

Rahmenvorgaben

In der Diskussion über die Weiterentwicklung des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes spielt der Begriff der Rahmenvorgaben eine wichtige Rolle. Von vielen Seiten wird die Einführung dieses Begriffs in die hochschulpolitische Diskussion von dem Verdacht begleitet, das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (MIWF) wolle auf diesem Wege die Hochschulautonomie durch die (Wieder-)Einführung von Steuerungsmöglichkeiten einschränken. Seitens des MIWF wird betont, im Rahmen der gesetzlichen Neuregelung müsse zum einen die Transparenz des Handelns der Hochschulen erhöht werden, zum anderen müssten grundlegende Fragen der hochschulpolitischen Entwicklung stärker als bisher vom Ministerium in Verbindung mit den Hochschulen durchgesetzt werden können.

Die Fachhochschulen Nordrhein-Westfalens begrüßen angesichts der bisherigen kontroversen Diskussion über die Notwendigkeit und die Ausgestaltung der Rahmenvorgaben das Bemühen des MIWF um eine Klärung dieses Begriffs und um eine rechtliche Einordnung. Die Ausführungen „Das geplante neue Steuerungsinstrument der Rahmenvorgabe, Überlegungen zur Behandlung des Dialogprozesses zur Novellierung des Hochschulgesetzes – Hochschulzukunftsgesetz – vom 22. März 2013“ lassen allerdings nach wie vor zentrale Fragen offen und sind geeignet, die Befürchtungen der Hochschulen zu bestätigen.

Im Folgenden soll der Text des MIWF zunächst zusammenfassend gewertet werden (Teil A), sodann folgt eine umfassende Kommentierung des Textes (Teil B), eine Übersicht über weitere Kritikpunkte (Teil C) und schließlich eine Übersicht über die bereits bestehenden Steuerungsmöglichkeiten des Landes (Teil D).

Teil A Kernpunkte der Kritik

1. Die abstrakt generelle Regelung von Sachverhalten ist grundsätzlich dem Gesetzgeber vorbehalten, zumindest ist eine gesetzgeberische Ermächtigungsgrundlage erforderlich, wenn nicht besondere Voraussetzungen vorliegen (behördeninterne Verfügungen usw.). Dass die Exekutive sich diese Rechtssetzungskompetenz ohne weitere Voraussetzungen mit der Begründung aneignet, eine Regelungslücke müsse gefüllt werden, macht die Erfindung der Rahmenvorgaben in der vorgesehenen Form unzulässig.
2. Rahmenvorgaben sollen materiell an die Stelle von Verwaltungsvorschriften treten. Die Verwaltungsvorschriften, die bislang bereits im geltenden Hochschulgesetz ausdrücklich gesetzlich verankert sind und unwidersprochen sowohl vom MIWF als auch von den Hochschulen als rechtswirksam angesehen wurden, sollen nach neuester Auffassung des Ministeriums unwirksam sein. Diese vermeintlich unwirksamen Regelungen wurden allerdings maßgeblich vom MIWF ausgestaltet und werden bis in die Gegenwart angewandt; bei den verschiedenen Anpassungen des geltenden HG wurde diese vermeintliche Unwirksamkeit nicht festgestellt oder zumindest nicht geltend gemacht, obwohl sie als massive Verletzung des Verfassungsrechts angesehen wird.

3. Die Befürchtung, dass die Rahmenvorgaben die einvernehmlich abgeschaffte Fachaufsicht in Teilen wieder einführen sollen, wird vom MIWF mit dem Hinweis zurückgewiesen, dass nur generell abstrakte Sachverhalte von diesen Regelungen erfasst werden sollen. Gleichzeitig wird aber an exponierter Stelle festgestellt, dass auch eine individuelle Adressierung (Bindung für **eine** Hochschule) angedacht ist. Abgesehen davon entspricht auch die Differenzierung zwischen Einzelfällen und einer Vielzahl von Fällen nicht der Realität hochschulpolitischer Problemlagen.
4. Die Zielsetzung der Rahmenvorgaben bleibt unklar. Da die indirekt mitgeteilten Gründe für die Entwicklung des Instruments der Rahmenvorgabe nicht überzeugen, bleibt die Befürchtung bestehen, dass das MIWF Teile der fachaufsichtlichen Detailsteuerung wieder einführen will, ohne dies (was zulässig wäre!) gesetzlich zu regeln.
5. Soweit die Begründung des MIWF für die Einführung der Rahmenvorgaben in der Gewährleistungsverantwortung des Staates gegenüber dem Hochschulbereich gesehen wird, ist dem entgegenzuhalten, dass es keinen entsprechenden „verfassungsrechtlichen Zwang“ gibt; eine solche Verpflichtung könnte im Übrigen mit den Rahmenvorgaben auch nicht erfüllt werden: der Kern des Verfassungsschutzes im Hochschulbereich besteht aus der Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre gem. Artikel 5 Abs. 3 Grundgesetz (GG), der Freiheit der Studierenden auf Berufswahl gem. Artikel 12 GG und der Selbstverwaltung der Hochschulen als Stätten der Forschung und Lehre gem. Artikel 16 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen. Eine Gewährleistungsverantwortung wird für diesen Bereich durch die geplanten Rahmenvorgaben nicht übernommen, im Gegenteil:
 - Forschung, Lehre und Berufswahl sind von den Rahmenvorgaben unmittelbar nicht berührt, vielmehr sollen diese Vorgaben nur Haushalts-, Wirtschafts- und Personalangelegenheiten betreffen.
 - Die Wissenschaftsfreiheit und Artikel 16 der Landesverfassung umfassen zwar auch die Hochschule als Institution; jede Vorgabe mittels des Instruments der Rahmenvorgabe ist aber ein Eingriff und gerade keine Gewährleistung dieser Wissenschaftsfreiheit.

Teil B Kommentierung

¹

- 1.1. Der Begriff der **Rahmenvorgaben** existiert in der juristischen Diskussion bislang nicht zur Kennzeichnung von Regelungsmechanismen im Sinne der Ausführungen des MIWF. Zwar gibt es im Gesundheitsrecht in § 13 Krankenhausgestaltungsgesetz eine Legaldefinition von „Rahmenvorgaben“, diese weist allerdings von dem vom MIWF vorgestellten Konzept erheblich ab.² Im Krankenhausplanungsrecht sind die Rahmenvorgaben lediglich Vorstufe für Planungskonzepte, mit denen letztlich die Finanzierung der Krankenhäuser festgelegt wird. Damit entfalten Rahmenvorgaben im Krankenhausplanungsrecht gerade keine unmittelbare Wirkung wie Verwaltungsvorschriften, Rechtsverordnungen usw., sondern nur mittelbare. Festzuhalten ist allerdings, dass trotz des mittelbaren Charakters eine Anhörung des zuständigen Landtagsausschusses vorgesehen ist.

Begriff der
Rahmenvor-
gaben

¹ Die im Folgenden verwandte Nummerierung bezieht sich auf die Gliederung der Darstellung des MIWF

² Die Rahmenvorgaben enthalten die Planungsgrundsätze und Vorgaben für die notwendigen aufeinander abzustimmenden Versorgungsangebote nach ihrer regionalen Verteilung, Art, Zahl und Qualität. Sie sind Grundlage für die Festlegungen nach § 14 [den regionalen Planungskonzepten].

Auch die Stellungnahme des MIWF geht davon aus, dass es sich um eine (neue) Begriffsschöpfung handelt, die den materiellen Gehalt von Verwaltungsvorschriften bezeichnet (1.2. letzter Absatz). Bereits die Erfindung eines neuen juristischen Terminus zur Beschreibung eines Regelungsmechanismus weckt erhebliche Bedenken vor dem Hintergrund, dass, wie auch in der Stellungnahme des MIWF ausgeführt wird, ein *numerus clausus* der Rechtsnormtypen existiert. Die Erfindung des Begriffes Rahmenvorgaben ist auch nicht dadurch gerechtfertigt, dass er dem Auftreten eines historisch neuen gesellschaftlichen Sachverhaltes geschuldet ist; die rechtliche Verfasstheit von Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie es die Hochschulen sind, ist kein neuer Sachverhalt, sondern in vielfältiger Weise bekannt und hinreichend rechtlich geregelt.

Die von der Ministerialbürokratie in der Stellungnahme postulierte **Nichtförmlichkeit** der Rahmenvorgaben bedeutet, dass generell abstrakte Fragen der Hochschulsteuerung unter **Ausschluss des Gesetzgebers** bei Willensbildung und Entscheidung geregelt werden sollen. Selbst wenn die Erfindung der Rahmenvorgaben als neue Form der Steuerung öffentlicher Institutionen formalrechtlich zulässig sein sollte, ist festzustellen, dass dem Gesetzgeber ein Regelungstatbestand, der üblicherweise in seine Entscheidungsbefugnis gestellt ist, entzogen werden soll. Ergänzt wird diese einseitige Kompetenzverlagerung durch die Behauptung, dass im Hinblick auf die Rahmenvorgaben auch die Überprüfung durch die Gerichte ausgeschlossen sein soll.

Zur Regelung der Fragen, die von Rahmenvorgaben erfasst werden sollen, stehen formelle oder materielle Gesetze oder Verordnungen zur Verfügung. Alle diese Regelungstypen setzen ein Tätigwerden des Gesetzgebers voraus. Selbst bei einer Regelung im Verordnungswege, die durch die Verwaltung erfolgt, ist – im Gegensatz zu den geplanten Rahmenvorgaben – die Beteiligung des Gesetzgebers dadurch zwingend vorgesehen, dass er eine ausreichend konkrete Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Verordnungen beschließen muss. Die Problematik des Erlasses abstrakt genereller Regelungen durch die Ministerialbürokratie ist daher unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung eingehender zu prüfen, als es die Ausführungen des MIWF nahelegen.

Weder in der Definition der Rahmenvorgaben (1.1.) noch in der Darstellung der Wirkungsweise (1.2.) kommt die **Zielsetzung**, die mit den Rahmenvorgaben verbunden ist, klar zum Ausdruck. Da die Frage einer implizit angesprochenen Zielsetzung noch im Teil C eingehender erörtert werden wird, soll an dieser Stelle der Hinweis genügen, dass in der bisherigen Diskussion über die Reform des Hochschulgesetzes seitens des MIWF immer wieder ein **Defizit an Informationen** seitens der Hochschulen als einer der Gründe für die Notwendigkeit der Reform geltend gemacht wurde („ökonomischer Blindflug“). Sollte dieses Ziel mit der Einführung der Rahmenvorgaben verfolgt werden – eine ausdrückliche Bezugnahme auf dieses Ziel ist in dem Text der Ministerialbürokratie nicht zu finden – so ist festzustellen, dass die Hochschulen einem dichten Netz von Berichtspflichten unterliegen (dazu s. Übersicht über bereits bestehende Informations- und Steuerungsinstrumente in Teil D), die weit über das hinausgehen, was zur Kontrolle vergleichbarer privatrechtlich verfasster Unternehmen üblich ist. Sollen die Rahmenvorgaben **Steuerungseingriffe** des MIWF gegenüber den Hochschulen ermöglichen, ist festzustellen, dass die Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten sowie der Personalverwaltung, auf die sich die Rahmenvorgaben beschränken, bereits jetzt durchgehend und umfassend geregelt sind. Das öffentliche Dienstrecht, das allgemeine Arbeitsrecht sowie das Tarifrecht regeln bei-

Ersetzung der Legislative durch die Exekutive

Fehlende Zielsetzung

spielsweise alle relevanten Fragen der Personalverwaltung; die Einhaltung dieser Regelung ist im Rahmen der Rechtsaufsicht in vollem Umfang durch das MIWF überprüfbar. Ferner sind die Hochschulen als öffentlich verfasste Arbeitgeber durch ihre Mitgliedschaft in der Arbeitgebervereinigung AdL an deren Beschlüsse und Vorgaben gebunden. Im Übrigen wirken die Hochschulen aus eigenem Interesse an der Weiterentwicklung der Arbeitsbedingungen mit, wie die gemeinsamen Anstrengungen zur Umsetzung des Konzepts „Gute Arbeit“ beweisen.

Soll indes ein **Sonderarbeitsrecht** für die Hochschulen begründet werden, sollte dies durch den Gesetzgeber erfolgen; soweit allgemein verbindliche Auslegungsregelungen unterhalb der Ebene des gesetzgeberischen Eingreifens oder der Tarifhoheit liegen, sind diese jederzeit durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen zu vereinbaren.

Im Hinblick auf den **Adressatenkreis** der Rahmenvorgaben formuliert die Ministerialbürokratie, dass diese „für die Hochschulen oder für eine Hochschule bindend sind“. Die Ausführungen bemühen sich zwar an verschiedenen Stellen, den Eindruck zu vermeiden, dass durch die Rahmenvorgaben Elemente der Fachaufsicht mit der Möglichkeit der Detailsteuerung durch Einzelweisungen wieder eingeführt werden. Die Tatsache, dass explizit stets darauf verwiesen wird, dass auch **eine** Hochschule Adressat einer Rahmenvorgabe sein kann, lässt allerdings Zweifel an dieser Aussage aufkommen. Zweifel an der Abgrenzung der Rahmenvorgabe zur Fachaufsicht bestehen auch, weil nicht klar ist, was unter Rahmenaufsicht gefasst werden soll. Im Eckpunktepapier vom 15.10.2012 wird auf Seite 10 ausgeführt, dass das Ministerium die Rahmenvorgaben verbindlich interpretiert. Praktisch kann sich die Rahmenvorgabe somit wie ein Erlass auswirken, indem nämlich eine „Auslegung“ seitens des MIWF festgesetzt wird, die von den Hochschulen zu befolgen ist. Damit wird die Abgrenzung zur Fachaufsicht vollends verwischt.

Ermächtigung
zur Einzelfall-
regelung

- 1.2. Die Aussage, dass mit Rahmenvorgaben „der **Autonomiebereich** der Hochschulen maßvoll **eingeschränkt**“, aber dass in diesen Autonomiebereich „**keineswegs unzulässig eingegriffen**“ wird, ist nicht nachvollziehbar. Einschränkung würde bedeuten, dass bestimmte Gebiete der Regelungszuständigkeit der Hochschulen entzogen werden, wie es auch jetzt schon der Fall ist, z.B. im Hinblick auf Besoldungs- oder Tariffragen. Wenn durch die Rahmenvorgabe z.B. der Abschluss befristeter Beschäftigungsverhältnisse über die gesetzlichen Regelungen hinaus für unzulässig erklärt würde, handelt es sich unstreitig um einen Eingriff und nicht nur um eine Einschränkung.

„Vertraut
uns!!!“

Mit dem Hinweis, der Staat benötige „*hinreichende Instrumente, mit denen er seine verfassungsrechtliche Gewährleistungsverantwortung für einen steuerfinanzierten Aufgabenbereich von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung (gemeint ist der Hochschulbereich) wahrnehmen*“ könne, wird ein vermeintliches **Steuerungsdefizit** des Staats unterstellt. Die Beispiele, mit denen dieses behauptete Defizit in der politischen Diskussion begründet wird, beziehen sich regelmäßig auf Fragen der grundsätzlichen Orientierung einer Hochschule (z.B. Gewährleistung einer ausreichenden, landesweiten Lehrerversorgung, Fortexistenz sog. Orchideenfächer, usw.). Diese grundlegenden Orientierungen der Hochschule erfolgen regelmäßig nicht in kurzfristigen Zeiträumen, sondern setzen entsprechend langwierige Diskussionen und Abstimmungen innerhalb und außerhalb der Hochschulen voraus. Hier ist somit kein Bedarf an kurzfristig greifenden Maßnahmen; die entsprechenden Steuerungen können problemlos über das Instrument der Ziel- und Leistungsvereinbarung, über die das Ministerium ohnehin verfügt, festgelegt werden.

Die Aussage in den Ausführungen der Ministerialbürokratie, dass mit den Rahmenvorgaben das „*Hochschulwesen (damit) insgesamt **verfassungsnäher***“ gemacht werde, impliziert, dass das Hochschulwesen bislang nicht verfassungskonform sei. Die Hochschulen widersprechen dieser Einschätzung nachdrücklich und weisen darauf hin, dass sie ihren gesetzlichen Auftrag in vollem Umfang und in völliger Übereinstimmung mit der Verfassung wahrnehmen – sie müssen nicht „*näher*“ an die Verfassung herangeführt werden. Eine solche „*Näherung*“ würde auch aus der Sicht der Hochschulen keineswegs ausreichend sein; erforderlich ist vielmehr, dass alle Aktivitäten der Hochschulen auf dem Boden des Grundgesetzes und der Landesverfassung stattfinden – und das ist eindeutig der Fall. Sollte eine Abweichung von den Verfassungsgrundsätzen feststellbar sein, hätte das Land bereits heute die Pflicht, im Wege der Rechtsaufsicht einzuschreiten und einen verfassungskonformen Zustand herzustellen.

Unterstellung mangelnder Verfassungstreue

Das vom Verfasser der Ausführungen wahrgenommene **rechtsstaatliche Defizit** ist nach Überzeugung der Fachhochschulen nicht gegeben. Es wird behauptet, die vom Gesetzgeber im bislang geltenden Hochschulgesetz dem MIWF eingeräumte Zuständigkeit zum Erlass von **Verwaltungsvorschriften** sei im Streitfalle **nicht wirksam**. Die Hochschulen nähmen nur irrtümlich an, dass die eindeutigen gesetzlichen Regelungen, mit denen das Ministerium ermächtigt wird, für die Wirtschaftsführung die zur Ausführung des Hochschulgesetzes erforderlichen Verwaltungsvorschriften zu erlassen, verbindlich seien. Zunächst ist festzustellen, dass es nach der Verfassungslogik und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen nie Aufgabe der Verwaltungsbürokratie war, die Unwirksamkeit gesetzlicher Vorschriften verbindlich festzustellen. Die Frage, ob eine gesetzliche Vorschrift wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht unwirksam ist, obliegt nach rechtsstaatlichen Grundsätzen der Judikative und nicht der Exekutive. Selbst wenn man über die darin enthaltene Anmaßung von Kompetenzen hinwegsieht, stellt sich die Frage, warum diese Regelung nicht im Rahmen der bislang erfolgten Änderungen des Hochschulgesetzes verfassungskonform korrigiert wurde. Immerhin haben nach unserer Kenntnis die gleichen Amtswalter die derzeit geltenden Regelungen entwickelt und dem Landtag zur Beschlussfassung vorgeschlagen, die heute ihre Unwirksamkeit behaupten. Wer eine „*rechtsstaatlich bedenkliche Flanke*“ durch seinen eigenen Vorschlag öffnet, dann über Jahre nichts unternimmt, um diese Flanke zu schließen, um schließlich mit der Erfindung eines neuen Normentypus „*Verfassungsnähe*“ herstellen zu wollen, bedarf sicherlich besonders überzeugender Argumente zur Begründung seines Handelns. Diese Argumente sind aus der Sicht der Fachhochschulen in den Überlegungen des MIWF zu den Rahmenvorgaben allerdings nicht zu erkennen.

Kehrtwende in der verfassungsrechtlichen Beurteilung

Den Ausführungen zur „**Folgerichtigkeit**“ der Einführung von Rahmenvorgaben ist ebenfalls nicht beizutreten. Die sehr formale Argumentation stellt darauf ab, dass die Erfindung eines neuen Rechtsnormtypus das weniger schwerwiegende Mittel im Verhältnis zur Rücknahme der Verselbständigung der Hochschulen darstellt. Diese Aussage ist zwar richtig, jedoch ist die **Grundannahme**, dass nur diese beiden Möglichkeiten gegeneinander abzuwägen sind, **willkürlich** gesetzt. Neben diesen beiden Möglichkeiten ist zumindest zu prüfen, ob nicht die Beibehaltung des bisherigen Zustandes eine weitere Alternative darstellt, die einen noch weniger schwerwiegenden Eingriff darstellt. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, auch die bestehenden, gesetzlich verankerten Eingriffsmöglichkeiten aufzuheben und das Verhalten der Hochschulen den allgemeingültigen gesetzlichen Bestimmungen im Arbeits- und Dienstrecht sowie in der Wirtschaftsführung zu unterstellen. Spezifische hochschulpolitische Festlegungen müssen ohnehin über andere In-

Denkverbot durch Verkürzung der Alternativen

strumente, z.B. Ziel- und Leistungsvereinbarungen, sichergestellt werden, soweit sie von dem Bereich der Personal- und Wirtschaftsführung nicht erfasst werden.

Eine Antwort auf die Frage, welche Regelungsinstrumente benötigt werden, kann sinnvollerweise nur gegeben werden, wenn die angestrebten Regelungsziele klar sind – bisher sind die Befürworter der Rahmenvorgaben stets die Antwort schuldig geblieben, in welchen Bereichen das MIWF in der Vergangenheit seine Vorstellungen mit dem gegebenen Instrumentarium nicht umsetzen konnte.

Die mit der geplanten Einführung der Rahmenvorgaben auch nach Auffassung der Ministerialbürokratie einhergehende Einschränkung der Hochschulautonomie soll „*der **Wissenschaftsfreiheit** (dienen), da die in der Hochschule handelnden abstrakt generelle Regelungen benötigen, auf die sie sich vorab hinreichend **vorhersehbar einstellen** können*“. Zunächst einmal ist festzustellen, dass die Rahmenvorgaben sich allenfalls mittelbar auf die Wissenschaftsfreiheit beziehen, da sie auf Fragestellungen aus dem Bereich des Personalwesens und der Wirtschaftsführung beschränkt sind. Die Wissenschaftsfreiheit hat im Übrigen bislang nie darunter gelitten, dass seitens des MIWF nicht in ausreichendem Maße Regelungen zur Wirtschaftsführung und im Personalbereich vorgegeben wurden. Die Hochschulprozesse sind unter Berücksichtigung der geltenden rechtlichen Vorgaben im Regelfall auf mehrjährige Planungszyklen eingestellt, gerade im Bereich der Personal- und Finanzverwaltung (mehrjährige Budgetvereinbarungen und Personalentwicklungskonzepte, mittelfristige Finanzplanung). Sie sind für alle Beteiligten transparent und ermöglichen eine verlässliche Planung. Die Möglichkeit, im Wege von Rahmenvorgaben kurzfristig zu intervenieren, ist bestenfalls mit den vorhandenen Planungen kompatibel, im ungünstigsten Fall zerstören diese Interventionen langfristig abgestimmte Entwicklungen – bis hin zu der Gefahr, dass Karriereentwicklungen abgebrochen werden müssen oder Forschungsaktivitäten eingestellt werden müssen.

Störung hochschulinterner Planungen durch externe Eingriffe

Auch der Zeitpunkt der geplanten Einführung der Rahmenvorgaben ist bemerkenswert: Während die nordrhein-westfälischen Hochschulen zurzeit eine der größten Herausforderungen in ihrer Geschichte, die Bereitstellung von zusätzlichen Studienplätzen in erheblichem Umfang für die geburtenstarken Jahrgänge und den doppelten Abiturjahrgang ohne Unterstützung durch die Rahmenvorgaben erfolgreich bewältigen, sieht das MIWF Handlungsbedarf für weitere Regelungen, nachdem die Hochschulen unter Beweis gestellt haben, dass sie mit dem vorhandenen Instrumentarium auch landesweite Herausforderungen zur allgemeinen Zufriedenheit lösen können.

Einschränkung der Autonomie als Lohn für erfolgreiche Problembewältigung?

Die Behauptung, die Rahmenvorgaben seien auch mit dem Demokratieprinzip vereinbar, kann ebenfalls nicht unwidersprochen bleiben. Die Ministerialbürokratie will sich das Recht sichern, ohne spezifische parlamentarische Legitimation Regelungen, die üblicherweise dem Gesetzgeber obliegen, in die Exekutive zu verlagern (s. S. 1f) und diese Regelungen auch noch der gerichtlichen Überprüfung entziehen.

Im Zusammenhang mit den Ausführungen zu den Rechtsnormtypen (1.2. letzter Absatz) stellt der Autor fest, dass die Funktion der Rahmenvorgaben materiell derjenigen von Verwaltungsvorschriften entspricht. Er akzeptiert auch den Gedanken des „*verfassungsrechtlichen **numerus clausus der Rechtsnormtypen***“, sieht aber keine Bedenken, einen Regelungstypus, dessen Voraussetzungen nach seiner Auffassung nicht gegeben sind, durch eine einfache Umbenennung von seinen verfassungsrechtlichen Vorausset-

zungen zu befreien. Man mag sich nicht vorstellen, was eine Übertragung dieser Gedankengänge in andere Bereiche für Folgen haben könnte.

- 2.1. Zur „*Essenz des neuen Instruments*“ zählt seine Bindungswirkung („*Vorgaben sind indes immer verbindlich*“). Da nach Auffassung des Autors der bislang gesetzlich verankerte Erlass von Verwaltungsvorschriften nicht wirksam ist (s. S. 2 der Ausführungen), stellt sich die Frage, warum Verwaltungsvorschriften, die mit der Bezeichnung „*Rahmenvorgaben*“ versehen werden, ein höheres Maß an Verbindlichkeit erhalten sollen.
- 2.3. Die den juristischen Anfängerveranstaltungen entlehnte Übersicht über abstrakte, konkrete, generelle und individuelle Regelungen begründet nicht die Notwendigkeit eines neuen Normentyps, sondern zeigt im Gegenteil deutlich, dass es für alle Fallgestaltungen in der Rechtswissenschaft und -praxis bekannte, anerkannte und praktikable Lösungen gibt. Da alle Regelungsbedarfe abgedeckt sind, ergibt sich auch unter dem angeführten Gesichtspunkt der Systematisierung der Regelungsbedarfe **keine Notwendigkeit für die Rechtschöpfung** durch die Ministerialbürokratie.

Bindungswirkung

Im Zusammenhang mit der Beschreibung der Wirkung von Regelungen (Gesetz, RVO) wird erklärt, dass keine Einzelfälle mittels Gesetz oder RVO entschieden werden. Wie die Rechtswissenschaft seit langem ausführt und wie auch die Praxis der Vergangenheit zeigt, ist diese Aussage in der vorgetragenen Allgemeingültigkeit nicht zutreffend und ist somit auch nicht geeignet, die Sorge vor der Rückkehr der Detailsteuerung zu zerstreuen. Auch Gesetze können Einzelfälle regeln, wie z.B. die Zusammenlegung von Hochschulen, die Errichtung von Institutionen usw. Wie bereits ausgeführt wurde, ist auch an prominenter Stelle der Ausführungen zu den Rahmenvorgaben (1.1.) bereits festgehalten, dass die Bindungswirkung gegenüber **einer Hochschule** ausdrücklich vorgesehen ist. Wenn das Instrument der Rahmenvorgabe in der Hand des MIWF liegt, ist nicht auszuschließen, dass, um die Begrifflichkeit des MIWF zu paraphrasieren, mit diesem Instrument „*einzelfallnähere*“ Regelungen durchgesetzt werden.

Möglichkeit von Einzelfallregelungen

Wenn die Ministerialbürokratie behauptet, „*dass eine Rahmenvorgabe nicht nur eine einzige Hochschule adressieren soll, sondern von vorneherein nur an eine Vielzahl von Hochschulen gerichtet sein darf*“ (s. 5, 2. Absatz) lässt sich dies nur schwer in Einklang bringen mit der Aussage, dass Rahmenvorgaben „*für die Hochschulen oder **für eine Hochschule** bindend sind*“ (1.1.).

- 2.4. Die Ausführungen zu den Rahmenvorgaben sehen es als „*ein legitimes Anliegen des Staates (an), sich hinreichend **reagibel** auf die sich verändernden Rahmenbedingungen der Gesellschaft einstellen zu können*“. Zum einen ist dazu anzumerken, dass sowohl die Personalverwaltung als auch die Wirtschaftsführung und Finanzverwaltung der Hochschulen kein Unikat darstellen, das nicht mit anderen Institutionen und Unternehmen vergleichbar ist. Die geforderte „Reagibilität“ muss auch von allen anderen Einrichtungen geleistet werden, die nicht durch Rahmenvorgaben gesteuert werden sollen. Auch dieses Argument verliert daher an Überzeugungskraft, wenn es sich der Frage stellen muss, welche Interventionen des Staates erforderlich sind, die nicht im Rahmen des bisherigen Instrumentariums bewerkstelligt werden können. Gerade die Regelungsdichte im öffentlichen Bereich für die Finanzverwaltung und für die Personalverwaltung lässt bereits jetzt kaum noch Regelungsspielräume für die Hochschulen.

Nur am Rande verweisen die Hochschulen darauf, dass sie sich in der Qualifizierung als „*Lebensform*“ nicht angemessen beschrieben finden. Die Hoch-

„Lebensform Hochschule“

schulen sind Körperschaften, die einen verfassungsrechtlich geschützten Aufgabenbereich erledigen.

- 2.5.1. Zur Frage der Bindungswirkung der Rahmenvorgaben ist zum wiederholten Male festzustellen, dass unklar bleibt, warum der neu geschaffene Begriff der Rahmenvorgaben, die nach den Ausführungen des MIWF inhaltlich den **Verwaltungsvorschriften** entsprechen (s. 2.3.), **verbindlich** sein soll, während dies bei den in den §§ 82 I und 5 IX HG vorgesehenen Maßnahmen nicht der Fall sein soll. Die jahrelange Praxis des MIWF ist auch unstreitig stets von der Wirksamkeit dieser Regelungen ausgegangen; anders lässt sich kaum erklären, dass den Hochschulen eine Vielzahl von Regelungen in diesem Bereich mitgeteilt wurde und immer noch wird, auf deren Einhaltung das MIWF auch stets bestand.

Inkonsistenz
der rechtlichen
Beurteilung

- 2.5.2. Die **Selbstbindung der Hochschulen**, z.B. durch eine gleichmäßige Entscheidungspraxis im Rahmen von Ermessensentscheidungen, tritt unabhängig davon ein, ob es sich um die bislang gesetzlich vorgesehenen Verwaltungsvorschriften oder um die neu erfundenen Rahmenvorgaben handelt.

- 2.5.3. Die Ausführungen des „Hauses“ zur besonderen **Flexibilität** der Rahmenvorgaben können sich leicht als Nachteil für die Hochschulen darstellen. Die auch von der Ministerialbürokratie geforderte Transparenz und Berechenbarkeit geht umso leichter verloren, je einfacher neue Regelungen geschaffen werden können.

Absenkung der
Eingriffs-
schwelle

- 2.6. Die angeführten **Beispiele**, die die Sinnhaftigkeit der Erfindung des Regelungstypus Rahmenvorgabe belegen sollen (Dienstrecht und Trennungsrechnung), sind wenig überzeugend. Die Begründung eines „Sonderarbeitsrechtes“ der Hochschulen unter Ausklammerung der Tarifparteien und des Gesetzgebers stößt auf erhebliche Bedenken.

Beispiele

Im Bereich der **Trennungsrechnung** sind grundlegende Positionen auch bislang grundsätzlich einheitlich umgesetzt worden; die Hochschulen haben diese einheitlichen Positionen eigenständig erarbeiten müssen, da die gewünschte koordinierende Funktion seitens des Ministeriums lange Zeit nicht wahrgenommen wurde. Die im Ergebnis trotz der grundsätzlichen Einheitlichkeit in vielen Einzelaspekten unterschiedliche Lösung spiegelt die unterschiedliche Struktur und Interessenlage der Hochschulen wieder. Aufgrund der Erfahrung, die die Hochschulen in langen Jahren der Fachaufsicht gesammelt haben, steht zu befürchten, dass eine Rahmenvorgabe, die die Besonderheiten der einzelnen Hochschulen gar nicht zur Kenntnis nehmen kann, in diesem Fall zu völlig unangemessenen Regelungen geführt hätte. Bei der Entwicklung einer generellen Regelung stehen nicht nur die unterschiedlichen strukturellen Bedingungen der Hochschulen in Frage, sondern im Bereich der Wirtschaftsführung auch die durchaus unterschiedlichen und für die Hochschulen verbindlichen Positionen der Wirtschaftsprüfer zu den verschiedenen Problemen.

- 3.1. Dass die **Zurücknahme der Verselbständigung** der Hochschulen verfassungsrechtlich zulässig wäre, ist nie bestritten worden. Dass es aber nicht nur die Alternative zwischen der Einführung von Rahmenvorgaben und der Rücknahme der Verselbständigung gibt, ist bereits an anderer Stelle ausführlich dargestellt worden.

Wenn es zutrifft, dass der „*der Staat sich der Wahrnehmung seiner Verantwortung tendenziell entledigen würde*“, wenn er die Rahmenvorgaben nicht einführen würde, ist dies eine ausgesprochen problematische Feststellung.

Es wäre zu fragen, warum die Landesregierung angesichts der Verletzung „*der verfassungsrechtlichen Gewährleistungsverantwortung des Staates für einen steuerfinanzierten Aufgabenbereich von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung*“ den Gesetzgeber bislang im Rahmen mehrerer anstehender Gesetzesnovellierungen nicht aufgefordert hat, diesen Missstand zu beheben.

Zentrales Element des Rechtsstaatgebotes ist die Gewaltenteilung, nicht in erster Linie die „*innere Schlüssigkeit eines Organisationsregimes*“.

Wenn man dem Autor folgt, dass eine Selbstverwaltungskörperschaft aus „*den kontingenten Entscheidungen des positiven Rechts*“ entsteht, stellt sich die Frage, warum die gesetzliche Normierung von Verwaltungsvorschriften im bisher geltenden HG nicht zu diesen „*kontingenten Entscheidungen des positiven Rechts*“ zählen soll, wohl aber die für ein zukünftiges HG gewünschten Rahmenvorgaben.

Zu der immer wieder in den Ausführungen der Ministerialbürokratie strapazierten Aufhebung der Verselbständigung der Hochschulen als (einziger) Alternative zu den Rahmenvorgaben wurde bereits wiederholt Stellung genommen. Der Autor verwendet die Forderung nach der Auswahl des mildest möglichen Mittels im Zusammenhang mit der Einschränkung von geschützten Rechtspositionen. Die Autonomie der Hochschule unterliegt allerdings nicht diesem Schutz; so wie sie durch „*förmliches Parlamentsgesetz*“ gewährt wurde, kann sie durch ein ebensolches Gesetz auch wieder entzogen werden.

Auch zu dem Postulat, dass die in der Hochschule Handelnden abstrakt-generelle Regelungen benötigen, auf die sie sich vorab hinreichend voraussehbar einstellen können, wurde bereits Stellung genommen: Der Autor erkennt die Situation in den Hochschulen – die Regelungsdichte ist für alle Beteiligten ausreichend, um die für die Erledigung der gesetzlichen Aufgaben erforderliche Orientierung zu gewährleisten.

- 3.4. Die Wertung der Ministerialbürokratie, das „*Demokratieprinzip*“ werde durch die Ersetzung der Legislative durch die Ministerialbürokratie bei dem Erlass von Regelungen mit abstrakt generellem Charakter „*optimiert*“ (!), spricht für sich und macht eine Kommentierung überflüssig.

Die Trennung in „*isolierbare Sonderinteressen*“ der Selbstverwaltungskörperschaft, für die diese eine eigene Rechtssetzungskompetenz erhält, und „*allgemeinwohlbezogenen Grundanliegen*“, für die Rahmenvorgaben gelten, ist für die Hochschulwirklichkeit nicht praktikabel. So ist etwa die Frage, welche Positionen in einer Angebotskalkulation für ein Forschungsprojekt als Gemeinkosten anzusehen sind und welche als direkte Kosten behandelt werden, sowohl finanzieller Natur (allgemeinwohlbezogene Grundanliegen) als auch eine Frage des Sonderinteresses (Forschungsförderung der Hochschule). Derartige komplexe Sachverhalte lassen sich in der Hochschulwirklichkeit vielfach finden; die theoretischen Abgrenzungsversuche werden dieser Realität in keiner Weise gerecht.

Dass die Rahmenvorgaben nicht in dem *numerus clausus* der Rechtsnormtypen auftauchen, wird von dem Autor als Beleg dafür genommen, dass diese „*Erfindung*“ zulässig ist. Auch dieses „*Argument*“ bedarf keiner weiteren Kommentierung.

Kein Verfassungszwang

Demokratieoptimierung durch Eingriff in die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments

Teil C Weitere Kritikpunkte

1. Unklare Zielsetzung

Die Ausführungen des MIWF zu den Rahmenvorgaben lassen ein klares Ziel, das mit diesem Instrument erreicht werden soll, vermissen. Dem Gesamtzusammenhang der Ausführungen kann man folgende Zielsetzungen entnehmen:

- Durch die Einführung der Rahmenvorgaben soll der Staat seine verfassungsrechtliche Gewährleistungsverantwortung wahrnehmen und ein rechtsstaatliches Defizit beseitigen (S. 2).
- Es soll durch die Einführung der Rahmenvorgaben die Rücknahme der Verselbständigung der Hochschulen verhindert werden (S. 2).
- Das Demokratieprinzip soll durch die Einführung der Rahmenvorgaben optimiert werden (S. 2).
- Es soll das Anliegen des Staates erfüllt werden, sich hinreichend reagibel auf die sich verändernden Rahmenbedingungen der Gesellschaft einzustellen.
- Es soll zur Einstellung der Handelnden eine vorab hinreichend vorhersehbare Regelung erfolgen, d.h. eine Handlungsorientierung.
- Es soll eine Bindung der Hochschulen durch die Rahmenvorgaben erfolgen.

Die verfassungsrechtlichen Defizite, die von der Ministerialbürokratie behauptet werden, sind nicht gegeben und wurden von ihr in jahrelangem Vollzug des bisherigen Gesetzes auch nie wahrgenommen. Es ist festzuhalten, dass diejenigen Amtswalter, die diese angeblich verfassungswidrigen Regelungen geschaffen haben, nunmehr den angeblichen Verstoß gegen die Verfassung beklagen.

Die Rücknahme der Verselbständigung, die mit der Einführung der Rahmenvorgabe verhindert werden soll, ist ein selbst geschaffenes Schreckgespenst; bislang wurde die Rücknahme der Verselbständigung in der politischen Diskussion überhaupt nicht gefordert.

Das Demokratieprinzip wird durch die verfassungsmäßig zu Stande gekommenen Regelungen des bisherigen Hochschulgesetzes nicht verletzt. In der Erfindung eines neuen Regelungstypus, der das Parlament durch die Bürokratie ersetzt, eine Optimierung des Demokratieprinzips zu sehen, ist nicht nachvollziehbar.

Das Ziel, die Hochschulen zu bewegen, sich auf Veränderungen in der Gesellschaft einzustellen, ist legitim. Wenn es dazu eines „Sonderarbeitsrechtes“ oder einer besonderen Wirtschaftsverwaltung bedarf, sollte dies vom Parlament oder zumindest von den Tarifparteien entschieden werden. Die Bindung der Hochschule an die Vorstellungen der Ministerialbürokratie ist als Wunsch nachvollziehbar. Hier ist aber vom Landtag die politische Entscheidung zu treffen, ob die Hochschulautonomie sich dieser Bindung beugen muss.

2. Stil

Abschließend ist festzustellen, dass die Ausführungen des MIWF zu den Rahmenvorgaben durch eine Vielzahl von nicht belegten Wertungen gekennzeichnet sind. So wird behauptet, die Rahmenvorgaben „*machen das Hochschulwesen ... verfassungsnäher*“ oder die bisherige gesetzliche Regelung mit der Ermächtigung, Verwaltungsvorschriften in bestimmten Fragen zu er-

lassen, stellten eine „*rechtlich bedenkliche Flanke*“ dar. In Verkenning der Interdependenz von „*verfassungsrechtlich geschütztem akademischen Bereich*“ und Fragen von Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten sowie Personalverwaltung wird kategorisch behauptet, der erstere Bereich könne „*per definitionem nicht betroffen sein*“. Eine in besonderem Maße nicht nachvollziehbare Wertung sieht „*das Demokratieprinzip durch das neue Konzept der Rahmenvorgaben optimiert*“.

Der Text bedient sich häufig vermeintlicher oder tatsächlicher juristischer Fachtermini, die den Eindruck einer logischen Durchdringung des Gesamtkomplexes erzeugen sollen. Da, wo die Argumentation besonders schwach ist, werden in juristischen Texten unübliche affirmative Begriffe verwandt: *evidentermaßen, sehr wohl bestimmt* (S. 5), *nicht folgerichtig und damit wenig überzeugend* (S. 6), *wenig überzeugend, genau jenes Maß an Reagibilität* (S. 6), *erkennbar rechtsstaatlich defizitär* (S. 7), *keineswegs unzulässig* (S. 9), *ungereimt* (S. 9), *bedenkenfrei* (S. 9), *entspricht ... alles in allem dem Rechtsstaatgebot in besonderem Maße* (S. 10), *die demokratietheoretische Legitimation der Hochschulleitungen wird ... dezidiert gestärkt* (S. 11), *bei der Rahmenvorgabe handelt es sich aber unzweifelhaft nicht um einen Rechtsnormtypus* (S. 12), *es handelt sich ... keineswegs um eine Umgehung* (S. 12).

Teil D Gegenwärtige Steuerungs- und Informationsrechte des Landes

1) Steuerungsmöglichkeiten des Landes

a) politisch-strategische Steuerung/Rechtsaufsicht

Gegenwärtige Rechtslage
politisch-strategische Ziele §6 Abs. 1 HG „Zur Steuerung des Hochschulwesens entwickelt das Land strategische Ziele und kommt damit seiner Verantwortung für ein angemessenes Angebot an Hochschulleistungen nach. Auf der Grundlage dieser strategischen Ziele werden die hochschulübergreifenden Aufgabenverteilungen und Schwerpunktsetzungen und die hochschulindividuelle Profilbildung abgestimmt. Die Hochschulen gewährleisten gemeinsam mit der Landesregierung eine Lehrerausbildung, die die Bedürfnisse der Schulen berücksichtigt.“
Ziel- und Leistungsvereinbarungen § 6 Abs. 2 und 3 (2) Das Ministerium schließt mit jeder Hochschule Vereinbarungen für mehrere Jahre über strategische Entwicklungsziele sowie konkrete Leistungsziele. Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen beinhalten auch Festlegungen über die Finanzierung der Hochschulen nach Maßgabe des Haushalts; insbesondere kann ein Teil des Landeszuschusses an die Hochschulen nach Maßgabe der Zielerreichung zur Verfügung gestellt werden. Der Abschluss der Vereinbarung unterliegt seitens des Ministeriums den haushaltsrechtlichen Bestimmungen. (3) Wenn und soweit eine Ziel- und Leistungsvereinbarung nicht zustande kommt, kann das Ministerium nach Anhörung der Hochschule und im Benehmen mit dem Hochschulrat Zielvorgaben zu den von der Hochschule zu erbringenden Leistungen festlegen, sofern dies zur Sicherstellung der Landesverantwortung, insbesondere eines angemessenen Studienangebotes erforderlich ist.
Allgemeine Verordnungsermächtigung § 82 Abs. 1 und 2 HG „(1) Die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Verwaltungsvorschriften erlässt das Ministerium. (2) Ministerium im Sinne dieses Gesetzes ist das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. An den Universitäten und Fachhochschulen tritt an die Stelle des verfassungsmäßig zuständigen obersten Organs nach § 68 Landespersonalvertretungsgesetz das Ministerium. Soweit eine Ar-

beitsgemeinschaft nach § 105a Absatz 1 Landespersonalvertretungsgesetz besteht, der der beteiligte Personalrat angehört, soll es diese anhören.“

Rechtsaufsicht

§ 76 HG

„(1) Die Hochschule nimmt ihre Aufgaben unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums wahr. Der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung der Grundordnung ist dem Ministerium unverzüglich nach ihrem Erlass anzuzeigen.

(2) Das Ministerium kann rechtswidrige Beschlüsse, Maßnahmen und Unterlassungen der Gremien, Funktionsträgerinnen und Funktionsträger der Hochschule unbeschadet der Verantwortung des Präsidiums sowie der Dekanin oder des Dekans beanstanden und Abhilfe verlangen. Die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung. Kommt die Hochschule einer Aufsichtsmaßnahme nach Satz 1 nicht nach, so kann das Ministerium die beanstandeten Beschlüsse oder Maßnahmen aufheben oder anstelle der Hochschule das Erforderliche veranlassen.

(3) Sind Gremien dauernd beschlussunfähig, so kann sie das Ministerium auflösen und ihre unverzügliche Neuwahl anordnen. Sofern und solange die Befugnisse nach Absatz 2 nicht ausreichen, kann das Ministerium nach Anhörung der Hochschule Beauftragte bestellen, die die Befugnisse der Gremien oder einzelner Mitglieder von Gremien in dem erforderlichen Umfang ausüben. Sätze 1 und 2 gelten für Funktionsträgerinnen und Funktionsträger entsprechend.

(4) Das Ministerium kann sich jederzeit, auch durch Beauftragte, über die Angelegenheiten der Hochschule informieren und an den Sitzungen des Hochschulrates teilnehmen.

(5) Das Ministerium kann die Befugnisse nach den Absätzen 2 und 3 auf die Präsidentin, den Präsidenten, das Präsidium oder den Hochschulrat jederzeit widerruflich übertragen.

(6) Die Hochschule ist bei der Durchführung von Bundesgesetzen, die das Land im Auftrag des Bundes ausführt, an die Weisungen des Fachministeriums gebunden. § 13 Abs. 1 und 3 des Landesorganisationsgesetzes und Absätze 1 bis 4 gelten entsprechend.“

b) Wirtschaftsführung

Gegenwärtige Rechtslage

Verordnungsermächtigung

§ 5 Abs. 9 HG

„Das Ministerium regelt durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium das Nähere zur haushaltrechtlichen Behand-

lung der staatlichen Zuschüsse und des Hochschulvermögens, zur Aufnahme von Krediten, der Übernahme von Bürgschaften und Garantien sowie für den Fall der drohenden oder eingetretenen Zahlungsunfähigkeit. Im Einvernehmen mit dem Finanzministerium erlässt das Ministerium Verwaltungsvorschriften zur Wirtschaftsführung und zum Rechnungswesen, zum Nachweis der sachgerechten Verwendung der Mittel sowie zum Jahresabschluss. Der Landesrechnungshof prüft die Wirtschaftsführung.“

(siehe auch Abs. 7 und 9)

Steuerungsmöglichkeiten bei drohender oder eingetretener Zahlungsunfähigkeit

§ 5 Abs. 7 HG

„Das Ministerium bestellt im Einvernehmen mit dem Finanzministerium im Falle der eingetretenen oder drohenden Zahlungsunfähigkeit der Hochschule eine staatliche Beauftragte oder einen staatlichen Beauftragten oder mehrere staatliche Beauftragte, die die Befugnisse der Gremien, einzelner Mitglieder von Gremien oder von Funktionsträgerinnen oder Funktionsträgern der Hochschule an deren Stelle ausüben; das Gleiche gilt im Falle der eingetretenen Zahlungsunfähigkeit auf Antrag eines Gläubigers. Der Hochschule steht hinsichtlich der Bestellung ein Anhörungsrecht zu. Das Ministerium kann im Einvernehmen mit dem Finanzministerium der Hochschule im Falle ihrer drohenden oder eingetretenen Zahlungsunfähigkeit als verbindlichen Rahmen für ihre Wirtschaftsführung auch ein Haushaltssicherungskonzept vorgeben, welches dem Ziel dient, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauerhafte Leistungsfähigkeit der Hochschule zu erreichen; im Falle einer derartigen Vorgabe kann auf die Bestellung nach Satz 1 verzichtet werden. Wird die Hochschule zahlungsunfähig, haftet das Land für die Forderungen der Beamtinnen und Beamten aus Besoldung, Versorgung und sonstigen Leistungen, die die Hochschule ihren Beamtinnen und Beamten zu erbringen hat. Das Gleiche gilt hinsichtlich der Lohn-, Gehalts- oder Vergütungsforderungen der Personen, die am 1. Januar 2007 an der Hochschule beschäftigt sind oder ausgebildet werden. Soweit das Land Forderungen im Sinne der Sätze 4 und 5 befriedigt, gehen sie auf das Land über. Die Maßnahmen nach den Sätzen 1 und 3 werden durch die Haftung nach den Sätzen 4 und 5 nicht ausgeschlossen. Wird die Hochschule zahlungsunfähig, stellt das Land zudem sicher, dass ihre Studierenden ihr Studium beenden können.“

§ 4 Abs. 2 HWFVO

„Entwicklungen, die die Zahlungsfähigkeit der Hochschule gefährden könnten, sind dem Ministerium unverzüglich anzuzeigen. Für den Fall der drohenden oder eingetretenen Zahlungsunfähigkeit hat die Hochschule zeitgleich mit der Anzeige unter Darlegung der Gründe für den Eintritt der Zahlungsunfähigkeit ein geeignetes Konzept für die Abwendung der drohenden oder eingetretenen Zahlungsunfähigkeit bzw. zur Sicherung der künftigen wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit dem Ministerium vorzulegen“

Verwendung der Qualitätsverbesserungsmitt-

tel/Verordnungsermächtigung

§ 5 Studiumsqualitätsgesetz

„Das Nähere zur Verwendung der Mittel nach § 1 Absatz 2 Satz 1 sowie zu ihrer Verteilung auf die einzelnen Hochschulen und zum Stichtag für die Feststellung der Studierendenzahl regelt das für die Hochschulen zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung. Die Rechtsverordnung ergeht im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und mit dem Landtag.“

c) Personalwesen

Gegenwärtige Rechtslage

Rahmenkodex „Gute Arbeit“

§ 10 ZLV IV

„...Die Hochschulen des Landes werden gemeinsam mit dem MIWF einen Rahmenkodex „Gute Arbeit an Hochschulen“ entwickeln und vereinbaren, der sich am Leitbild der „Guten Arbeit“ orientiert.

AdL-Mitgliedschaft

§ 34 Abs. 1 HG

„Die Hochschulen treten dem Arbeitgeberverband des Landes bei. Für die Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Auszubildenden der Hochschulen finden bis zum Abschluss entsprechend neuer Tarifverträge durch diesen Verband die für die Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Auszubildenden des Landes geltenden Tarifverträge Anwendung.“

Lehrverpflichtungsverordnung

§ 33 Abs. 5 HG

„Das Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu regeln, in welchem Umfang hauptberufliches Personal im Rahmen seiner Dienstaufgaben zur Lehrtätigkeit verpflichtet ist (individuelle Lehrverpflichtung). In der Rechtsverordnung kann auch die Möglichkeit vorgesehen werden, die Regellehrverpflichtung einer Gruppe von Professorinnen und Professoren zusammenzufassen und nach Entscheidung der Dekanin oder des Dekans abweichend von der Regellehrverpflichtung des einzelnen zu verteilen (institutionelle Lehrverpflichtung).“

Kreditermächtigung

§6 HWFVO

„Hochschulen, die die in § 5 Abs. 5 Hochschulgesetz genannten Voraussetzungen erfüllen, dürfen insgesamt Kredite bis zur doppelten Höhe der aus Jahresüberschüssen gebildeten Rücklagen aufnehmen,

die gemäß den nach § 11 Abs. 2 dieser Verordnung ergangenen Regelungen sowie den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften gebildet wurden. Gleiches gilt auch für die Übernahme von Bürgschaften und Garantien. In Einzelfällen können im Einvernehmen mit dem Ministerium abweichende Regelungen getroffen werden.“

d) Studium/Lehre

Gegenwärtige Rechtslage

Hochschulzulassung/Verordnungsermächtigung

§ 6 HZG

„(1) Das Ministerium ist zuständige Landesbehörde im Sinne der Regelungen des Staatsvertrages, insbesondere im Sinne von Artikel 8 Abs. 4 Staatsvertrag. Das Ministerium setzt die Zulassungszahlen im Sinne von Artikel 6 des Staatsvertrages durch Rechtsverordnung fest und erlässt die Rechtsverordnungen gemäß Artikel 12 des Staatsvertrages.

(2) Im Hinblick auf die sinnngemäße Anwendung des Staatsvertrages auf die örtliche Studienplatzvergabe regelt das Ministerium durch Rechtsverordnung insbesondere die Festsetzung von Zulassungszahlen, die Einzelheiten der Bewerbung sowie die Einzelheiten des Verfahrens für die Auswahl und Vergabe von Studienplätzen, einschließlich der dabei anzuwendenden inhaltlichen Kriterien; dabei hat es vor allem die in Artikel 12 Abs. 1 Staatsvertrag aufgeführten Befugnisse und kann die Anzahl von Wünschen zu Studiengängen, Studienfächern und Studienorten beschränken.

(3) Das Ministerium legt das Berechnungsverfahren im Sinne des § 1 Satz 2 durch Rechtsverordnung fest. Zur Erprobung kann für alle oder für einzelne Hochschulen eine von § 1 Satz 2 Halbsatz 2 abweichende Grundlage festgelegt werden.

(4) Das Ministerium kann die Befugnisse nach den Absätzen 1 und 2 ganz oder teilweise auf die Hochschulen zu deren Regelung durch Satzungen übertragen, die im Einvernehmen mit dem Ministerium erlassen werden.

(5) Bei der Bestellung von Vertretern der Hochschulen für die Organe der Stiftung für Hochschulzulassung (§ 6 Abs. 4 Satz 3 Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung für Hochschulzulassung“) wirken die Präsidenten oder die Rektoren der Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen mit.“

Fachaufsicht im Bereich der Hochschulzulassung

§ 7 HZG

Soweit die Hochschulen den Staatsvertrag, das Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung für Hochschulzulassung“, dieses Gesetz sowie die auf diesen Vorschriften beruhenden Rechtsverordnungen und Satzungen zu vollziehen haben, obliegt ihnen das als staatliche Aufgabe.

2 Insofern unterstehen die Hochschulen der Fachaufsicht des Ministeriums; es gilt § 13 Landesorganisationsgesetz.

Regelung der Zugangsvoraussetzungen/Verordnungsermächtigungen

§ 49 Abs. 4, 12 und 13 HG

„(9) Das Ministerium für Schule und Weiterbildung regelt im Einvernehmen mit dem Ministerium durch Rechtsverordnung die Feststellung der Gleichwertigkeit von Vorbildungsnachweisen nach den Absätzen 1 bis 3 sowie für Vorbildungsnachweise, die außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes erworben werden.“...

„(12) Kenntnisse und Fähigkeiten, die für ein erfolgreiches Studium erforderlich sind, aber in anderer Weise als durch ein Studium erworben wurden, können in einer besonderen Hochschulprüfung (Einstufungsprüfung) nachgewiesen werden. Nach dem Ergebnis dieser Prüfung soll die Bewerberin oder der Bewerber in einem entsprechenden Abschnitt des Studienganges zum Studium zugelassen werden. Das Nähere regelt eine Prüfungsordnung, die für Studiengänge, die mit einer staatlichen Prüfung abgeschlossen werden, im Einvernehmen mit den jeweils zuständigen Fachministerien erlassen wird.

(13) Studienbewerberinnen und Studienbewerber, die ihre Studienqualifikation nicht an einer deutschsprachigen Einrichtung erworben haben, müssen die für ihren Studiengang erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache besitzen. Das Nähere regelt eine Prüfungsordnung. Studienbewerberinnen und Studienbewerber, die einen Sprachkurs für den Hochschulzugang besuchen wollen, um den Nachweis nach Satz 1 zu erbringen, oder die eine Vorbereitung der Hochschule auf die Prüfung zur Feststellung der sprachlichen, fachlichen und methodischen Voraussetzungen für ein Studium (Feststellungsprüfung) besuchen wollen, können bis zum Bestehen oder endgültigen Nichtbestehen der jeweiligen Prüfung als Studierende eingeschrieben werden; dies gilt auch für Studienbewerberinnen und Studienbewerber, die Ergänzungskurse im Sinne des Absatzes 9 Satz 4 besuchen wollen. Mit dem Bestehen der Sprach- oder Feststellungsprüfung wird kein Anspruch auf Einschreibung in den Studiengang erworben. Die Hochschule kann Lehrveranstaltungen nach Satz 3 Halbsatz 1 auch auf privatrechtlicher Grundlage anbieten und hierfür Entgelte erheben oder zur Durchführung der Lehrveranstaltungen mit Bildungseinrichtungen außerhalb des Hochschulbereichs in privatrechtlicher Form zusammenarbeiten. Die Feststellungsprüfung kann der Hochschule nach Maßgabe der von dem für das Schulwesen zuständigen Ministerium zu erlassenden Prüfungsordnung übertragen werden.“

Staatliche Prüfungsordnungen

§ 64 Abs. 4

„Vor dem Erlass staatlicher Prüfungsordnungen sind die betroffenen Hochschulen zu hören. Zu geltenden staatlichen Prüfungsordnungen können die betroffenen Hochschulen Änderungsvorschläge vorlegen, die mit ihnen zu erörtern sind. Ordnungen der Hochschule über Zwischenprüfungen oder sonstigen Prüfungen in Studiengängen, die mit einer staatlichen Prüfung abgeschlossen werden, bedürfen der Zustimmung des für die Prüfungsordnung zuständigen Fachministeriums

im Einvernehmen mit dem Ministerium.“

2) Informationsrechte des Landes

a) Allgemeine Informationsrechte

Gegenwärtige Rechtslage
Berichtswesen § 8 HG (1) Das Ministerium kann insbesondere für Zwecke des Controllings, der Finanzierung, der Planung, der Evaluierung und der Statistik anonymisierte Daten bei den Hochschulen anfordern. Personenbezogene Daten der Studierenden und des Hochschulpersonals dürfen nach Maßgabe des Datenschutzgesetzes angefordert werden. § 76 Abs. 4 bleibt jeweils unberührt. (2) Daten, die Hochschulen an andere Einrichtungen übermitteln, und Daten mit Hochschulbezug, die andere Einrichtungen des Landes, insbesondere Staatliche Prüfungsämter, direkt erheben, sind auf Anforderung auch dem Ministerium zur Verfügung zu stellen. Soweit die Daten an Einrichtungen des Landes übermittelt werden und dort bearbeitet oder aufbereitet werden, sind die diesbezüglichen Ergebnisse von diesen Einrichtungen ebenfalls uneingeschränkt und, soweit der Bearbeitung kein besonderer Auftrag des Ministeriums zugrunde lag, kostenfrei dem Ministerium zur Verfügung zu stellen. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. (3) Das Ministerium ist berechtigt, von den Hochschulen oder anderen Einrichtungen nach Absatz 1 bis 2 zur Verfügung gestellte Daten selbst oder durch Beauftragte weiterzuverarbeiten. (4) Zur Berechnung und Festlegung von Aufnahmekapazitäten und zu allgemeinen Planungszwecken kann das Ministerium von den Hochschulen insbesondere Daten zum Lehrangebot und zur Lehrnachfrage anfordern. Das Nähere kann das Ministerium durch Rechtsverordnung regeln; diese kann insbesondere Vorgaben für die Bestimmung des Lehrangebots und der Lehrnachfrage, für die Berechnung der Aufnahmekapazität und für das übrige Verfahren enthalten.
§ 76 Abs. 4 HG „Das Ministerium kann sich jederzeit, auch durch Beauftragte, über die Angelegenheiten der Hochschule informieren und an den Sitzungen des Hochschulrates teilnehmen.“
Berichtspflichten im Rahmen der ZLV IV § 12 ZLV

- (2) „...Die Hochschule verpflichtet sich speziell im Bereich der amtlichen Statistik zur Prüfung und ggf. Verbesserung der Qualität der Datenlieferung in Zusammenarbeit mit dem MIWF.“
- (3) „Die Hochschule erkennt das allgemeine Interesse an landesweit vergleichbaren Daten im Bereich der Statistik und Kapazitäten und gewährleistet deshalb ordnungsgemäße und fristgerechte Datenlieferungen nach den Vorgaben des MIWF...“
- (5) „...Dieser Bericht dient der Überprüfung der Zielerreichung dieser Zielvereinbarung....Der Abschlussbericht wird dem zuständigen Ausschuss des Landtags zur Kenntnis gegeben.“

b) Informationen über die Wirtschafts- und Haushaltsführung

Jahresabschluss

§ 12 Abs. 3 HWFVO

„(4) Im Anhang des Jahresabschlusses ist das Ergebnis der Trennung von nicht-wirtschaftlicher und wirtschaftlicher Tätigkeit nach der vom Ministerium vorgegebenen Gliederung nachzuweisen (Trennungsrechnung).“

(5) Der testierte Jahresabschluss dient in Verbindung mit dem Prüfbericht des Wirtschaftsprüfungsunternehmens als Nachweis der sachgerechten Verwendung der den Hochschulen gewährten staatlichen Zuschüsse. Die Unterlagen sind dem Ministerium bis zum 30. September des auf das Wirtschaftsjahr folgenden Jahres vorzulegen.“

Personalausgaben im Beamtenbereich

§ 7 Abs. 1 HWFVO

Zur Ermittlung der von den Hochschulen nach § 4 Abs. 4 Gesetz über weitere dienstrechtliche und sonstige Regelungen im Hochschulbereich zu tragenden Versorgungs- und Beihilfeleistungen übersenden die Hochschulen dem Ministerium jährlich bis Ende Oktober eine Gegenüberstellung der besetzten Planstellen für das laufende Wirtschaftsjahr (Stichtag 1. Oktober) mit den im Haushalt ausgewiesenen Stellenübersichten für Beamtinnen und Beamte (Nominalstellen). Das Ministerium gibt die Gliederung vor.

Berichtswesen gem. HWFVO

§13 HWFVO

„(1) Die Berichtspflichten der Hochschulen zum Stelleninformationssystem, zur Kosten- und Leistungsrechnung und aus den Ziel- und Leistungsvereinbarungen bleiben unberührt.“

(2) Die Hochschulen übersenden dem Ministerium die mit dem jährlichen Zuweisungs-schreiben angeforderten Unterlagen. (3) Das Ministerium kann für die Haushaltsaufstellung des Landes weitere Unterlagen anfordern, insbesondere solche, die dem Finanzministerium zur Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans vorzulegen sind.“
Auskunftspflicht gegenüber dem LRH § 14 HWFVO Die Hochschulen sind verpflichtet, dem Landesrechnungshof und den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die Unterlagen, die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben für erforderlich halten, auf Verlangen innerhalb einer bestimmten Frist zur Verfügung zu stellen und die von ihnen erbetenen Auskünfte zu erteilen.
Mitteilung der Studienanfängerzahlen im Rahmen des Hochschulpakts Vereinbarung zum Hochschulpakt „Für die Berechnung sind die Anfängerzahlen gem. der amtlichen Statistik nach dem Hochschulstatistikgesetz maßgeblich. Die FH XY trägt Sorge für die rechtzeitige und korrekte Datenlieferung an den Landesbetrieb Information und Technik NRW“