit!



**BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL**

Gaußstraße 20
42119 Wuppertal

www.uni-wuppertal.de

Stand: Februar 2014