

## 4. Hochschulpolitik in Nordrhein-Westfalen 2005-2019

Vor dem Hintergrund der historischen und ideentheoretischen Grundlagen in Kapitel 2 und der problemorientierten Skizze des Politikfeldes Universitäts- und Hochschulpolitik auf Bundesebene in Kapitel 3 steht nun die Analyse der nordrhein-westfälischen Hochschulpolitik in den Jahren 2005 bis 2019 an. Die Kapitelstruktur folgt den Legislaturperioden. Die Bearbeitung orientiert sich jeweils an einem einheitlichen Schema: Zunächst werden die Themenschwerpunkte der Hochschulpolitik im Wahlkampf identifiziert (4.1.1, 4.2.1.1, 4.2.2.1, 4.3.1). Anschließend wird untersucht, welche Rolle die Hochschulpolitik in der Konstituierungsphase der jeweiligen Regierungsbildung, konkret im Koalitionsvertrag und bei der Kabinettsbildung, eingenommen hat (4.1.2, 4.2.1.2, 4.2.2.2, 4.3.2). Herzstück der jeweiligen Kapitel ist die sich anschließende Analyse der hochschulpolitischen Kernthemen, die die Legislaturperiode bestimmten (4.1.3, 4.2.1.3, 4.2.2.3, 4.3.2). Dabei wird jeweils die Ausgangssituation skizziert, das Gesetzesvorhaben in der politischen Diskussion nachgezeichnet und schließlich die Verabschiedung des Gesetzes dargelegt. Die wichtigeren und größeren Reformvorhaben werden in eigenen Unterkapiteln ausführlich behandelt. Kleinere hochschulpolitische Maßnahmen werden in Überblickskapiteln etwas kompakter analysiert (4.1.6, 4.2.1.4, 4.2.2.4). Abgerundet werden die Kapitel durch entsprechende Zwischenbilanzen (4.1.7, 4.2.3).

### 4.1 *Schwarz-gelbe Hochschulpolitik 2005-2010*

„Bildung hat ihren eigenen Wert.  
Sie trägt ihren Lohn in sich  
und muss für alle zugänglich und erreichbar sein.“  
Jürgen Rüttgers (\*1951)

#### 4.1.1 Die Hochschulpolitik im Landtagswahlkampf 2005

Der nordrhein-westfälische Landtagswahlkampf im Jahr 2005 fiel in die Endphase der rot-grünen Bundesregierung, die Ende der 1990er Jahre als

Zukunftsprojekt für die „Berliner Republik“ angetreten war<sup>1</sup> und die in der zweiten Legislaturperiode ihrer Amtszeit mit den ambitioniertesten Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen der Nachkriegsgeschichte nicht zuletzt auch an Widerständen im eigenen Lager scheitern sollte. Die Wahlniederlagen für Rot-Grün in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen 2005 wurden zum Menetekel für den Bund. Mehr noch: Das „erdbebenartige Wahlergebnis“<sup>2</sup> vom 22. Mai 2005, das eine 39-jährige Ära sozialdemokratischer Regierungen an Rhein und Ruhr beendete, wurde überlagert durch die Ankündigung von vorgezogenen Neuwahlen im Bund am gleichen Abend. Im Nachhinein nimmt es sich schon fast prophetisch aus, dass der FOCUS in seiner Ausgabe vom 2. Mai 2005 titelte: „NRW. Die Wende? Die Wahl an Rhein und Ruhr kann ganz Deutschland verändern“.<sup>3</sup> Bereits der Wahlkampf war von einer unverkennbaren Wechselstimmung geprägt. Schlagzeilen wie „Über einen Sieg wird nur noch ironisch geredet. Mit der SPD im Wahlkampf“<sup>4</sup> oder „Die Zeichen stehen auf Machtwechsel“<sup>5</sup> bestimmten die präelektorale Berichterstattung. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit Bundes- wie Landesregierung ermöglichte es der CDU, nicht nur ihr Wählerinnen- und Wählerpotential zu mobilisieren, sondern auch weit in das Milieu der Sozialdemokratie vorzudringen.<sup>6</sup> Das Verlangen nach einem Machtwechsel sowohl im Land als auch im Bund sollte sich als entscheidend für das Wahlergebnis erweisen.<sup>7</sup>

Diesen Rahmenbedingungen entsprechend wurden die parteipolitischen Auseinandersetzungen vor der Wahl nach dem Muster eines klassi-

- 
- 1 Vgl. Manuel Becker: Koalitionen als politisches "Projekt"? Die rot-grüne und die schwarz-gelbe Bundesregierung, in: Frank Decker/Eckhard Jesse (Hrsg.): Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2013, S. 139-157, S. 143-149.
  - 2 Christoph Strünek: Das NRW-Parteiensystem im Wandel. Ein schleichender Prozess?, in: Stefan Marschall (Hrsg.): Parteien in Nordrhein-Westfalen, Essen 2013, S. 37-55, S. 47.
  - 3 FOCUS-Titelcover vom 2. Mai 2005.
  - 4 Günter Bannas: Über den Sieg wird nur noch ironisch geredet. Mit der SPD im Wahlkampf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Mai 2005.
  - 5 o. V.: Die Zeichen stehen auf Machtwechsel, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. April 2005.
  - 6 Vgl. Volker Kronenberg; Jürgen Rüttgers. Eine politische Biografie, München 2009, S. 144-145. – Konkret verlor die SPD im Vergleich zur vorangegangenen Wahl im Jahr 2000 nicht weniger 290.000 Wählerinnen und Wähler an die CDU.
  - 7 Vgl. Viola Neu: Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005. Wahlanalyse, Berlin 2005, in: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_6693-544-1-30.pdf?070605133442](http://www.kas.de/wf/doc/kas_6693-544-1-30.pdf?070605133442), S. 4.

schen Lagerwahlkampfes geführt: Rot-Grün trat gegen Schwarz-Gelb an. Die Kommunikationsstrategien der beiden großen Parteien rückten ihre jeweiligen Spitzenkandidaten Peer Steinbrück (SPD) und Jürgen Rüttgers (CDU) in den Mittelpunkt ihrer Wahlkampagnen.<sup>8</sup> Dennoch befand sich die SPD trotz eines im persönlichen Vergleich deutlich beliebteren Spitzenkandidaten<sup>9</sup> den gesamten Wahlkampf über in der Defensive. Nur im Zuge von Franz Münteferings Finanzinvestorenkritik vom April 2005 gelang es der Sozialdemokratie, medial etwas offensivere Akzente zu setzen. Müntefering kleidete seine Kritik am ungebändigten Marktradikalismus und insbesondere an der Rolle von Finanzinvestoren in die ebenso religiös imprägnierte wie volksnahe und eingängige Metapher von den biblischen Heuschrecken, die das Land kahl und sich satt fressen, um anschließend zum nächsten Opfer weiterzuziehen. Diese Rhetorik fügte sich in tradierte Konfrontationsmuster ein: auf der einen Seite der gierige Finanzkapitalismus, als dessen parteipolitische Entsprechung CDU und FDP präsentiert wurden – auf der anderen Seite die Sozialdemokratie mit den ihr zugeschriebenen politischen Tugenden des Kümmerns und des Eintretens für den „kleinen Mann“. Auf lange Sicht gelang es allerdings nicht, diese Initiative in zählbare Wahlerfolge umzusetzen.

FDP und Grüne begnügten sich mit der Rolle des jeweiligen Mehrheitsbeschaffers, zumal die Wahlkampfstrategien der beiden kleineren Parteien mit unübersehbaren Hypotheken belastet waren. Die Grünen mit ihrem aus Bärbel Höhn und Michael Vesper bestehenden Führungsduo waren durch die Visa-Affäre von Bundesaußenminister Joschka Fischer unter Druck geraten, die in der öffentlichen Wahrnehmung vom Bund auch auf NRW ausstrahlte. Die FDP um das Tandem Ingo Wolf und Andreas Pinkwart versuchte im ersten Wahlkampf nach der Ära Jürgen Möllemann aus dessen Schatten zu treten und es war ungewiss, wie die personalpolitische Erneuerung bei den Wählerinnen und Wählern ankommen würde.<sup>10</sup> Hatte sich die FDP 2000 noch für eine sozialliberale Koalition offen gezeigt, so zog sie 2005 an der Seite der Christdemokraten in den Wahlkampf.<sup>11</sup>

---

8 Vgl. Ursula Feist/Hans-Jürgen Hoffmann: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 22. Mai 2005. Schwarz-Gelb löst Rot-Grün ab, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1 (2006), S. 163-182, S. 171.

9 Vgl. Karl-Rudolf Korte et al.: Regieren in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Stile und Entscheidungen 1990 bis 2006, Wiesbaden 2006, S. 335-336.

10 Vgl. Feist/Hoffmann: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 22. Mai 2005, S. 164-165.

11 Vgl. Marcel Solar: Nordrhein-Westfalen. Das Erbe des politischen Katholizismus und der Mythos vom sozialdemokratischen Stammland, in: Andreas Kost et al.

Den Befund einer klaren Zuspitzung auf einen klassischen Lagerwahlkampf belegt auch der Blick in die Wahlprogramme. Das Wahlprogramm der SPD setzte im Duktus auf eine scharfe Abgrenzung gegenüber dem politischen Gegner. Münteferings Einlassung zu den Finanzinvestoren vermochte das Blatt für die SPD zwar letzten Endes nicht zu wenden, passte aber exakt zum Ton des Wahlprogramms, dessen im wahrsten Sinne des Wortes „roter“ Faden die mahnende Warnung vor dem Marktradikalismus war.<sup>12</sup> Im grünen Wahlprogramm war man erkennbar darum bemüht, die vergangenen zehn Jahre Regierungsbeteiligung als positiv darzustellen, wenngleich auffällt, dass die dezidiert grüne Akzentuierung der Regierungspolitik nicht in dem Maße hervorgehoben wurde wie in vergleichbaren Landtagswahlprogrammen.<sup>13</sup> Das CDU-Programm trug typische Züge von „negative campaigning“. Die vorgeblich desolante Bilanz der amtierenden Regierung stand als Angriffsziel im Mittelpunkt.<sup>14</sup> Dabei war die CDU bemüht, sich angesichts jahrzehntelanger sozialdemokratischer Vorherrschaft in Nordrhein-Westfalen nicht als allzu marktradikale Alternative zu inszenieren, sondern um die Wählerinnen und Wähler in der Mitte des politischen Spektrums zu werben. Eine Kombination aus wirtschaftlicher Vernunft und sozialer Gerechtigkeit sollte neben der allgemeinen Wechselstimmung und dem bundespolitischen Aufwind das entscheidende Erfolgsrezept für den Wahlsieg werden. Das Wahlprogramm der FDP appellierte an die traditionellen, freiheitlichen Grundwerte der Partei. Ähnlich wie bei der CDU waren Angriffe auf die Regierung ein Kernelement.<sup>15</sup> Das Wahlprogramm der Wahlalternative Soziale Gerech-

---

(Hrsg.): Parteien in den deutschen Ländern. Geschichte und Gegenwart, München 2010, S. 276-301, S. 292.

- 12 SPD NRW: Stärker werden. Menschlich bleiben. Außerordentlicher Landesparteitag am 12. Februar 2005, in: [https://assets05.nrwspd.net/docs/doc\\_6371\\_200521712597.pdf](https://assets05.nrwspd.net/docs/doc_6371_200521712597.pdf).
- 13 Bündnis 90/Die Grünen NRW: Landtagswahlprogramm 2005. Das Wahlprogramm der Grünen war online nicht mehr verfügbar. Es wurde dem Verfasser von Stefan Müller (Trinity College, Dublin), der einen Textkorpus aller in Europa verfügbaren Wahlprogramme zusammenstellt, im txt-Format zur Verfügung gestellt. Daher enthalten die entsprechenden Fußnotenbelege keine Seitenangaben.
- 14 CDU NRW: Zukunftsprogramm der CDU Nordrhein-Westfalen. 25. Landesparteitag in Bochum vom 5. März 2005, in: <http://www.michael-solf.de/archiv/wahl/Zukunftsprogramm.pdf>.
- 15 FDP NRW: Wahlprogramm zur Landtagswahl 2005 der Freien Demokratischen Partei. Landesverband Nordrhein-Westfalen. „Das neue NRW“, beschlossen auf dem Landesparteitag in Krefeld am 27.11.2004, in: <https://www.freiheit.org/sites/default/files/uploads/2017/03/02/nordrhein-westfalen2006.pdf>.

tigkeit (WASG) war – wenig überraschend im Lichte der Genese der Partei<sup>16</sup> – gänzlich auf die Bedürfnisse der von den Agenda-Reformen enttäuschten SPD-Wählerinnen und -wähler zugeschnitten.<sup>17</sup>

Welche Rolle spielte vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen parteipolitischen Konstellation das Thema Hochschulpolitik? Nach einer Umfrage von Infratest dimap identifizierten die Wählerinnen und -Wähler in NRW die Schul- und Bildungspolitik mit 31 % als dritt wichtigstes Thema im Wahlkampf nach der Wirtschaftspolitik (39 %) und der Arbeitsmarktpolitik (32 %). In der Differenzierung nach Wählergruppen ist auffällig, dass das Thema Schul- und Bildungspolitik bei den Wählerinnen und Wählern der großen Parteien mit 32 % (SPD) und 31 % (CDU) als im Verhältnis etwas weniger wichtig eingestuft wurde als bei den kleineren Parteien: Bei der FDP waren es 34 %, bei den Grünen 36 %. Das Elektorat der ebenfalls antretenden WASG fällt demgegenüber deutlich ab, da von den WASG-Sympathisantinnen und -Sympathisanten nur 16 % diesem Themenfeld eine wichtige Bedeutung im Wahlkampf beimaßen.<sup>18</sup> Mit einem etwas anderen Akzent nach den wichtigsten Problemfeldern befragt, gaben nach Zahlen der Forschungsgruppe Wahlen 28 % der Befragten den Bereich Schule/Bildung an, was das am zweit häufigsten genannte „Issue“ der Umfrage war, wenngleich mit gehörigem Abstand hinter dem alles dominierenden Thema Arbeitslosigkeit (85 %).<sup>19</sup> Was die zugeschriebene Problemlösungskompetenz anging, so konnte die CDU in den Augen der befragten Wählerinnen und Wähler gegenüber der SPD punkten: Nach den Zahlen von Infratest dimap trauten 46 % der Wählerinnen und Wähler der CDU zu, eine gute Schul- und Bildungspolitik

---

16 Vgl. zur Einordnung Eckhard Jesse: Wahlen 2005, in: Uwe Backes/Eckhard Jesse (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie 18 (2006), S. 113-127, S. 116-119.

17 WASG NRW: Arbeit, soziale Gerechtigkeit und Bildung für alle. Für ein soziales NRW. Eine andere Politik ist nötig, eine andere Politik ist möglich! WASG Wahlprogramm zur NRW-Landtagswahl 2005. Das Wahlprogramm der WASG war online nicht mehr verfügbar. Es wurde dem Verfasser von Stefan Müller (Trinity College, Dublin), der einen Textkorpus aller in Europa verfügbaren Wahlprogramme zusammenstellt, im txt-Format zur Verfügung gestellt. Daher enthalten die entsprechenden Fußnotenbelege keine Seitenangaben.

18 Vgl. Infratest dimap Wahlbefragung zur Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen 2005.

19 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen, Blitzumfrage, adjustiert am Endergebnis vom 22. Mai 2005, zit. nach: Neu: Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005, S. 35.

zu betreiben, nur 34 % trauten dies der SPD zu.<sup>20</sup> In der Auswertung der Forschungsgruppe Wahlen fällt die Differenz noch größer aus: 41 % der Befragten sagten hier, die CDU löse ihrer Meinung nach die Probleme im Bereich Schule und Bildung am besten; nur 28 % sahen diese Qualität bei der SPD.<sup>21</sup> Eine Binnendifferenzierung nach verschiedenen Feldern der Bildungspolitik liefert die Umfrage nicht. Da jedoch die Schulpolitik als Begriff teilweise dezidiert mit in das abgefragte Item aufgenommen wurde, kann plausiblerweise angenommen werden, dass die meisten der Befragten hier auch den Schwerpunkt sahen und das Thema Hochschulpolitik von untergeordneter Bedeutung war. Eine verlässliche Aussage darüber, welcher der Parteien im konkreten Bereich der Hochschulpolitik die größere Kompetenz zugetraut wurde, lässt sich anhand der vorliegenden Daten nicht treffen.

Dass der Hochschulpolitik eher der Status eines Randthemas zukam, dafür spricht auch der proportionale Anteil, den dieses Thema in den Wahlprogrammen einnimmt. Im SPD-Programm machen die Passagen zur Hochschulpolitik ungefähr 3 % aus, die Ausführungen zur Schulpolitik haben in etwa den vierfachen Umfang. Bei der CDU sind es sogar nur 1,5 % des Wahlprogramms. Ähnlich wie bei der SPD sind die Textstellen zur Schulpolitik ungefähr vier Mal so lang und auch der Passus zur Berufsausbildung nimmt etwa doppelt so viel Raum ein. Auffällig ist, dass die kleineren Parteien der Hochschulpolitik mehr Raum zubilligen. Bei der FDP beschäftigen sich satte 12 % des Programms mit der Hochschul- und Wissenschaftspolitik. Damit wird diesem Bereich – zumindest in den Proportionen – ungefähr die gleiche Bedeutung eingeräumt wie der Schulpolitik. Die Grünen legten das mit Abstand ausführlichste und detaillierteste der untersuchten Wahlprogramme vor. Es setzt sich mit den meisten hochschulpolitischen Aspekten auseinander, die z. T. in den anderen Wahlprogrammen gar keine Erwähnung finden. Doch im Verhältnis machen die hochschulpolitischen Passagen nur etwa ca. 5 % aus, die Schulpolitik wird auf ungefähr doppelt so breitem Raum abgehandelt. Bei der WASG wird die Hochschulpolitik auf knapp 2 % des Wahlprogrammtextes entfaltet, die Schulpolitik kommt auf den dreifachen Umfang.

---

20 Vgl. Infratest dimap Wahlbefragung zur Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen 2005.

21 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen, Blitzumfrage, adjustiert am Endergebnis vom 22. Mai 2005, zit. nach: Neu: Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005, S. 36.

Die scharf konturierten Lagergrenzen und die argumentative Zuspitzung auf eine Richtungsentscheidung, die den Wahlkampf insgesamt dominierten, spiegelten sich auch auf dem Feld der Hochschulpolitik wider. Mit Blick auf die inhaltlichen Schwerpunkte waren es vor allem zwei Themen, um die sich die Auseinandersetzung drehte: die Frage nach der Einführung von Studiengebühren sowie das Vorhaben, den Hochschulen und Universitäten mehr Autonomie zu geben. Beides waren immerhin Aspekte, bei denen eine grundsätzliche Veränderung bisher praktizierter Hochschulpolitik zu erwarten stand. Die Frage nach Studiengebühren zielte ebenso auf einen grundlegenden Wechsel in der Finanzierung von Hochschulpolitik ab wie der Streit um mehr Autonomie auf einen grundlegenden Wandel im Bereich der Hochschul-Governance verwies. Zu beiden Themen wurden von den konkurrierenden Lagern klar erkennbare und deutlich voneinander abweichende Alternativen angeboten.

Die Ablehnung von Studiengebühren wurde im SPD-Programm in das oben beschriebene Leitmotiv Marktradikalismus versus soziale Verantwortung eingebettet: „Studiengebühren erschweren dabei aber gerade den Hochschulzugang von Kindern aus sozial schwachen Familien. Daher werden wir auch weiterhin keine Studiengebühren für das Erststudium erheben. Auch das unterscheidet uns von den Konservativen.“<sup>22</sup> Im grünen Wahlprogramm wurde ebenfalls explizit die Zusicherung einer Gebührenfreiheit des Erststudiums gegeben und mit einem Plädoyer für die Fortführung bzw. Weiterentwicklung des Studienkontenmodells verknüpft.<sup>23</sup> Die WASG brandmarkte das Wahlkampfversprechen der SPD zur Ablehnung von Studiengebühren als Lüge. Es gebe sie bereits, wofür allerdings im Text keine Begründung gegeben und kein Beispiel angeführt wird.<sup>24</sup>

CDU und FDP hingegen kündigten für den Fall des Wahlsiegs die Einführung von Studiengebühren an. Im CDU-Programm wurde dazu konkret ausgeführt, dass Möglichkeiten für die Hochschulen geschaffen werden sollen, Studiengebühren zu erheben, die als zusätzliche Einnahmen gesichert bei den Hochschulen verbleiben sollen. Gleichzeitig sollte es weitere flankierende Maßnahmen geben: Durch Kredite, Stipendien und nachgelagerte Rückzahlungsmodalitäten wolle man sicherstellen, dass

---

22 SPD NRW: Wahlprogramm 2005, S. 6.

23 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2005.

24 Vgl. WASG NRW: Wahlprogramm 2005. – Gemeint war wohl das von Wissenschaftsministerin Hannelore Kraft (SPD) zum Sommersemester 2004 eingeführte Modell der Studienkonten. Hierauf wird in Kapitel 4.1.3.1 noch genauer eingegangen.

niemand auf ein Studium verzichten müsse, der dazu befähigt sei. Wer Studiengebühren zahle, müsse dafür angemessene Studienbedingungen vorfinden.<sup>25</sup> Hier offenbart sich ein grundsätzliches Muster der christdemokratischen Wahlkampfstrategie: das Plädoyer für Studiengebühren wurde sozialpolitisch abgefedert. Im Wahlprogramm der FDP hieß es zum gleichen Thema:

„Ein Umsteuern in der Hochschulpolitik des Landes ist deswegen dringend erforderlich. Die dazu notwendigen finanziellen Mittel sind im Landeshaushalt bereitzustellen. Der Staat allein wird die dramatische Unterfinanzierung der Hochschulen nicht beseitigen können. Die FDP fordert, das Landeshochschulgesetz zu ändern und den Hochschulen die Möglichkeit zu geben, zusätzlich Studienentgelte zu erheben. Diese Gelder verbleiben vollständig an den Hochschulen.“<sup>26</sup>

Ausgehend vom Hinweis auf den zunehmenden Globalisierungsdruck und den Mangel an qualifizierten Fachkräften wurde die Forderung nach höheren Ausgaben im Hochschulbereich aus dem Landeshaushalt erhoben und dies mit der Ankündigung der Einführung von Studiengebühren verbunden. Die FDP ließ wie die CDU verlauten, eine auskömmliche Studienfinanzierung über Stipendien, Darlehen und eine nachgelagerte Rückzahlung sicherstellen zu wollen.<sup>27</sup> Dieser Akzent wurde beiläufig erwähnt und nicht so ostentativ ausgeführt wie im Programm der CDU. Ungeachtet dieser Nuancen kann man von einer gemeinsamen christlich-liberalen Position zum Thema Studiengebühren sprechen, die der rot-grünen Position diametral entgegenstand. In der Ablehnung der Studiengebühren ging die WASG am weitesten von allen Parteien, da sie selbst die Erhebung von Verwaltungsgebühren als unsozial ablehnte.

Zum Themenkomplex Hochschulautonomie stellte sich die Programmatik wie folgt dar:

Die regierende SPD kündigte an, den Hochschulen „schrittweise mehr Freiheit und Eigenverantwortung“<sup>28</sup> übertragen zu wollen, wobei das Gesamtkonzept für NRW nicht aus den Augen verloren werden dürfe. Interessant hierbei ist, dass die hochschulpolitische Streitfrage um mehr oder weniger Autonomie für die Hochschulen sogleich mit einer abstrakt formulierten Einschränkung verbunden wurde. Konkret wurden folgende

---

25 Vgl. CDU NRW: Wahlprogramm 2005, S. 21.

26 FDP NRW: Wahlprogramm 2005, S. 9.

27 Vgl. ebd., S. 10-11.

28 SPD NRW: Wahlprogramm 2005, S. 6.

Aspekte genannt, die das Rubrum von mehr Freiheit und Eigenverantwortung mit Leben füllen sollten: zukünftige Professorinnen- und Professorenberufungen durch die Hochschulen; Stärkung der Selbstständigkeit und Forschungsleistung von Professuren und Juniorprofessuren durch mehr Eigenverantwortung und Entbürokratisierung, ohne jedoch das Konzept der Gruppenuniversität zu schwächen. Auch im grünen Wahlprogramm wurde grundsätzlich eine Ausweitung der Freiheiten und Entscheidungsmöglichkeiten für die Hochschulen angekündigt:

„Wir setzen uns für die Stärkung der Autonomie der Hochschulen ein, die allerdings einhergehen muss mit einer stärkeren Verantwortung. Das heißt, Qualitätssicherung und Evaluierung von Lehre und Forschung, Umsetzung des Globalhaushalts und die Rechenschaft über die verwendeten Mittel müssen an den Hochschulen selbstverständlich werden.“<sup>29</sup>

Was genau die Grünen darunter verstanden, findet sich in den Folgepassagen: Alle universitären Statusgruppen sollten in Zukunft noch stärker in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Die Demokratie an den Hochschulen müsse gestärkt werden. Ein einheitliches Personalstatut sollte eingeführt und der Beamtenstatus für Professorinnen und Professoren aufgehoben werden.<sup>30</sup> Im Wahlprogramm der WASG finden sich für die Stichworte einer größeren Autonomie und Liberalisierung der Hochschulen keinerlei Anknüpfungspunkte.

CDU und FDP vertraten zur Hochschulautonomie demgegenüber folgende Positionen: In Kapitel VII des CDU-Wahlprogramms wurden die konkreten „Schritte zu Spitzenleistungen in Hochschulforschung und -lehre“ erläutert. Auch hier begann es mit einem Plädoyer für mehr Freiheit an den Hochschulen. Auch wenn sich dies auf der Metaebene fast wortgleich mit der entsprechenden Passage im SPD-Programm deckt, so wird deutlich, dass darunter etwas gänzlich Anderes verstanden wurde. Die Hochschulen müssten besser ausgestattet und aus „der staatlichen Bevormundung und Zwangsbewirtschaftung [...] entlassen werden.“<sup>31</sup> An konkreten Einzelmaßnahmen zur Erreichung dieses Ziels werden genannt: die Umwandlung der Hochschulen von staatlichen Anstalten zu Körperschaften des öffentlichen Rechts; die Entrümpelung des Hochschulgesetzes durch das Streichen von einem Drittel der Paragraphen; die Selbstentscheidung

---

29 Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2005.

30 Vgl. ebd.

31 CDU NRW: Wahlprogramm 2005, S. 21.

der Hochschulen über Berufungen und den Einsatz von Personal und Mitteln; Vermögensbildung und Möglichkeit der Einnahmenerwirtschaftung bei den Hochschulen; Anstrengungen auf Bundesebene zur Revision der Kapazitätsverordnung; eigenständige Einrichtung und Auflösung von Studiengängen oder Fakultäten durch die Hochschulen auf der Basis von Zielvereinbarungen; besondere Berücksichtigung der Belange behinderter Menschen.

Ähnliche Tendenzen ließen sich in den Forderungen der FDP erkennen, die aber zum Teil noch weitergingen: Hochschulen sollten in Zukunft in eigener Verantwortung über ihre inhaltliche Ausrichtung unter Berücksichtigung ihrer Stärken entscheiden. Quotensysteme für die Aufnahme von Studierenden sollten ebenso wie die ZVS abgeschafft werden. Rechtlich wollte man die Hochschulen in eine selbstständige Rechtsform (zum Beispiel Stiftung oder gemeinnützige GmbH) mit Personal- und Budgetverantwortung ohne BAT-Strukturen und Beamtenstatus überführen. Zwar trage das Land die Verantwortung für die Grundfinanzierung, darüber hinaus sei jedoch alle zwei Jahre ein Ranking zu erstellen, das über ergänzende Finanzierungen entscheide.<sup>32</sup> Alle Parteien mit Ausnahme der WASG stellten insofern mehr Autonomie für die Hochschulen in Aussicht. War man sich in manchen Fragen, wie beispielsweise in derjenigen nach der Selbstentscheidung der Hochschulen über Berufungen durchaus einig, so standen sich hier doch zwei sehr unterschiedliche Politikentwürfe gegenüber. Rot-Grün verstand unter mehr Autonomie vor allem die Stärkung der hochschulinternen demokratischen Verfahren, wohingegen Schwarz-Gelb deutlich radikalere Vorschläge zu den verwaltungsrechtlichen, finanziellen und organisatorischen Strukturen an den Hochschulen unterbreitete.

Das Thema Reform der Lehramtsausbildung, das im Laufe der Legislaturperiode zu einem umfassenden Gesetzesprojekt werden sollte,<sup>33</sup> spielte im Wahlkampf noch eine Nebenrolle. Während eine mögliche Reform der Lehramtsausbildung im SPD-Wahlprogramm nicht thematisiert wurde, kündigte das CDU-Wahlprogramm relativ vage einen verstärkten Praxisbezug sowie eine Überprüfung von deren Effizienz an.<sup>34</sup> Die FDP versprach einen Paradigmenwechsel, der ebenfalls durch mehr Praxisbezug und die stärkere Hervorhebung der Pädagogik gelingen sollte.<sup>35</sup> Die Grünen woll-

---

32 Vgl. FDP NRW: Wahlprogramm 2005, S. 10-11.

33 Vgl. hierzu Kapitel 4.1.5.

34 Vgl. CDU NRW: Wahlprogramm 2005, S. 35.

35 Vgl. FDP NRW: Wahlprogramm 2005, S. 7.

ten eine umfassende Dienst- und Besoldungsreform für Lehrerinnen und Lehrer sowie eine Neukonzeptionierung von Privat- und Dienstzeit, um Schülerinnen und Schüler besser zu betreuen, in Angriff nehmen.<sup>36</sup> Auch wenn die beiden grundsätzlichen Streitfragen Studiengebühren und Hochschulautonomie die hochschulpolitischen Kernthemen waren, setzten die Parteiprogramme noch vereinzelte weitere inhaltliche Akzente:

Das hochschulpolitische Profil der WASG stand im Kontrast sowohl zu den schwarz-gelben als auch zu den rot-grünen Positionen. Der Tenor lässt sich wie folgt zusammenfassen: Generell wird für eine Breitenbildung und für ein Ende der vorgeblichen Elitenbildung plädiert. Hochschulbildung sei kein Wirtschaftsgut. Universitäre Bildung solle allen Gesellschaftsschichten offenstehen. Die verfassten Studierendenschaften dürften nicht in Frage gestellt werden, da eine kritische Studierendenschaft die Grundlage des universitären Miteinanders bilden sollte. Der NC wurde als Benachteiligung von Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien an den Pranger gestellt, da sich reichere Eliten Nachhilfestunden problemlos leisten könnten.<sup>37</sup> Insgesamt wurde ein deutlich radikalerer Ton angeschlagen als in den anderen Wahlprogrammen. Ein interessanter Aspekt findet sich im CDU-Programm in Kapitel VIII unter dem Titel „Unsere Schritte zu einer Stärkung der Kultur“. Dort wurde auf die kulturelle Bedeutung der Geisteswissenschaften abgestellt und deren Bedeutung für das kulturelle Gedächtnis Europas betont. Durch die erforderlichen Strukturreformen dürften diese nicht geschwächt werden. Im Wettbewerb um Drittmittel könnten sie nicht mit den Naturwissenschaften und den technischen Disziplinen konkurrieren.<sup>38</sup> Eine solche Hervorhebung der Geisteswissenschaften findet sich in den Programmen der anderen Parteien nicht.

Die Behandlung des Themas Internationalisierung/Europäisierung und das explizite Loben des Bologna-Prozesses war wiederum ein Alleinstellungsmerkmal des grünen Wahlprogramms. Die sich aus der Europäisierung und Internationalisierung ergebenden Chancen wurden nachdrücklich begrüßt. Die Möglichkeiten des Bologna-Prozesses, die Studierbarkeit und Kompatibilität von Studiengängen spürbar zu erhöhen, sollten genutzt werden. Bis 2008 sollten alle Studiengänge auf das BA-/MA-System umgestellt sein. Auch die Staatsexamensfächer sollten sich dem nicht verschließen. Eine ausführliche Thematisierung von Gleichstellungs- und

---

36 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2005.

37 Vgl. WASG NRW: Wahlprogramm 2005.

38 Vgl. CDU NRW: Wahlprogramm 2005, S. 22.

familienpolitischen Fragen findet sich in anderen Programmen nicht. So wurde u.a. die Einrichtung einer „Frauenhochschule Nordrhein-Westfalen“ gefordert. Kinderbetreuungsangebote an Hochschulen sollten weiter ausgebaut und die Vereinbarkeit von Familie und Studium verbessert werden. Zudem plädierten die Grünen für bessere Perspektiven der wissenschaftlichen Beschäftigten im Angestelltenverhältnis, u.a. durch die Einführung eines Wissenschaftstarifvertrags und die Stärkung der Juniorprofessur als Karriereoption.<sup>39</sup>

SPD und Grüne adressierten das Themenfeld Studierendenfreundlichkeit deutlich ausführlicher als CDU und FDP. Besonders studierendenfreundlich war das Programm der Grünen: Der Übergang von der Schule zur Hochschule sollte besser gestaltet und die laufenden Reformprozesse – Abitur nach zwölf Jahren, Zentralabitur, Auswahlverfahren, ZVS, Hochschulzugang ohne Abitur – besser aufeinander abgestimmt werden. Die Beratungs- und Informationsmöglichkeiten für die Studierenden und die Studieninteressierten sollten nachdrücklich verbessert werden.<sup>40</sup> Es gab ausführliche Passagen, die sich auf die Lebenswelt der Studierenden beziehen, wo es u.a. um studentisches Wohnen und Mobilitätsfragen ging. Auch die SPD bekannte sich zur studentischen Selbstverwaltung, wollte Anreize zu kompetenter Studienberatung und intensiver Studienbegleitung setzen und gab das Ziel aus, dass sich die Hochschulen stärker an den Bedürfnissen der Studierenden orientieren sollen.<sup>41</sup> Dass dergleichen Themen bei SPD und Grünen stärker vertreten waren, verwundert nicht, da beide Parteien die Studierenden zu ihrer Klientel rechneten und daher gezielt adressierten.<sup>42</sup>

CDU und FDP strichen demgegenüber die arbeitsmarktpolitische und volkswirtschaftliche Bedeutung von Hochschulpolitik besonders heraus. Zum Thema Hochschulen als Jobmotor für den Arbeitsmarkt nannte die CDU eine konkrete Zahl: Nach nicht näher spezifizierter fachlicher

---

39 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2005.

40 Vgl. ebd.

41 Vgl. SPD NRW: Wahlprogramm 2005, S. 6.

42 So erzielten die Grünen bei der NRW-Landtagswahl 2000 unter Wählerinnen und Wählern mit Abitur, einem Hochschul- oder Studienabschluss mehr als doppelt so viele Stimmen (15 %) wie im Landesschnitt (7,1 %). Auch bei der Wahl 2005 erhielten sie, trotz Verlusten, von dieser Wählerschicht fast doppelt so viele Stimmen (12 %) wie im Vergleich zu ihrem Landesergebnis (6,2%). Vgl. Infratest dimap Wahltagsbefragungen zu den Landtagswahlen 2000 und 2005 in Nordrhein-Westfalen, zit. nach: Neu: Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005, S. 26.

Einschätzung liege das Jobpotential im Umfeld von Hochschulen bei verbesserten Rahmenbedingungen bei 50.000 Arbeitsplätzen in den kommenden zehn Jahren.<sup>43</sup> Auch dies ist ein gutes Beispiel für die oben genannte Verknüpfung zwischen von volkswirtschaftlichen Gesamterwägungen geleiteten, arbeitsmarktorientierter Bildungs- und Sozialpolitik. Das Wahlprogramm der FDP enthielt ein ausführliches Kapitel zu NRW als Wissenschaftsstandort. Hierin wurde v.a. für ein unternehmer- und innovationsfreundliches Klima plädiert sowie „für einen ganzheitlichen, interdisziplinären Ansatz in der Forschungspolitik, der auch die Gesellschaftswissenschaften im weiteren Sinne einbezieht.“<sup>44</sup> NRW verfüge – so einer der typischen Seitenhiebe gegen die noch amtierende Regierung – nicht nur über die dichteste Hochschullandschaft Europas, sondern auch über die dichteste Hochschulbürokratie. Für Elemente wie starre Besoldungsvorgaben, unklare Karriereperspektiven und bürokratischen Gängelungen zu Lehrumfang, Präsenz und Mittelverwaltung wurde eine gezielte Entbürokratisierung versprochen. Ein besonderer Fokus wurde auf die Natur- und Ingenieurwissenschaften sowie auf die Bio- und Gentechnologie gelegt, denen als besonders innovationsfreundlichen Fächern je ein eigenes Unterkapitel gewidmet wird.<sup>45</sup> Zudem wurden sogenannte „Wertschöpfungsnetzwerke“ zwischen universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Unternehmen angekündigt.<sup>46</sup> Im Einklang mit dem übrigen Programm wurden auch in der Hochschulpolitik die Innovationsfreundlichkeit und die Unternehmensnähe akzentuiert.

In den Wahlprogrammen von Grünen und SPD sucht man dergleichen Intonationen vergeblich. Und dennoch: Wenn man den in Kapitel 3 beschriebenen Trend einer Ökonomisierung und Zweckrationalisierung der Hochschulpolitik in einem generellen Kontext zu Grunde legt, so finden sich Belege für diese Tendenz auch bei SPD und Grünen. So wollte etwa die SPD den Anteil von Studienanfängerinnen und Studienanfängern sowie Absolventinnen und Absolventen weiter steigern und an den internationalen Durchschnitt heranführen.<sup>47</sup> Auch die Grünen bekundeten den Willen, dass noch mehr junge Frauen und Männer ein Studium aufnehmen und so gut wie möglich abschließen sollen.<sup>48</sup> Darüber hinaus setzten

---

43 Vgl. CDU NRW: Wahlprogramm 2005, S. 12.

44 FDP NRW: Wahlprogramm 2005, S. 24.

45 Vgl. ebd., S. 25-26.

46 Vgl. ebd., S. 27-28.

47 Vgl. SPD NRW: Wahlprogramm 2005, S. 6.

48 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2005.

sie auf die Durchsetzung von Qualitätssicherungssystemen in Lehre und Forschung, die Umsetzung von Globalhaushalten und die Rechenschaftspflicht gegenüber den verwendeten Mitteln.<sup>49</sup> Was hier im Falle der SPD stärker mit Blick auf die soziale Mobilität ihrer Wählerklientel, bei den Grünen im Gewande einer größeren Studierendenfreundlichkeit daherkam, wies letzten Endes ebenfalls in Richtung eines steigenden Legitimationsdrucks bei den Hochschulen. In dieser Hinsicht unterschieden sich rote und grüne wenig von schwarzen und gelben Vorstellungen. Ungeachtet dessen lässt sich festhalten, dass die Summe der Ankündigungen von CDU und FDP auf eine grundsätzliche Wende in der Hochschulpolitik hinausliefen, als deren wichtigste Grundlagen die symbolträchtige Einführung von Studiengebühren und die grundsätzlichen Neujustierungen im Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen angesehen werden können.

#### 4.1.2 Die Hochschulpolitik in der Konstituierungsphase der neuen Legislaturperiode

Mit 44,8 % gelang es der CDU nicht nur, das beste Wahlergebnis seit 30 Jahren<sup>50</sup> einzufahren, sondern auch, die absolute Zahl der abgegebenen Stimmen mit einer knappen Million im Vergleich zu 2000 um ein Drittel zu steigern. Die SPD kam auf 37,1 %, was ein Minus von 5,7 % im Vergleich zur Vorwahl bedeutete. Die Grünen und die FDP erreichten jeweils exakt 6,2 %. Der WASG gelang mit 2,2 % der Sprung über die 5 %-Hürde nicht.<sup>51</sup> Damit verfügte die CDU im neuen Landtag über 89 Mandate, die SPD über 74 Mandate, Grüne und FDP kamen jeweils auf 12 Mandate. Dieses Ergebnis ließ die Bildung einer schwarz-gelben Koalition zu, die dem Elektorat bereits vor der Wahl von Protagonistinnen und Protagonisten beider Parteien für den Fall eines Wahlsiegs angekündigt worden war. In Anwesenheit der Bundesvorsitzenden Angela Merkel und Guido Westerwelle hatten sich Jürgen Rüttgers und Andreas Pinkwart bereits Anfang Juli 2004 informell auf die Bildung einer Koalition geeinigt.<sup>52</sup> Nicht zuletzt unter dem Eindruck der Neuwahlankündigung im

---

49 Vgl. ebd.

50 Das letzte Mal war die CDU 1975 mit 47,1 % besser gewesen. Seit dieser Wahl hatte die CDU auch nicht mehr vor der SPD gelegen.

51 Vgl. die Zusammenstellung der Daten Feist/Hoffmann: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 22. Mai 2005, S. 173.

52 Vgl. Korte et al.: Regieren in Nordrhein-Westfalen, S. 339.

Bund begannen die künftigen Partner zügig nach der Wahl mit den Koalitionsverhandlungen, deren Ergebnis am 20. Juni 2005 vorgelegt wurde.<sup>53</sup> Abgesehen von Streitfragen im Bereich der Steinkohlepolitik wurden die Koalitionsverhandlungen weitgehend geräuschlos und schnell über die Bühne gebracht. Die Gespräche zur Bildungs- und Hochschulpolitik fanden zwischen dem 13. und 16. Juni 2005 statt.<sup>54</sup> In der 65 Seiten umfassenden Koalitionsvereinbarung wurde als Leitbegriff die Wendung „neue Chancen“ gewählt. Inhaltlich wurden vier große Themenfelder der neuen Regierung benannt: „Neue Chancen für Wachstum, Arbeit und Soziales“, „Neue Chancen für Bildung“, „Neue Chancen für Selbstbestimmung und Sicherheit“ sowie „Neue Chancen für eine menschliche Lebenswelt“. Die Hochschulpolitik wurde als eigener Unterpunkt im zweiten Kapitel auf knapp zwei Seiten abgehandelt. Zählt man diese Passagen mit allen weiteren Stellen des Koalitionsvertrags zusammen, in denen im weitesten Sinne auf hochschulpolitische Belange Bezug genommen wird, so macht die Hochschulpolitik gute 3 % der Vereinbarung aus. Auch in seiner ersten großen Regierungserklärung vom 13. Juli 2005<sup>55</sup> ging der neue Ministerpräsident Jürgen Rüttgers mit ähnlichen Formulierungen wie in der Koalitionsvereinbarung auf die Hochschulpolitik ein. Rüttgers widmete der Hochschulpolitik etwa 5 % seiner Redezeit,<sup>56</sup> für die Schulpolitik nahm er sich etwa doppelt so viel Zeit.

Die Passagen zur Wirtschaftspolitik und zu den angekündigten Neujustierungen im Verhältnis von Staat und Wirtschaft in der Koalitionsvereinbarung nahmen an verschiedenen Stellen Bezug auf hochschulpolitische Belange. So werden die Hochschulen als Jobmotor mit hohem Beschäftigungspotential bezeichnet.<sup>57</sup> Man wolle sie von Verwaltungsarbeit in Forschung und Lehre entlasten. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten zügig die in der Landesverwaltung mit „kw-Vermerk“<sup>58</sup> geführten Stellen abgebaut werden bzw. „teilweise und vorübergehend in Bereiche verlagert

---

53 CDU NRW/FDP NRW: Nordrhein-Westfalen. Land der neuen Chancen. Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP zur Bildung einer neuen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 20. Juni 2005, in: [www.wilhelm-droste.de/userfiles/downloads/1252280204\\_Koalitionsvereinbarung.pdf](http://www.wilhelm-droste.de/userfiles/downloads/1252280204_Koalitionsvereinbarung.pdf).

54 Vgl. Korte et al.: Regieren in Nordrhein-Westfalen, S. 345-346.

55 Landtag Nordrhein-Westfalen: Regierungserklärung zur 14. Wahlperiode des Landtags Nordrhein-Westfalen, in: Plenarprotokoll 14/4 vom 13. Juli 2005, S. 139-158.

56 Vgl. ebd., S. 151-152.

57 Vgl. CDU NRW/FDP NRW: Koalitionsvereinbarung 2005, S. 8.

58 Die Abkürzung k.w. steht aufgelöst für „kann wegfallen“.

werden, die einen besonderen Personalbedarf haben.“<sup>59</sup> Zu diesen wurden ausdrücklich die Hochschulen gerechnet. Außerdem wurden die Hochschulen explizit vom angekündigten Abbau von 1,5 % der Stellen in der Landesverwaltung ausgenommen.<sup>60</sup> Weiterhin wurde in Aussicht gestellt, dass die Aufgaben zahlreicher vom Land finanzierter wissenschaftlicher Einrichtungen und Bildungsrichtungen „solange und soweit erforderlich, zukünftig von den Hochschulen wahrgenommen werden.“<sup>61</sup> Weiterhin wurde vereinbart, dass die Lehramtsausbildung an den Hochschulen wieder klar und planbar sein müsse. Sie müsse praxis- und schulformorientiert sein und auf einem engen Austausch zwischen Schulen und Hochschulen basieren.<sup>62</sup> Es blieb jedoch auch hier nur bei einer allgemeinen Ankündigung, von einem konkreten Gesetzesvorhaben war noch nicht die Rede.

In das Unterkapitel zur Hochschulpolitik fanden wenig überraschend die beiden Großprojekte Eingang, die sich bereits im Wahlkampf als die beiden Hauptthemen der kommenden Legislatur herauskristallisiert hatten: Mehr Autonomie für die Hochschulen und die Einführung von Studiengebühren. Zum ersten Punkt wurde avisiert:

„Wir geben den Hochschulen mehr Freiheit und Autonomie. Wir übertragen ihnen im Rahmen eines Hochschulfreiheitsgesetzes Kompetenzen und Verantwortung auch für Finanz-, Personal- und Organisationsentscheidungen. Dabei bleiben Hochschulen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Sie werden jedoch keine staatlichen Anstalten mehr sein. Das bedeutet auch, dass der Staat die Rechts-, nicht jedoch die Fachaufsicht führt.“<sup>63</sup>

Hier wurde nun erstmals *expressis verbis* ein neues Hochschulgesetz mit dem programmatischen Titel „Hochschulfreiheitsgesetz“ in Aussicht gestellt, dessen baldmögliches Vorlegen Rüttgers auch in seiner Regierungserklärung ankündete: „Freiheit und Wettbewerb werden die Leitmotive dieses Gesetzes sein.“<sup>64</sup> Begründet wurde dieses Vorhaben mit dem Ziel, die Qualität und Leistungsfähigkeit des Hochschulwesens zu verbessern und dessen Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und internationalen Vergleich zu stärken: „Wettbewerbsfähige Hochschulen sind international,

---

59 Vgl. CDU NRW/FDP NRW: Koalitionsvereinbarung 2005, S. 11.

60 Vgl. ebd., S. 14.

61 Ebd., S. 11.

62 Vgl. ebd., S. 35.

63 Ebd., S. 36.

64 Regierungserklärung 2005, Plenarprotokoll 14/4, S. 151.

unabhängig, wirtschaftlich und profiliert.“<sup>65</sup> Rüttgers bezeichnete den Wettbewerb als „überlegenes Organisationsprinzip“ der sozialen Marktwirtschaft nicht nur auf den Märkten, sondern auch an den Hochschulen.<sup>66</sup> Seine Regierung wolle daher Forschungsförderung in Zukunft konzentrierter angehen: „Fördermittel werden wettbewerblich und zeitlich befristet vergeben.“<sup>67</sup> Kurzfristig strebte man partnerschaftliche Zielvereinbarungen zwischen Land und Hochschulen an, mittelfristig sollten die Hochschulen volle Dienstherrenfähigkeit erhalten. Auch private und Stif-tungshochschulen sollten künftig besonders durch die Landesregierung unterstützt werden. Zusätzlich trachtete man danach, die Hochschullie-genschaften aus dem Vermögen des Bau- und Liegenschaftsbetriebes (BLB) auf die Hochschulen zu übertragen. Die Einführung der konsekutiven Studiengänge im Zuge des Bologna-Prozesses sollte ohne Zwang und Quo-tenvorgaben von Statten gehen. Die Kapazitätsverordnung werde mit dem Ziel ihrer Abschaffung einer grundlegenden Revision unterzogen. Hoch-schulen sollten unbegrenzt Vermögen bilden und eigene Einnahmen er-wirtschaften können. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben könnten Hochschulen Unternehmen gründen. Weiterhin sollten Hochschulangehörige bei der Gründung von Unternehmen unterstützt werden.<sup>68</sup> Netzwerke zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen gelte es zu stärken, damit aus Forschungsergebnissen schneller marktfähige Produkte würden.<sup>69</sup> Interes-santerweise wurde auf das Thema eines neuen Hochschulgesetzes und auf das Leitmotiv von mehr Autonomie für die Universitäten in der Aussprache zur Regierungserklärung<sup>70</sup> mit keinem Wort eingegangen.

Zum zweiten wichtigen Themenkomplex der Studiengebühren hieß es in der Koalitionsvereinbarung:

„Wir räumen den Hochschulen das Recht ein, bis zu einer Höchst-grenze von 500 Euro pro Semester Studienentgelte zu erheben. Diese zusätzlichen Einnahmen verbleiben gesichert an den jeweiligen Hoch-schulen. Wer Studienentgelt zahlt, muss im Gegenzug gute Studienbe-dingungen vorfinden. Das Angebot der Hochschulen muss jedem Stu-

---

65 CDU NRW/FDP NRW: Koalitionsvereinbarung 2005, S. 36.

66 Vgl. Regierungserklärung 2005, Plenarprotokoll 14/4, S. 142.

67 Ebd., S. 152.

68 CDU NRW/FDP NRW: Koalitionsvereinbarung 2005, S. 36.

69 Vgl. Regierungserklärung 2005, Plenarprotokoll 14/4, S. 144.

70 Landtag Nordrhein-Westfalen: Aussprache zur Regierungserklärung zur 14. Wahlperiode des Landtags Nordrhein-Westfalen, in: Plenarprotokoll 14/5 vom 14. Juli 2005, S. 247-308.

denen ermöglichen, sein Studium in der Regelstudienzeit erfolgreich abzuschließen.<sup>71</sup>

Gleichzeitig wurde unterstrichen, dass niemand aus finanziellen Gründen auf ein Studium verzichten müsse. Studienentgelte könnten nachgelagert entrichtet werden, außerdem sollte in Zusammenarbeit mit der Kreditwirtschaft ein Angebot von Darlehens- und Bürgschaftsmodellen unterbreitet ebenso wie Stipendien-Programme aufgelegt werden, um die Einführung von Studienentgelten sozialverträglich zu gestalten. BAföG-Empfängerinnen und -Empfänger bräuchten kein Studienentgelt zu entrichten.<sup>72</sup> Die Wendungen aus der Koalitionsvereinbarung trug Rüttgers nahezu identisch auch in seiner Regierungserklärung vor.<sup>73</sup> Interessant ist, dass das Protokoll an dieser Stelle keinerlei Proteste oder aufgeregte Zwischenrufe aus den Reihen von SPD und Grünen vermerkt. Von dieser parlamentarischen Praxis machten die Oppositionsparteien im restlichen Teil der Regierungserklärung umfassend Gebrauch, zu den Studiengebühren verhielten sich die Abgeordneten bemerkenswert still, obwohl es den Status eines echten „Aufregerthemas“ hatte. Immerhin stand dieses Vorhaben in der anschließenden Aussprache zur Regierungserklärung im Mittelpunkt, wenn es um das Thema Hochschulpolitik ging. Hannelore Kraft (SPD) ging Jürgen Rüttgers (CDU) scharf an: Wenn er sich als Vorsitzender der Arbeiterpartei an Rhein und Ruhr aufspielen wolle, dann müsse er auch etwas für die Kinder der Arbeiter und deren Zukunftschancen tun.<sup>74</sup> In die gleiche Kerbe schlug Sylvia Löhrmann (Grüne).<sup>75</sup> Gerhard Papke (FDP) wies die Polemik gegen Studiengebühren als billigen Populismus zurück und mahnte, bei den Fakten zu bleiben,<sup>76</sup> ohne konkret auf die Vorwürfe einzugehen. Peter Biesenbach (CDU) hingegen stellte die sozialpolitischen Begleitmaßnahmen zur Einführung von Studiengebühren in den Mittelpunkt und argumentierte, dass eine kostenfreie Hochschulbildung bei gleichzeitig bestehenden Kindergartenbeiträgen dem Bürger nicht zu vermitteln sei.<sup>77</sup>

Das hochschulpolitische Kapitel der Koalitionsvereinbarung schloss mit dem Bekenntnis zu einer Stärkung der Hochschulmedizin und zur Eigen-

---

71 CDU NRW/FDP NRW: Koalitionsvereinbarung 2005, S. 36.

72 Vgl. ebd.

73 Vgl. Regierungserklärung 2005, Plenarprotokoll 14/4, S. 151.

74 Vgl. Aussprache zur Regierungserklärung 2005, Plenarprotokoll 14/5, S. 253.

75 Vgl. ebd., S. 269.

76 Vgl. ebd., S. 279.

77 Vgl. ebd., S. 296.

ständigkeit von Kunst- und Musikhochschulen. „Frauen- und Familienbelangen“ werde durch die Hochschulen Rechnung getragen.<sup>78</sup> Ausführlicher als in der Koalitionsvereinbarung ging Rüttgers in seiner Regierungserklärung auf die Rolle von Forschung und Entwicklung im größeren Kontext ein: Seine Regierung setze sich zum Ziel, wenigstens 3 % des BIP für Ausgaben im Bereich Forschung und Entwicklung vorzusehen. Die Hochschulen sollten darüber hinaus bei der nationalen Exzellenzinitiative ebenso unterstützt werden wie beim nationalen Pakt für Forschung.<sup>79</sup>

Bei der Institutionalisierung der Hochschulpolitik im Ressortzuschnitt der neuen Regierung kam es zu einer Veränderung im Vergleich zur Vorgängerregierung. Seit 1970 existiert in Nordrhein-Westfalen ein Ministerium für Wissenschaft und Forschung. Zwischen 1998 und 2002 war unter Gabriele Behler (SPD) hier zusätzlich die Schulpolitik angesiedelt gewesen. War Hannelore Kraft (SPD) 2002 bis 2005 Ministerin für Wissenschaft und Forschung gewesen, so hieß das neue, von Andreas Pinkwart (FDP) geleitete Ministerium nun „Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie“. Diese Aufwertung hing vor allem mit der Besetzung durch den FDP-Spitzenkandidaten Andreas Pinkwart zusammen. In der FDP war es während der Koalitionsverhandlungen zu personalpolitischen Auseinandersetzungen gekommen. Es gab vermehrte innerparteiliche Kritik an Ingo Wolf, dem zweiten Teil des FDP-Führungsduos aus dem Wahlkampf. Diesem wurde vorgehalten, er verträte die Interessen der FDP nicht kraftvoll genug.<sup>80</sup> Dies stärkte die Position von Andreas Pinkwart, der – seit 2002 Mitglied des Deutschen Bundestages – nun seinen Wechsel von Berlin nach Düsseldorf ankündigte. Ingo Wolf bekam das Innenressort zugesprochen und da Rüttgers das vorige „Superministerium“ für Arbeit und Soziales wieder auflöste und jeweils mit CDU-Ministern besetzte,<sup>81</sup> schien ein im Ressortzuschnitt gestärktes und noch dazu zur Vita des vorgesehenen Amtsinhabers als früherer Fachhochschulprofessor passendes Wissenschaftsministerium gerade recht, um mit dem künftigen stellvertretenden Ministerpräsidenten besetzt zu werden. Diese wichtige Personalie wurde bereits während der Koalitionsverhand-

---

78 Vgl. CDU NRW/FDP NRW: Koalitionsvereinbarung 2005, S. 36.

79 Vgl. Regierungserklärung 2005, Plenarprotokoll 14/4, S. 151.

80 Vgl. Kronenberg; Rüttgers, S. 184.

81 Zur Ministerin für Wirtschaft, Mittelstand und Energie berief Rüttgers Christa Toben (CDU), zum Minister für Arbeit und Soziales Karl-Josef Laumann (CDU). Vgl. zur Kabinettsbildung und Ressortbesetzung Korte et al.: Regieren in Nordrhein-Westfalen, S. 356-359.

lungen am 13. Juni 2005 bekannt gegeben.<sup>82</sup> Insofern waren es primär macht- und personalpolitische Rochaden, die zur Aufwertung des Ministeriums führten, und erst in zweiter Linie politikinhaltliche Gründe. Das neue Ministerium fügte sich in die von CDU und insbesondere von der FDP angestrebte künftig stärkere Verbindung zwischen Wissenschaft und Wirtschaft ein, womit zugleich „aus dieser institutionellen Veränderung ein dauerhaftes Spannungsverhältnis zwischen beiden Ressorts“<sup>83</sup> etabliert wurde. Wie Rüttgers-Biograf Volker Kronenberg beobachtet und treffend einordnet, handelte es sich bei dem neuen Ressortzuschnitt um ein Düsseldorf Abbild des früheren bundespolitischen „Zukunftsministeriums“, das in den 1990er Jahren der nun neue NRW-Ministerpräsident geführt hatte.<sup>84</sup> Rüttgers in seiner Regierungserklärung aus, die Funktion dieses Ministeriums bestehe darin, „Lehre und Forschung in Nordrhein-Westfalen auf ein exzellentes Niveau zu heben, den Austausch zwischen Wissenschaft und Wirtschaft erheblich zu intensivieren und die technologische Entwicklung in unserem Land zu fördern.“<sup>85</sup>

Frühere Ressortzuständigkeiten im hochschulpolitischen Bereich wurden zum Anlass genommen, um die beiden parlamentarischen Hauptkontrahenten in der Aussprache zur Regierungserklärung unter Beschuss zu nehmen: So warf Hannelore Kraft (SPD) Jürgen Rüttgers (CDU) mit Blick auf dessen Zeit als Bundesbildungsminister 1994 bis 1998 vor: „Sie persönlich standen für weniger Geld bei Hochschulen und Forschung. Sie persönlich standen für den Versuch, das BAföG abzuschaffen.“<sup>86</sup> In ähnlicher Manier machte sich Andreas Pinkwart (FDP) die Tatsache zu Nutze, dass das nun von ihm verantwortete Ministerium in den vergangenen drei Jahren von Hannelore Kraft (SPD) geführt worden war. Auf den Vorwurf der ehemaligen Ministerin, es seien jede Menge Forschungsprojekte an den Hochschulen von der Haushaltssperre des Finanzministers bedroht,<sup>87</sup> konterte Pinkwart genüsslich, das zuvor von Frau Kraft geführte Haus habe ihm mitgeteilt, dass 95 % der Forschungsmittel sich im vom Qualitätspakt

---

82 Vgl. Peter Schilder: Pinkwart steigt auf, Wolf im Abseits, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Juni 2005.

83 Martin Florack: Transformation der Kernexekutive. Eine neo-institutionalistische Analyse der Regierungsorganisation in NRW 2005-2010, Wiesbaden 2013, S. 259.

84 Vgl. Kronenberg: Rüttgers, S. 184.

85 Regierungserklärung 2005, Plenarprotokoll 14/4, S. 151.

86 Aussprache zur Regierungserklärung 2005, Plenarprotokoll 14/5, S. 248.

87 Vgl. ebd., S. 249.

Forschung geschützten Bereich befänden, der durch die Haushaltssperre ausdrücklich ausgenommen sei.<sup>88</sup>

Die Kernaspekte der Wahlprogramme von CDU und FDP fanden – zum Teil wortgleich – Eingang in die Koalitionsvereinbarung. Die hochschulpolitischen Bezüge der Passagen zur Wirtschaftspolitik trugen primär die Handschrift der Liberalen: Formulierungen wie diejenige zu den Hochschulen als Jobmotoren und das Plädoyer für eine stärkere Verzahnung von Hochschulen mit Unternehmen waren nahezu wortgleiche Übernahmen aus dem liberalen Parteiprogramm. Auch die christdemokratische Handschrift war unverkennbar: Die konkreten verwaltungsrechtlichen Vorhaben wurden aus dem CDU-Wahlprogramm übernommen. Die Einlassungen zur sozialverträglichen Einführung von Studiengebühren waren ebenso detailliert wie die Ausführungen zur Einführung selbst. Hier spiegelte sich die oben bereits erläuterte christdemokratische Strategie wieder, nach eigener Lesart wirtschaftspolitisch notwendige, aber unpopuläre Maßnahmen mit der entsprechenden sozialpolitischen Abfederung zu flankieren. Nicht von ungefähr gab Rüttgers in seiner Regierungserklärung die Parole aus: „Bildung ist die neue soziale Frage des 21. Jahrhunderts.“<sup>89</sup> Es ließ sich den beiden an der neuen Regierung beteiligten Parteien insofern nicht vorwerfen, sie hätten gleich zu Beginn einige zentrale Wahlversprechen kassiert oder entsprechende Vorhaben auch nur abgeschwächt. Die Koalitionsvereinbarung und die beiden Wahlprogramme waren politikinhaltlich bis auf Details deckungsgleich. Diese Übertragung von präelektoralen Versprechen in ein regierungsamtliches Programm wurde durch die hohe innere Kohärenz und die größtenteils identischen hochschulpolitischen Vorstellungen beider Partner aus der Zeit vor der gemeinsam gebildeten Regierung naturgemäß erleichtert.

Im Rückblick sind einige Aspekte kritisch zu bewerten. So betrafen beispielsweise die sogenannten „k.w.“-Vermerk-Stellen in der Landesverwaltung auch verschiedene wissenschaftliche Beamtenstellen im Mittelbau an den Universitäten, die zumeist neben der Lehre mit universitätsinternen Verwaltungsaufgaben betraut waren. Deren zügigen Abbau in einem Atemzug mit der Entlastung von Forschung und Lehre um die Verwaltung anzukündigen, war nicht kohärent. Das Vorhaben, den Hochschulen Liegenschaften des BLB zu übertragen, schien von Vorneherein sehr unrealistisch zu sein. Etwas paradox mutete zudem die Ankündigung an, dass die Umstellung auf die konsekutiven Studiengänge (Bachelor/Master)

---

88 Vgl. ebd., S. 306.

89 Regierungserklärung 2005, Plenarprotokoll 14/4, S. 148.

zwar schnellstmöglich, aber ohne Zeitdruck erfolgen solle.<sup>90</sup> Weiterhin kritisch zu betrachten ist, dass nicht näher ausgeführt wurde, was unter „Frauen- und Familienangelegenheiten“ im hochschulpolitischen Kontext aus schwarz-gelber Sicht konkret zu verstehen war. Dazu, wie und inwiefern die Hochschulen diesen Anliegen Rechnung tragen sollen, schwieg sich die Koalitionsvereinbarung aus. Die Verantwortung hierfür wurde jedenfalls nicht mehr dem Staat, sondern den Hochschulen selbst zugewiesen. Generell gehörte der Rückzug des Staates aus der Hochschulpolitik ebenso zum Credo der neuen Landesregierung wie die Ausrichtung auf mehr Wettbewerbsfähigkeit.<sup>91</sup> Die hochschulpolitische Grundphilosophie der neuen Landesregierung stand gänzlich im Zeichen einer stärkeren Ökonomisierung und Zweckrationalisierung. In der Summe liefen die Ankündigungen auf nicht weniger als einen fundamentalen Paradigmenwechsel in der Hochschulpolitik hinaus, der mit dem Stichwort „Reform“ aus Rüttgers' Regierungserklärung<sup>92</sup> noch recht moderat beschrieben war. Nichtsdestoweniger fügten sie sich im größeren Kontext nahtlos in den allgemeinen hochschulpolitischen Trend ein, der seit Ende der 1990er Jahre eingesetzt hatte und der im Vorkapitel bereits beschrieben worden ist.

### 4.1.3 Die Einführung von Studiengebühren

#### 4.1.3.1 Die Ausgangssituation

Zum Sommersemester 2004 hatte die rot-grüne Landesregierung mit Wissenschaftsministerin Hannelore Kraft (SPD) ein Studienkontenmodell für Nordrhein-Westfalen eingeführt.<sup>93</sup> Studienkonten bzw. Bildungsgutscheine bezeichnen „die Ausstattung eines jungen Menschen mit einem (lebenslang) einlösbaren Scheckheft, dessen Gegenwert in Studienmodulen [...]

---

90 Vgl. CDU NRW/FDP NRW: Koalitionsvereinbarung 2005, S. 37.

91 Zum Beleg siehe insbesondere die Ausführungen von Gerhard Papke (FDP) vor dem nordrhein-westfälischen Landtag. Vgl. Aussprache zur Regierungserklärung 2005, Plenarprotokoll 14/5, S. 279.

92 Regierungserklärung 2005, Plenarprotokoll 14/4, S. 148.

93 Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Aufhebung des Hochschulgebührengesetzes, zur Einführung von Studienkonten und zur Erhebung von Hochschulgebühren (Studienkonten- und -finanzierungsgesetz - StKFG) vom 28. Januar 2003, in: Gesetz- und Verordnungsblatt NRW, Ausgabe 2003, Nr. 4 vom 31.1.2003, S. 35-40.

besteht.“<sup>94</sup> Dahinter steht die Überlegung, jedem Studierenden staatlicherseits ausreichende, jedoch nicht unendliche Ressourcen für das Studium zur Verfügung zu stellen. Wer bis zu einem definierten Zeitpunkt weniger Ressourcen verbraucht, darf das Restguthaben behalten und für weiterführende Studienangebote verwenden. Wer mehr Ressourcen als vorgesehen in Anspruch nimmt, muss selbst für die weitere Finanzierung seines Studiums aufkommen. In der studentischen Alltagsrealität wird dieses Modell zumeist als Langzeitgebühren verstanden, d.h. als Studiengebühren ab einer bestimmten Zahl von Semestern. Insofern handelt es sich je nach Lesart um eine Sonderform von Studiengebühren oder um ein Modell zur Vermeidung von allgemeinen Studiengebühren.<sup>95</sup> In NRW wurden die Studienkonten in zwei Stufen eingeführt: Studierende, deren Konto aufgebraucht war, wenn die anderthalbfache Regelstudienzeit überschritten wurde, mussten eine Gebühr in Höhe von 650 Euro pro Semester entrichten, die den Hochschulen zugutekam. Außerdem wurden Gebühren für das Zweitstudium sowie für Nicht-EU-Ausländer ebenfalls in Höhe von 650 Euro eingeführt. Für die zweite Stufe war geplant gewesen, den Verbrauch des Studienguthabens individuell nach der Inanspruchnahme von Studienleistungen und Lehrveranstaltungen zu bemessen, was allerdings nur nach der flächendeckenden Einführung des Modul- und Leistungspunktesystems im Zuge des Bologna-Prozesses möglich gewesen wäre. Mit der Einführung der allgemeinen Studiengebühren nach dem Regierungswechsel hin zu Schwarz-Gelb wurde dieses Modell sehr schnell obsolet.

Bevor die schwarz-gelbe Landesregierung ihre Pläne in die Tat umsetzen konnte, mussten die rechtlichen und politischen Weichen auf der Bundesebene gestellt werden. Wie in Kapitel 3.5.1 ausgeführt, waren Studiengebühren in der Bundesrepublik lange Zeit undenkbar. Seit der Abschaffung der Hörergelder zu Beginn der 1970er Jahre hatte sich niemand dieses Thema zu Eigen machen wollen. Die Finanzierung von höherer Bildung durch die öffentliche Hand war eine in der hochschulpolitischen Kultur der Bundesrepublik anders als in vielen angelsächsischen Ländern über Jahrzehnte hinweg nicht in Frage gestellte Gewohnheitsstruktur. Der seinerzeitige Bundesbildungsminister Jürgen Rüttgers hatte noch in den 1990er Jahren die aufkeimenden Diskussionen um Studiengebühren als

---

94 Jens Hüttmann/Peer Pasternack: Studiengebühren nach dem Urteil. HoF-Arbeitsbericht 5, Wittenberg 2005, S. 8.

95 Vgl. ebd., S. 5-6.

„Gespensterdebatte“<sup>96</sup> bezeichnet. Insofern liegt eine gewisse historische Ironie darin, dass Rüttgers eine Dekade später als NRW-Ministerpräsident für deren Einführung verantwortlich zeichnen sollte.

1998 hatte das CHE erstmals ein Konzept zu einem möglichen Studienbeitragsmodell für die Hochschulen vorgelegt.<sup>97</sup> Das Hochschulrahmengesetz in seiner Fassung nach der Novellierung von 2002 schloss allgemeine Gebühren in der Bundesrepublik nach wie vor eindeutig aus.<sup>98</sup> Gegen diese Regelung klagten die unionsgeführten Bundesländer mit dem Argument einer unzulässigen Beschneidung der ihnen verfassungsgemäß zustehenden Kulturhoheit. Das Bundesverfassungsgericht entschied am 26. Januar 2005:

„Dem Bund ist es gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG gegenwärtig verwehrt, die Gesetzgebung der Länder durch Rahmenvorschriften auf den Grundsatz der Gebührenfreiheit des Studiums und zur Bildung verfasster Studierendenschaften an den Hochschulen zu verpflichten.“<sup>99</sup>

Die Karlsruher Richterinnen und Richter urteilten, dass die Länder berechtigt seien, Studiengebühren einzuführen. Das Urteil erinnerte die Länder explizit an ihre sozialpolitische Verantwortung: Bei der Einführung von Gebühren seien die Wahrung gleicher Bildungschancen, die Vermeidung von Mobilitätshindernissen und die Belange einkommensschwacher Bevölkerungsteile zu berücksichtigen.<sup>100</sup> Mit diesem Urteil war der Weg frei für die Studiengebühren, wie sie zur Mitte der 2000er Jahre nach und nach von allen unionsgeführten Bundesländern eingeführt wurden.<sup>101</sup>

---

96 Vgl. o. V.: „Die Gebühren-Debatte ist eine Gespenster-Debatte“. Interview mit Bundesbildungsminister Rüttgers, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. Dezember 1996.

97 Vgl. Manfred Erhardt/Detlef Müller-Böling: Modell für einen Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen (Studienbeitragsmodell), Essen 1998.

98 Im Gesetzestext hieß es unter § 27 (4) wörtlich „Das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, ist gebührenfrei.“ Vgl. Deutscher Bundestag: Sechstes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 14. August 2002, in: BGBl. Teil I (2002), Nr. 57, S. 3138-3139.

99 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 26. Januar 2005. 2 BvF 1/03 - Rn. (1-94), in: [http://www.bverfg.de/e/fs20050126\\_2bvff000103.html](http://www.bverfg.de/e/fs20050126_2bvff000103.html).

100 Vgl. ebd.

101 Vgl. Hüttmann/Pasternack: Studiengebühren nach dem Urteil, S. 5-6.

Diese Rechtsprechung war allgemein so erwartet worden; zumindest hatte die FDP diese neue rechtliche Möglichkeit in ihrem bereits im November 2004 verabschiedeten Wahlprogramm für NRW antizipiert.

Da die Einigkeit beim Thema Studiengebühren sowohl im Wahlkampf als auch bei der Konstituierung der Regierung unter den an ihr beteiligten Parteien groß gewesen war, ging man nun schnell an die Umsetzung. Schon im September 2005 stellte Minister Andreas Pinkwart (FDP) ein Eckpunktepapier vor,<sup>102</sup> woraufhin SPD und Grüne umgehend die Rücknahme dieser Pläne forderten und sich für eine Fortführung und Weiterentwicklung des Studienkontenmodells aussprachen.<sup>103</sup> Dessen ungeachtet legte die neue Landesregierung ihren ersten Gesetzesentwurf mit dem Titel „Gesetz zur Sicherung der Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen (HFGG)“<sup>104</sup> schon im November 2005 vor. Ein erster Referentenentwurf war vorab den Hochschulen zugegangen. Die diesbezüglichen Stellungnahmen der Hochschulen, die in den Gesetzesentwurf bereits eingearbeitet worden waren, wurden öffentlich nicht zugänglich gemacht. Was sich aber entlang der vorliegenden Quellen sehr gut rekonstruieren lässt, ist die parlamentarische und öffentliche Debatte vom ersten Regierungsentwurf bis zum endgültigen Gesetz.

#### 4.1.3.2 Das Gesetzesvorhaben in der politischen Diskussion

Wie nicht anders zu erwarten verlief die erste Lesung zum Gesetzesentwurf vom 1. Dezember 2005 sehr emotional und lebhaft.<sup>105</sup> Alle Fraktionen nahmen mehr Redezeit in Anspruch als ursprünglich vereinbart gewesen war. Sowohl die Wortbeiträge von Andreas Pinkwart (FDP) als auch von Hannelore Kraft (SPD) wurden immer wieder durch laute Zwischenrufe unterbrochen. Michael Brinkmeier (CDU) unterstellte der SPD, dass sie im Grunde doch froh sei, dass die CDU für die Sozialdemokratie

---

102 Vgl. Jens Radü: Auch Bafög-Empfänger sollen zahlen, in: *Der Spiegel* vom 7. September 2005.

103 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Antrag SPD vom 6. September 2005, Drs. 14/196. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Antrag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen vom 6. September 2005, Drs. 14/205.

104 Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landeregierung. Gesetz zur Sicherung der Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen (HFGG) vom 25. November 2005, Drs. 14/725.

105 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 14/14 vom 1. Dezember 2005, S. 1281-1300.

die Arbeit mache, da sie einen notwendigen Schritt der eigenen Klientel nicht verkaufen könne; im Übrigen gehe er jede Wette ein, dass die fünf bis zehn Jahren jedes SPD-geführte Bundesland ebenfalls Studienbeiträge einführen werde<sup>106</sup> – eine Prognose, die sich nicht bewahrheiten sollte, wie man heute sagen kann. Außerdem kam es zu lautstarken Auseinandersetzungen mit Studierendenvertreterinnen und -vertretern auf der Tribüne des Landtags, als der seinerzeit noch sehr junge Christian Lindner (FDP) seinen Redebeitrag hielt, der zu diesem Zeitpunkt selbst gerade erst den Hörsaal hinter sich gelassen hatte.<sup>107</sup>

Bereits die Bezeichnung des Gesetzesentwurfs, nämlich „Gesetz zur Sicherung der Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen (HFGG)“ war umstritten, schloss sie doch ein wichtiges Element im Kampf um die politische Deutungshoheit mit ein. Ganz bewusst war nicht von „Einführung von Studiengebühren/-beiträgen/-entgelten“ o. Ä. die Rede. Das Gesetz sollte als Beitrag zur Gerechtigkeit und nicht als zusätzliche Belastung wahrgenommen werden. Die Gesetzesgegnerinnen und -gegner ließen es sich nicht nehmen, die Bezeichnung des Gesetzes zu attackieren. Nicht nur Studierendenvertreterinnen und -vertreter bezeichneten den Titel als zynisch.<sup>108</sup> Auch die Opposition im Landtag wies auf den vorgeblichen Zynismus und die „Mogelpackung“ in der Betitelung hin: Man habe selten ein solches Auseinanderklaffen zwischen Überschrift und Inhalt eines Gesetzes gesehen.<sup>109</sup> Außerdem wurde in der Debatte auch problematisiert, inwiefern es nun „Gebühren“ oder „Beiträge“ heißen müsse. Die Landesregierung hatte sich ganz bewusst für die weichere Bezeichnung „Beiträge“ entschieden. Michael Vesper (Grüne) führte dazu vor dem Landtag aus: „Beiträge zahle ich freiwillig an meine Partei, meinen Fußballverein, vielleicht auch noch an mein Fitness-Studio. Hier geht es dagegen um Gebühren, die zwangsweise erhoben werden.“<sup>110</sup> In einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie wurden die Rechtsexpertinnen und -experten ebenfalls zu diesem Sachverhalt befragt. Sie kamen übereinstimmend zu der Auffassung, dass sowohl für Gebühren als auch für Beiträge gelte, dass sie eine Vorzugslast darstellten. Im einen Fall gehe es um die konkrete Inanspruchnahme, im anderen

---

106 Vgl. ebd., S. 1288.

107 Vgl. ebd., S. 1291-1292.

108 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/77 des Aktionsbündnisses gegen Studiengebühren vom 24. Oktober 2005, S. 2.

109 Vgl. Plenarprotokoll 14/14, S. 1289, S. 1293, S. 1296.

110 Ebd., S. 1296.

Fall um die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme. Literatur und Rechtsprechung gingen davon aus, dass auch Studienbeiträge rechtlich gesehen als Gebühren zu verstehen seien.<sup>111</sup> Letzten Endes ist die Bezeichnung also in diesem Fall eine Frage der politischen Kosmetik, rechtliche Unterschiede in der Umsetzung waren damit nicht verbunden.

Um die Beiträge einführen zu können, musste das von der Vorgängerregierung beschlossene Gesetz zu Studienkonten und Langzeitgebühren aufgehoben werden. Die bisher geführten Studienkonten sollten gelöscht werden, wobei die bis dato abgeleisteten Studienzeiten auf die Gesamtstudierendauer angerechnet werden konnten (§ 1, 2 HFGG). Das Vorhaben wurde ganz bewusst auf den Bereich der Lehre konzentriert, der Bereich der Forschung fand im gesamten Gesetzestext kein einziges Mal Erwähnung. Um keine weiteren Angriffsflächen für die Kritikerinnen und Kritiker zu bieten, mussten die Beiträge der Studierenden auch allein der Lehre zugutekommen.<sup>112</sup> Die Finanzierung von Forschung aus den Taschen der Studierenden wäre politisch kaum zu rechtfertigen gewesen.

Die Notwendigkeit des Gesetzes wurde in den einleitenden Erläuterungen des ersten Gesetzesentwurfs mit zwei Argumentationsmustern begründet: Es lässt sich eine marktwirtschaftlich-wettbewerbliche von einer im weitesten Sinne sozialpolitischen Argumentationsstrategie unterscheiden, die inhaltlich allerdings auf das engste miteinander verwoben waren. Einerseits wurde auf die Notwendigkeit einer exzellenten und wettbewerbsfähigen Lehre hingewiesen, deren Qualität in Zukunft unbedingt gesteigert werden müsse. Davon versprach man sich einen wechselseitigen Effekt sowohl in Bezug auf Anreizstrukturen für die Universitäten, um bessere Studienbedingungen herzustellen, als auch in Bezug auf die Studierenden, die diese verbesserten Bedingungen aktiv einfordern sollten. Es gehe daher auch, so die einführenden Erläuterungen, um eine grundsätzliche Neujustierung im Verhältnis zwischen Studierenden und Lehrenden. Mit der Aussicht auf mehr studentischen Einfluss wurde zumindest versucht, den erwartbaren Protest von Seiten der Studierenden etwas abzdämpfen. Gleiches gilt für das Versprechen einer auf Lebenszeit gesehenen Erhöhung der Bildungsrendite, da mit der Einführung von Studiengebühren eine zeitliche Verkürzung der durchschnittlichen Studienzzeit absehbar sei. Andererseits wurde sozialpolitisch argumentiert, dass die Studiengebühren

---

111 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 6. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 26. Januar 2006, APr 14/110, S. 31.

112 Vgl. Plenarprotokoll 14/14, S. 1282.

einen Beitrag zu Gleichheit und Gerechtigkeit in der Studienfinanzierung leisteten, ja, sie gar „ein Gebot sozialer Gerechtigkeit“<sup>113</sup> darstellten.<sup>114</sup>

Wie sah nun konkret das für Nordrhein-Westfalen vorgeschlagene Modell der Regierung im ersten Gesetzesentwurf aus? Das Vorhaben bestand im Kern aus drei Aspekten: Erstens sollte eine zunächst bis zum 31. März 2013 befristete Beitragspflicht von maximal 500 Euro auf der rechtlichen Grundlage einer Beitragsatzung der Hochschule eingeführt werden (§ 1, 2 HFGG). In einem strengen rechtlichen Sinne wurden insofern von Landesseite aus keine flächendeckenden Studiengebühren eingeführt, sondern den Universitäten wurde lediglich die Möglichkeit zur Erhebung von Beiträgen eingeräumt. Minister Pinkwart (FDP) betonte, dass dieses Element der Freiwilligkeit eine nordrhein-westfälische Besonderheit im Vergleich mit anderen Bundesländern darstelle und NRW damit das „freiheitlichste Modell“ der Republik habe.<sup>115</sup> Politisch betrachtet war allen Beteiligten klar, dass die Universitäten von dieser Möglichkeit, so sie einmal geschaffen wäre, auch Gebrauch machen würden. Die Kanzlerinnen und Kanzler des Landes hielten in einer Stellungnahme zum Gesetz fest: „Keine Hochschule, es sei denn, [...] sie plant den Niedergang, wird es sich leisten können, die Null-Option zu wählen.“<sup>116</sup> Zudem gab sich kaum jemand der Illusion hin, die Hochschulen würden die gesetzlich vorgegebene Obergrenze von 500 Euro nicht ausschöpfen, wie u.a. das Deutsche Studentenwerk und das CHE in entsprechenden Stellungnahmen betonten.<sup>117</sup>

Was die vorgesehene Höhe der Beiträge anging, so wies die Regierung darauf hin, dass damit nach wie vor nur ein Bruchteil der tatsächlichen Kosten im Bereich der Hochschulen gedeckt würde, der allergrößte Anteil der Finanzierung verbleibe nach wie vor beim Staat.<sup>118</sup> Dieses Argument stand in einer gewissen Spannung zu der Ankündigung, dass die Hochschulen mit diesem Instrument wettbewerbs- und zukunftsfähig gemacht werden sollten. Schon stichhaltiger war der Hinweis auf den Vergleich zu anderen Beiträgen. Der Abgeordnete Thomas Sternberg (CDU) wies

---

113 Vgl. Gesetzesentwurf der Landesregierung HFGG, S. 2.

114 Vgl. ebd. – Vgl. zudem Plenarprotokoll 14/14, S. 1281-1282.

115 Vgl. Plenarprotokoll 14/14, S. 1282.

116 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/70 der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten des Landes vom 18. Januar 2006, S. 2.

117 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/86 des Deutschen Studentenwerks und der Studentenwerke NRW vom 18. Januar 2006, S. 4. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/81 des Centrums für Hochschulentwicklung vom 26. Januar 2006, S. 2.

118 Vgl. Plenarprotokoll 14/14, S. 1287.

darauf hin, dass man die in Rede stehenden 83 Euro monatlich im Verhältnis zu 92 Euro monatlich für eine offene Ganztagschule und 120 Euro monatlich für den Kindergarten sehen müsse.<sup>119</sup>

Weiterhin war mit diesem Schritt auch die Schaffung von Möglichkeiten für eine nachgelagerte Finanzierung durch Darlehen verbunden. BAföG-Empfängerinnen und -Empfänger sollten berechtigt sein, ein Darlehen in Höhe der Studiengebühren aufzunehmen, das erst zwei Jahre nach Studienabschluss zurückzuzahlen war (§ 13 HFGG). Dies sollte bis zu einer Höchstdauer von elf Studienjahren möglich sein, wobei die zurückzuzahlende Summe auf maximal 10.000 Euro gedeckelt wurde (§ 15 Abs. 2 HFGG). Diese lief nach den Berechnungen Pinkwarts darauf hinaus, dass zwei Drittel aller BAföG-Empfängerinnen und -Empfänger keine Studienbeiträge zahlen müssten.<sup>120</sup>

Neben der Begünstigung für BAföG-Empfängerinnen und -Empfänger fanden noch weitere sozialpolitische Abfederungsmaßnahmen Eingang in den Gesetzesentwurf: Darunter fielen etwa die Minderung der Studienbeiträge für Teilzeitstudierende (§ 2 Abs. 4 HFGG) oder die Aussetzung der Beitragspflicht für beurlaubte sowie im Praxis- oder Auslandssemester befindliche Studierende (§ 8 Abs. 1 HFGG). Ebenfalls sollten die Hochschulen das Recht erhalten, über ihre Beitragsatzungen weitere Gruppen wie studierende Eltern, Studierende mit Hochschulältern oder behinderte und chronisch kranke Studierende von den Beiträgen zu befreien (§ 8 Abs. 3 HFGG). Gleiches sollte für Härtefallregelungen bei wirtschaftlicher Existenzgefährdung einzelner Studierender gelten (§ 8 Abs. 4 HFGG). Zudem war geplant, die Übernahme des Ausfallrisikos durch einen Ausfallfonds sicherzustellen (§ 17 HFGG). Diese Absicherung wurde für den Fall als notwendig erachtet, dass Studierende die Gebühren nicht zurückzahlen konnten sowie zur Füllung der Finanzierungslücke, die durch die Deckelung auf 10.000 Euro entstehen würde. Darüber hinaus hieß es in den einleitenden Bemerkungen des Gesetzesentwurfs: „Die Erhebung von Studienbeiträgen wird nicht dazu führen, dass entsprechend dem Beitragsaufkommen die staatliche Finanzierung der Hochschule verringert wird.“<sup>121</sup> Diese Formulierung ließ dem Wortlaut nach eine grundsätzliche Minderung der Grundmittel unterhalb der dem Beitragsaufkommen entsprechenden Höhe durchaus offen. Minister Pinkwart unterstrich daher bei der Ersten Lesung im Parlament noch einmal deutlich, dass kompeten-

---

119 Vgl. ebd., S. 1295. – Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr 14/110, S. 55.

120 Vgl. Plenarprotokoll 14/14, S. 1282.

121 Gesetzesentwurf der Landesregierung HFFG, S. 2.

satorische Kürzungen für die laufende Legislaturperiode ausgeschlossen seien<sup>122</sup> – auch dies eine Formulierung, die zumindest Kürzungen in der Zukunft wiederum nicht ausschloss.

Zur Sicherstellung der Leistungsgerechtigkeit in der Lehre und in der Studierendenbetreuung sollten Prüfungsgremien eingerichtet werden, die über die Qualitätssicherung wachen (§ 11 HFGG). Im ursprünglichen Referentenentwurf war eine noch schärfere „Geld-zurück-Garantie“ bei ausbleibenden Effekten für die Studierenden vorgesehen gewesen, mit der die Landesregierung auch in der Öffentlichkeit geworben hatte. Durch verschiedene Änderungen wurde dies im Regierungsentwurf reduziert auf die Einrichtung von Prüfungsgremien, an denen Studierende beteiligt sein sollten.<sup>123</sup> Studierende sollten bei schwerwiegenden organisatorischen Mängeln in der Studienorganisation, die zu einer Verlängerung der Studienzzeit führten, bei paritätisch besetzten Schiedskommissionen vor Ort Beschwerde einlegen können. Eine individuelle Klagemöglichkeit für Studierende war aber von vorneherein nicht vorgesehen.

Der Gesetzesentwurf wurde in der Hochschulöffentlichkeit, wie nicht anders zu erwarten und bereits im Wahlkampf absehbar, ausgesprochen kontrovers diskutiert. Es kann an dieser Stelle nicht das Ziel sein, die Pro- und Contra-Argumente zu Studiengebühren allgemein wiederzugeben.<sup>124</sup> Hier sollen die spezifisch im parlamentarischen Prozess in NRW vorgebrachten Argumente beider Seiten analysiert, systematisch geordnet und bewertet werden. Es fällt zunächst auf, dass es unter den diversen Stellungnahmen nur eine Instanz gab, die sich relativ neutral zu dem Gesetzesentwurf positionierte: die Landesdatenschutzbeauftragte.<sup>125</sup> Alle weiteren am Anhörungsprozess beteiligten Gruppen formulierten klare und meinungsstarke Positionierungen für oder gegen den Gesetzesentwurf.

Auf der Seite der Befürwortung standen weitgehend die Vertreterinnen und Vertreter der Universitäten, konkret die Rektorinnen und Rektoren sowie die Kanzlerinnen und Kanzler sowohl der Universitäten als auch der Fachhochschulen sowie der DHV und einzelne Hochschulen.<sup>126</sup> Die

---

122 Vgl. Plenarprotokoll 14/14, S. 1282.

123 Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr 14/110, S. 32.

124 Diese können beispielsweise ausführlich nachvollzogen werden bei Hüttmann/Pasternack: Studiengebühren nach dem Urteil, S. 20-54.

125 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/75 der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vom 18. Januar 2006.

126 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/79 der Landesrektorenkonferenz der Universitäten NRW vom 26. Januar 2006. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/101 der Landesrektorenkonferenz der Fachhochschu-

Gesamtbetrachtung der Stellungnahmen offenbart, dass die meisten Hochschulvertreterinnen und -vertreter zwar die neuen Möglichkeiten begrüßten und nutzen wollten, sich allerdings keinesfalls euphorisch auf die Einführung der Gebühren freuten. Paradigmatisch steht hier eine Formulierung der Landeskonferenz der FH-Kanzler, der zufolge Studiengebühren gesellschaftlich und politisch betrachtet unterschiedlich bewertet werden könnten, aber dennoch als eine Notwendigkeit angesehen werden müssten.<sup>127</sup> Zudem ist auffallend, wie schwierig es den Führungsspitzen von Universitäten und Fachhochschulen fiel, einheitliche Positionen abzustimmen. Auf den Referentenentwurf reagierten zunächst nur einzelne Hochschulen; es gelang der Landesrektorenkonferenz erst im Vorfeld der öffentlichen Anhörung im Düsseldorfer Landtag, eine gemeinsame Stellungnahme zu verfassen – zumal sich die Hochschulrektorenkonferenz auf Bundesebene im November 2005 gegen Studiengebühren positioniert hatte.<sup>128</sup> Auch die Rektorinnen und Rektoren der Fachhochschulen betonten, dass ihre abgestimmte Position keinesfalls meinungsbildende Stellungnahmen einzelner Fachhochschulen ersetze.<sup>129</sup> Die deutlichste Befürwortung aus dieser Gruppe von Interessenvertretungen kam von Seiten der Universitätskanzlerinnen und -kanzler: Zwar seien für politische und grundsätzliche Fragen die Rektorate zuständig, weshalb man sich allein zur Administrierung von Prozessen und Detailregelungen zur Finanzierung äußern wolle, dennoch positionierten sich die Verwaltungschefinnen und -chefs zwischen den Zeilen eindeutig pro Gebühreneinführung.<sup>130</sup>

Ungeachtet einer weitgehend verhaltenen, aber grundsätzlichen Zustimmung formulierten die Hochschulvertreterinnen und -vertreter jedoch einige Bedenken und Änderungswünsche, was die genaue Ausgestaltung des Gesetzes anging. Unisono wurde die Notwendigkeit einer strengen Zweckbindung der Mittel für die Universitäten angemahnt und dass es keinerlei

---

len des Landes Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2006. – Stellungnahme 14/70 der Uni-Kanzler. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/90 der Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen NRW vom 20. Januar 2006. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/108 des Deutschen Hochschulverbands vom 19. Januar 2006. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/96 der Universität Düsseldorf vom 9. Januar 2006.

127 Vgl. Stellungnahme 14/90 der AG der FH-Kanzler, S. 1.

128 Vgl. o. V.: „Qualität der Ausbildung sichern“. HRK fordert Hochschulpakt/Kritik an der Studiengebührenordnung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. November 2005.

129 Vgl. Stellungnahme 14/101 der LRK der FHs, S. 1.

130 Vgl. Stellungnahme 14/70 der Uni-Kanzler, S. 2.

kompensatorische Kürzungen in der grundsätzlichen Finanzausstattung geben dürfe.<sup>131</sup> Zum Teil wurden Zweifel angemeldet, ob es sich um eine zusätzliche Ressource handle, da bereits jetzt eine Kompensationsbeziehung angesichts sinkender staatliche Zuschüsse erkennbar sei.<sup>132</sup> Insofern wünsche man sich eine deutlichere Absicherung des Versprechens, keine staatlichen Haushaltsmittel zu kürzen.<sup>133</sup> Zudem müsse darauf hingewirkt werden, dass mit den neuen Mitteln auch die Möglichkeit gegeben sein müsse, befristetes Lehrpersonal einzustellen, da sonst der Effekt zu einer verbesserten Lehre verpuffen werde.<sup>134</sup> Weiterhin hätte man sich neben dem Kreditelement auch den Ausbau eines Stipendienwesens als Flankierung der Gebühreneinführung gewünscht.<sup>135</sup>

Besondere Kritik entzündete sich an der Ausgestaltung des Ausfallfonds. Dieser wurde allgemein als zu intransparent, zu bürokratisch und zu teuer angesehen.<sup>136</sup> Außerdem mache sich der Staat in gewisser Weise einen schlanken Fuß, da die Risikoverantwortung für ausfallende Mittel auf die Hochschulen abgewälzt werde.<sup>137</sup> Aufgrund des sofortigen Abzugs der Ausfallprämie verblieben im Höchstfall ohnehin nur 400 Euro von 500 Euro bei der Hochschule.<sup>138</sup> Es sei aus diesem Grund wenig sachgerecht, dass sozialpolitische Elemente und Risikoschutz anstatt aus allgemeinen Steuermitteln ausschließlich aus den Beitragseinnahmen selbst finanziert werden sollten.<sup>139</sup> Weiterhin moniert wurde die in § 11 HFGG vorgesehene Einrichtung eines Kontrollgremiums, da die aktive Kontrolle und permanente Evaluation Teil der Hochschulautonomie sei.<sup>140</sup> Auch die versprochene „Geld-zurück-Garantie“ für Studierende bei Mängeln in der Studienorganisation berge enormes Konfliktpotential für die Praxis vor Ort und sei aufgrund der damit verbundenen Unterstellung eine Beleidigung für die

---

131 Vgl. exemplarisch Stellungnahme 14/96 der Universität Düsseldorf, S. 1. – Stellungnahme 14/90 der AG der FH-Kanzler, S. 1.

132 Vgl. exemplarisch Stellungnahme 14/79 der LRK der Unis, S. 2.

133 Vgl. Stellungnahme 14/101 der LRK der FHs, S. 5.

134 Vgl. Stellungnahme 14/96 der Universität Düsseldorf, S. 2.

135 Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr 14/110, S. 5.

136 Vgl. Stellungnahme 14/70 der Uni-Kanzler, S. 5. – Stellungnahme 14/79 der LRK der Unis, S. 3. – Stellungnahme 14/90 der AG der FH-Kanzler, S. 3. – Stellungnahme 14/101 der LRK der FHs, S. 2.

137 Vgl. Stellungnahme 14/108 des DHV, S. 2.

138 Vgl. Stellungnahme 14/79 der LRK der Unis, S. 3.

139 Vgl. Stellungnahme 14/101 der LRK der FHs, S. 2.

140 Vgl. Stellungnahme 14/96 der Universität Düsseldorf, S. 2.

Hochschulen.<sup>141</sup> Hannelore Kraft (SPD) wiederum hielt der Landesregierung vor, dass die ursprüngliche „Geld-zurück-Garantie“ völlig verwässert worden sei und dass die Studierenden im Rahmen der harmlosen Kontrollgremien keinerlei Rechte bei Qualitätsmängeln mehr geltend machen könnten.<sup>142</sup> Schließlich wurde von Seiten der Hochschulen auch auf den erheblichen Verwaltungsaufwand hingewiesen, der für die Hochschulen nun entstehe, sodass die ursprünglich für das Wintersemester 2006/07 angedachte Einführung aufgrund administrativer und EDV-bedingter Hürden wohl kaum zu bewerkstelligen sei.<sup>143</sup> Den Vorwurf des Bürokratieaufwands machte sich auch die Opposition im Düsseldorfer Landtag zu Eigen.<sup>144</sup> Argumentationsstrategisch versuchte man die Regierung gerade auf dem angestammten und selbst zugeschriebenen Kompetenzfeld anzugreifen, da sich CDU und insbesondere FDP die Entbürokratisierung und den Abbau unnötiger Regulierungen auf die Fahnen geschrieben hatten.

Nahezu uneingeschränkt begrüßt wurde der Gesetzesentwurf vom Bundesverband deutscher Banken sowie vom CHE.<sup>145</sup> Die Befürworterinnen und Befürworter folgten weitgehend der Begründung der Landesregierung. Aus Überlegungen der Verteilungsgerechtigkeit und der Eigenverantwortlichkeit heraus hielten sie Studiengebühren für zeitgemäß.<sup>146</sup> Man versprach sich eine Linderung der chronischen Unterfinanzierung der Hochschulen und betrachtete die Gebühren als Zugeständnis an die Einsicht, dass mit öffentlichen Mitteln allein eine zukunftsfähige Hochschullandschaft nicht mehr aufrechterhalten werden könne.<sup>147</sup> Aus dieser Perspektive wurde auch die erwartete Verkürzung der Studienzeiten als Pro-Argument ins Feld geführt.<sup>148</sup> Studiengebühren wurden als wichtiges Instrument für mehr Wettbewerb an den Hochschulen angepriesen, die

---

141 Vgl. Stellungnahme 14/101 der LRK der FHs, S. 4. – Vgl. Stellungnahme 14/79 der LRK der Unis, S. 3-4.

142 Vgl. Plenarprotokoll 14/14, S. 1284-1285.

143 Vgl. Stellungnahme 14/90 der AG der FH-Kanzler, S. 2-3. – Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr 14/110, S. 18.

144 Vgl. Plenarprotokoll 14/14, S. 1290-1291, S. 1296.

145 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/61 vom Bundesverband deutscher Banken vom 17. Januar 2006. – Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr 14/110, S. 40. – Vgl. Stellungnahme 14/81 des CHE. – Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr 14/110, S. 63.

146 Vgl. Stellungnahme 14/81 des CHE., S. 1.

147 Vgl. Stellungnahme 14/108 des DHV, S. 1. – Vgl. Stellungnahme 14/81 des CHE, S. 1.

148 Vgl. Stellungnahme 14/81 des CHE, S. 1. – Stellungnahme 14/108 des DHV, S. 1.

vor allem einen positiven Einfluss auf die Qualität in der Lehre haben sollten.<sup>149</sup> Der Bankenverband stimmte dem Entwurf umfassend zu, mahnte allerdings an, dass die Regelungen zu den Studiendarlehen wettbewerbsneutral nicht einseitig zugunsten der NRW.BANK ausgestaltet werden sollten,<sup>150</sup> was aus seiner Sicht als Interessenvertretung der Banken ein nachvollziehbares Anliegen war. Die Monopolstellung der NRW.BANK bei der Kreditvergabe wurde auch von der Landesrektorenkonferenz der Universitäten als problematisch beurteilt.<sup>151</sup> Das CHE zeigte sich hocherfreut, dass zahlreiche Elemente des 1998 selbst entworfenen Modells Eingang in den Gesetzesentwurf gefunden hätten.<sup>152</sup> Das CHE beließ es in seiner Stellungnahme jedoch nicht beim Lob für die Gesetzesvorlage, sondern forderte zugleich noch weitergehende Modifizierungen. Die Qualitätssicherung dürfe nicht, wie in § 10,11 HFGG geplant, vom Staat ausgehen, sondern müsse von den Hochschulen selbst organisiert werden. Außerdem bat das CHE die Verantwortlichen, die Obergrenze der kumulierten Darlehensschuld noch einmal zu überprüfen und forderte die Festlegung von Kriterien zur Überprüfung des Gesetzes nach der vorgesehenen Ablauffrist Ende März 2013.<sup>153</sup> Insofern lief die Einlassung des CHE auf zusätzliche Verschärfungen und eine Verstetigung des Modells hinaus. Dass die Begeisterung für das Gesetz gerade bei CHE und Bankenvertretungen so ausgeprägt war, war Wasser auf die Mühlen der Kritikerinnen und Kritiker, die sich in ihrem Vorwurf einer vorgeblichen „Neoliberalisierung“ der Hochschulpolitik dadurch nur bestätigt sahen.

Auf der Seite der kritischen Stimmen fanden sich neben dem Hauptpersonalrat der wissenschaftlichen und künstlerischen Beschäftigten<sup>154</sup> vor allem die Studierendenvertretungen, konkret das Deutsche Studentenwerk und die Landesstudentenwerke, das Landes-ASTen-Treffen sowie das Ak-

---

149 Vgl. Stellungnahme 14/61 vom Bundesverband deutscher Banken, S. 1. – Stellungnahme 14/108 des DHV, S. 1. – Stellungnahme 14/81 des CHE, S. 1. – Vgl. Stellungnahme 14/108 des DHV, S. 1. – Stellungnahme 14/81 des CHE, S. 1.

150 Vgl. Stellungnahme 14/61 vom Bundesverband deutscher Banken, S. 1-3.

151 Vgl. Stellungnahme 14/79 der LRK der Unis, S. 3.

152 Stellungnahme 14/81 des CHE, S. 1.

153 Vgl. ebd., S. 7.

154 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/109 des Hauptpersonalrats Verwaltung beim Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2006. – Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr 14/110, S. 68.

tionsbündnis gegen Studiengebühren.<sup>155</sup> Das Aktionsbündnis hatte sich bereits 1999 parallel zu den ersten aufkeimenden Diskussionen über Studiengebühren mit dem „Krefelder Aufruf“<sup>156</sup> beim „freien Zusammenschluß von studentInnenschaften“ gegründet und vermochte nun, beträchtlich zu mobilisieren. Auffallend an den Stellungnahmen der Studierendenvertretungen ist, dass hier im Gegensatz zu den Stellungnahmen der Berufsgruppenverbände und der Hochschulvertretungen häufiger auf die eigene Position stützende Studien und Forschungsliteratur zurückgegriffen wurde.

Aus den Argumenten der Studiengebührengegnerinnen und -gegner lassen sich im Kern zwei Muster herausarbeiten. Die argumentativen Stränge innerhalb des einen Musters ließen sich nicht auf den konkreten Gesetzesentwurf ein, sondern es wurde aus grundsätzlicher Perspektive gegen Studiengebühren polemisiert. Ein hervorgehobenes Element war das Brandmarken einer vorgeblich „neoliberalen“ Marktideologie, die bereits prinzipiell und erst recht in Bezug auf das Hochschulwesen abzulehnen sei.<sup>157</sup> So sei hier stellvertretend für weitere Einlassungen die entsprechende Passage aus der Stellungnahme des Landes-Asten-Treffens wiedergegeben: Der LAT-NRW lehnte „Studiengebühren in jeglicher Form aus gesellschafts-, sozial- und bildungspolitischen Gründen“ kategorisch ab. Bildung sei ein öffentliches Gut und allgemeines Menschenrecht. Studiengebühren stuften Bildung zu einer Dienstleistung herab, mit der jede und jeder einzelne in sein bzw. ihr Humankapital investiere: „Studiengebühren ersetzen Rechts-, Beteiligungs- und Mitwirkungsansprüche durch ein privates Marktverhältnis zwischen Verkäuferinnen bzw. Verkäufern und Kundinnen bzw. Kunden“. So verkomme die Hochschule zu einem „marktwirtschaftlich ausgerichteten Dienstleistungsbetrieb.“<sup>158</sup>

Dergleichen Argumente wurden in der Regel mit sozialpolitischen Bedenken verknüpft. Die sozioökonomische Lage vieler Studierender sei ohnehin schon sehr prekär.<sup>159</sup> Die Studierenden verwiesen auf die 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, wonach die durchschnittlichen Kosten für ein Studium von 10 Semestern seinerzeit bereits auf ca. 42.000

---

155 Stellungnahme 14/86 des DSW. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/76 des Landes-Asten-Treffens NRW vom 18. Januar 2006. – Stellungnahme 14/77 des Aktionsbündnisses.

156 Aktionsbündnis gegen Studiengebühren: Krefelder Aufruf, Krefeld 1999, in: <http://www.abs-bund.de/aktionsbuenndnis/krefelder-aufruf/>.

157 Vgl. Stellungnahme 14/77 des Aktionsbündnisses, S. 7-10.

158 Vgl. Stellungnahme 14/76 des LAT NRW, S. 3.

159 Vgl. ebd., S. 4-5.

Euro taxiert wurden. Mit Studiengebühren stehe die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft auf dem Spiel, da die bildungspolitische Chancengleichheit eine Beeinträchtigung durch soziale Segregation erfahre.<sup>160</sup> Unabhängig von der Ausgestaltung der Studiengebühren führten sie zwangsläufig zu einem Rückgang der Bildungsnachfrage.<sup>161</sup> Der Blick ins Ausland zeige, dass Länder mit durchschnittlich sehr hohen Studiengebühren empirisch belegbar durch eine stärkere Lohnspreizung auf dem Arbeitsmarkt charakterisiert seien.<sup>162</sup> Außerdem nehme sich die Bildungsrendite von Akademikerinnen und Akademikern in Deutschland im internationalen Vergleich ohnehin eher bescheiden aus.<sup>163</sup> Neben dem mahnenden Blick ins Ausland war die Sorge um einzelne Gruppen<sup>164</sup> ein typisches Element in den Argumentationen der Gebührengegnerinnen und -gegner. So träfen die Gebühren vor allem die Armen und die Mittelschichten.<sup>165</sup> Man befürchtete massive Nachteile für ausländische Studierende, für weibliche Studierende, für Studierende mit einer Behinderung oder chronischen Erkrankung sowie für Studierende mit Kindern oder Pflegeverantwortung.<sup>166</sup> Problematische Rückkopplungseffekte für den Anteil von Frauen in der Wissenschaft befürchtete auch die Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten der Hochschulen und Universitätsklinika des Landes NRW<sup>167</sup> – übrigens die einzige Interessenvertretung aus dem Bereich der Hochschulen, die sich mehrheitlich gegen den Gesetzesentwurf aussprach.<sup>168</sup> Wenn eine Einführung schon zwingend sei, so könne dies nur im Rahmen eines *gender-mainstreaming*-Prozesses mit entsprechenden Berichtspflichten, Monitoring- und Controllingssystemen durchgeführt werden.<sup>169</sup>

---

160 Vgl. Stellungnahme 14/109 des Hauptpersonalrats Verwaltung beim Wissenschaftsministerium, S. 1-2.

161 Vgl. Stellungnahme 14/86 des DSW, S. 2.

162 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/55 von Prof. Dr. Bernhard Nagel vom 16. Januar 2006, S. 2.

163 Stellungnahme 14/86 des DSW, S. 2.

164 Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr 14/110, S. 51-52.

165 Vgl. Stellungnahme 14/55 Bernhard Nagel, S. 5.

166 Vgl. Stellungnahme 14/115 des fsz, S. 6-8. – Stellungnahme 14/76 des LAT NRW, S. 8-10. – Stellungnahme 14/101 der FH-Rektoren, S. 3. – Vgl. Stellungnahme 14/76 des LAT NRW, S. 15. – Stellungnahme 14/94 der Gleichstellungsbeauftragten, S. 1. – Vgl. Stellungnahme 14/76 des LAT NRW, S. 12. – Vgl. Stellungnahme 14/115 des fsz, S. 3-6. – Stellungnahme 14/94 der Gleichstellungsbeauftragten, S. 3-4.

167 Stellungnahme 14/94 der Gleichstellungsbeauftragten, S. 1.

168 Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr. 14/110, S. 66.

169 Stellungnahme 14/94 der Gleichstellungsbeauftragten, S. 3. – Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr. 14/110, S. 72.

Im Rahmen des zweiten Argumentationsstrangs wurden auf der konkreten Ebene Einwände gegen den Gesetzesentwurf formuliert respektive einzelne Gegenargumente gegen die Begründungen der Landesregierung vorgebracht. Ähnlich wie die Hochschulvertretungen verließ man der Sorge Ausdruck, das Geld werde nicht vollumfänglich bei den Hochschulen verbleiben und es werde zu einer sukzessiven Kürzung der Ausgaben aus den Landesetats kommen.<sup>170</sup> Zudem wurden Zweifel geäußert, inwiefern die Zweckbindung für die Lehre vor Ort überhaupt zu gewährleisten sei.<sup>171</sup> Das Vorhaben biete keine Garantie für verbesserte Studienbedingungen.<sup>172</sup> Mit dem Gesetzesentwurf seien keine Anreize für ein schnelleres Studium verbunden; eher stehe zu erwarten, dass die Studierenden nun mehr arbeiten müssten, um sich ihr Studium zu finanzieren, wodurch die Studienzeiten eher noch verlängert würden.<sup>173</sup> Die Verbesserung der Mitspracherechte für Studierende wurde in Zweifel gezogen.<sup>174</sup> Schließlich wurde nur ein Teil der BAföG-Empfängerinnen und -Empfänger (nach Pinkwarts Aussage zwei Drittel<sup>175</sup>) von Studiengebühren befreit. Da Rüttgers im Wahlkampf eine Befreiung aller BAföG-Empfängerinnen und -Empfänger versprochen hatte, wurde dies nun von den Studierendenvertretungen als Brechen von Wahlversprechen angeprangert.<sup>176</sup>

Das Argument, die Hochschulen wettbewerbsfähiger zu machen, wurde von mehreren Seiten angegriffen: So könne es nicht zu einer spürbaren Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kommen, wenn alle Hochschulen die gleiche Höhe an Gebühren erheben würden.<sup>177</sup> Ferner wurde die Sorge geäußert, der Wettbewerb zwischen kleinen Hochschulen mit wenigen Studierenden und größeren Hochschulen mit mehr Studierenden könne auf diese Weise noch weiter verzerrt werden.<sup>178</sup> Nicht zuletzt wurden auch Sorgen vor einem neuen Gefälle zwischen verschiedenen Bundesländern artikuliert, von denen die einen mit Gebührenfreiheit und

170 Vgl. Stellungnahme 14/55 von Bernhard Nagel, S. 4.

171 Vgl. Stellungnahme 14/76 des LAT NRW, S. 5-6. – Vgl. Stellungnahme 14/108 des DHV, S. 2.

172 Vgl. Stellungnahme 14/109 des Hauptpersonalrats Verwaltung beim Wissenschaftsministerium, S. 2-3.

173 Vgl. Stellungnahme 14/86 des DSW, S. 2.

174 Wissenschaftsausschuss: APr 14/110, S. 49.

175 Vgl. Plenarprotokoll 14/14, S. 1282.

176 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/77 des Aktionsbündnisses, S. 6.

177 Vgl. Stellungnahme 14/86 des Deutschen Studentenwerks und der Studentenwerke NRW, S. 3.

178 Vgl. Stellungnahme 14/55 von Bernhard Nagel, S. 1.

die anderen mit einer besseren Betreuung werben würden.<sup>179</sup> Schließlich wurden noch datenschutzrechtliche Bedenken in Bezug auf die zu übermittelnden Verlaufsdaten für die Gebührenzahlung geltend gemacht.<sup>180</sup> Grundsätzlich wurde die Idee abgelehnt – wie es beispielsweise der „freie Zusammenschluss von studentInnenschaften“ auf den Punkt brachte –, dass es so etwas wie sozialverträgliche Studiengebühren überhaupt geben könne – auch nicht mit einem Darlehenssystem, das Studierende in die Verschuldung treibe.<sup>181</sup> Im Übrigen gestehe die Landesregierung dieses Problem auch ein, denn andernfalls hätte sie keinen Ausfallfonds vorsehen müssen.<sup>182</sup> Moderate Kritik kam vom LandesSportBund NRW und der Landeskonferenz für den Hochschulsport, die sich in Sorge um die von ihnen vertretene Klientel zeigten. Sie befürchteten das Abbrechen von hoffnungsvollen Spitzensportkarrieren in Folge der Studiengebühren und forderten daher eine Beitragsbefreiung für diese Gruppe.<sup>183</sup>

In den Beratungsprozess eingespeist wurden noch verschiedene Rechtsgutachten, die zu unterschiedlichen Einschätzungen kamen. Johannes Hellermann von der Universität Bielefeld konnte keine grundsätzlichen rechtlichen Bedenken gegen Studiengebühren finden, sah im Gesetzesentwurf allerdings zwei problematische Punkte: einerseits, dass es sich um keine abschließende gesetzliche Regelung, sondern nur um eine bloße Ermächtigung von Hochschulen handelte; andererseits erschien ihm die Erstreckung der Gebührenpflicht auf bereits zuvor immatrikulierte Studierende verfassungsrechtlich bedenklich.<sup>184</sup> Bodo Pieroth von der Universität Münster sah keine grundsätzlichen Gründe, die gegen die Einführung sprachen, bezeichnete allerdings die Verzinsung der Studiengebühren als das Kardinalproblem des Gesetzesentwurfs. Dies verstoße gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz und benachteilige insbesondere finanzschwächere Studierende bei der Rückzahlung. Gleiches gelte für die Nicht-

---

179 Vgl. Tanjev Schultz: Im Schatten der Leuchttürme, in: Süddeutsche Zeitung vom 22. April 2006.

180 Vgl. Stellungnahme 14/75 der Landesdatenschutzbeauftragten, S. 2-4. – Vgl. Stellungnahme 14/76 des LAT NRW, S. 16-19.

181 Vgl. Stellungnahme 14/115 des fzs, S. 2. – Stellungnahme 14/76 des LAT NRW, S. 3.

182 Stellungnahme 14/76 des LAT NRW, S. 15.

183 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/121 der Landeskonferenz NRW für den Hochschulsport/Landessportbund NRW vom 1. Januar 2006, S. 1-2.

184 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/87 von Prof. Dr. Johannes Hellermann von der Universität Bielefeld vom 26. Januar 2006, S. 5-12.

berücksichtigung von Schwangerschaft im Gegensatz zur Kindererziehung nach § 8 Abs. 3.<sup>185</sup> Auch wenn Hellermann und Pieroth in ihren Gutachten betonten, dass sie nur aus rechtlicher Perspektive Stellung nähmen, die Entscheidung letzten Endes aber eine politische sei, so ist der Tenor unüberhörbar, dass nur Detailregelungen, nicht aber die grundsätzliche Einführung in Frage gestellt wurde. Konträr dazu positionierte sich Bernhard Nagel, der in seinem Gutachten die rechtliche Ebene mehrfach verlies und auch allgemein politisch und sozialphilosophisch Stellung bezog. So forderte er u.a. anstelle von Studiengebühren die Erhöhung des Spitzensteuersatzes und mochte Gerechtigkeitsfragen nicht durch „neoliberale“ Theorien auf Tauschgerechtigkeit reduzieren, sondern wollte sie in einem umfassenderen Sinne als austeilende Gerechtigkeit an Aristoteles, Thomas von Aquin und John Rawls orientiert sehen.<sup>186</sup> Dergleichen Verweise auf „das große Ganze“ waren ein typisches Stilmittel der Gesetzesgegnerinnen und -gegner. So schrieb beispielsweise das Landes-ASten-Treffen NRW, die Einführung widerspreche den „Grundsätzen der europäischen Aufklärung und des Humanismus, in deren Tradition zu stehen sich vor allem die BRD an anderer Stelle gerne beruft“.<sup>187</sup>

Die Rechtsgutachten beschäftigten sich zudem noch mit der Kompatibilität des Gesetzesentwurfs mit dem Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966), an den auch das Urteil des Verfassungsgerichts erinnert und der auch in der medialen Diskussion zu den Studiengebühren rezipiert wurde.<sup>188</sup> In diesem wurde die allmähliche Kostenfreiheit von Hochschulbildung gefordert. In Hellermanns Rechtsgutachten wurde dazu argumentiert, dass „man hieraus schwerlich durchschlagende Einwände gegen die Einführung von Studiengebühren“ ableiten könne, solange die Zugänglichkeit zum Hochschulsystem nach Befähigung gewahrt bleibe.<sup>189</sup> In Pieroths Gutachten wurde ebenfalls die Auffassung vertreten, dass bei der Gewährleistung eines diskriminierungs-

---

185 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/114 von Prof. Bodo Pieroth von der Universität Münster vom 25. Januar 2006, S. 1, 4-6.

186 Stellungnahme 14/55 von Bernhard Nagel, S. 5, S. 6. – Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr 14/110, S. 27.

187 Stellungnahme 14/76 des LAT NRW, S. 19.

188 Vgl. etwa Reinhard Müller: Studiengebühren rechtswidrig?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Dezember 2005.

189 Vgl. Stellungnahme 14/87 von Johannes Hellermann, S. 2. – Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr 14/110, S. 20.

freien Zugangs zum Studium die Einführung von Gebühren nicht gegen den UN-Sozialpakt verstoße.<sup>190</sup>

#### 4.1.3.3 Die Verabschiedung des Gesetzes

Schon bei der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf Anfang Dezember 2005 im Düsseldorfer Landtag war zu erkennen, dass die Opposition angesichts der politischen Mehrheiten die Chance, die Studienbeiträge noch zu verhindern, aufgegeben hatte. Hannelore Kraft (SPD) begann ihre Rede als Antwort auf Minister Pinkwart (FDP) mit dem Hinweis, dass sie die Schlachten der Vergangenheit auf grundsätzlichem Terrain nicht mehr schlagen wolle, sondern nur einen einzigen Aspekt der Gesetzesvorlage aufgreifen werde, nämlich die nicht vorhandene „Geld-zurück-Garantie“.<sup>191</sup> Es war den organisierten Studierendenvertretungen nicht gelungen, im Umfeld der parlamentarischen Debatte einen nennenswerten Protest zu organisieren. Dies empfanden die Regierungsvertreterinnen und -vertreter als Bestätigung ihres Kurses und ließen es sich nicht entgehen, ostentativ auf die vergleichsweise bescheidene Zahl von etwa 2.000 Demonstranten vor dem Landtag im Verhältnis zu den deutlich größeren Protesten bei der Einführung des Gesetzes zu den Studienkonten unter Rot-Grün ein Jahr zuvor hinzuweisen.<sup>192</sup> Dies kulminierte in der Aussage Christian Lindners (FDP), der vor dem Plenum zu Protokoll gab: „Stell dir vor, es ist Studienbeitragsdemo, und keiner geht hin.“<sup>193</sup> Die hohe Emotionalität der Debatte und das Geplänkel zwischen Lindner und den verbliebenen lautstarken Demonstrierenden auf der Tribüne konnten nicht darüber hinweg täuschen, dass man sich auch im Lager der Gegnerinnen und Gegner mit der Unausweichlichkeit der Einführung abgefunden hatte.

Im Wissenschaftsausschuss, der vom Landtag mit der Vorlage einer Beschlussempfehlung für das Plenum federführend beauftragt worden war, wurde das überarbeitete Gesetz Anfang Februar von den Fraktionsvertreterinnen und -vertretern unterschiedlich beurteilt. Für die Opposition stand fest, dass sich aus der Öffentlichen Expertenanhörung vom 26. Januar

---

190 Vgl. Stellungnahme 14/114 von Bodo Pieroth, S. 2-3. – Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr 14/110, S. 19.

191 Vgl. Plenarprotokoll 14/14, S. 1284.

192 Vgl. ebd., S. 1283, 1288.

193 Vgl. ebd., S. 1291.

und den schriftlichen Stellungnahmen grundsätzliche Bedenken gegen das Gesetzesvorhaben ergäben, wohingegen die Regierungsvertreterinnen und -vertreter nur noch von einem Feinschliff bei verschiedenen Details sprachen. Der zuständige Minister Pinkwart konzidierte, insbesondere die datenschutzrechtlichen Bedenken würden sehr ernst genommen und aufgegriffen.<sup>194</sup> Ganz ähnlich stellte sich der Diskussionsprozess im mitberatenden Haushalts- und Finanzausschuss dar, der letztlich mit den Stimmen von CDU und FDP gegen die Stimmen von SPD und Grünen dem Landtag empfahl, dem Gesetzesentwurf der Landesregierung zuzustimmen.<sup>195</sup>

Welche Folgen hatten die Ausschussberatungen und die öffentlichen Stellungnahmen für die Weiterentwicklung des Gesetzesentwurfs? Die Regierungsfractionen sahen sich vor allem veranlasst, auf die Sorgen der Hochschulen vor kompensatorischen Kürzungen einzugehen. CDU und FDP brachten flankierend zum überarbeiteten Gesetzesentwurf am 9. März 2006 einen Entschließungsantrag ein, der noch einmal explizite Zusicherungen gab: Investitionen im Hochschulbereich sollten auf der Grundlage der bisherigen Haushalte verstetigt werden und Studiengebühren seien haushaltsrechtlich wie Drittmittel zu behandeln.<sup>196</sup> In das Gesetz wurden verschiedene Ergänzungen eingearbeitet: Die wichtigste Neuerung betraf die Ausformulierung eines Mindeststandards für bestimmte Gruppen, die nach Antrag Anspruch auf eine Ermäßigung oder Befreiung von den Beiträgen geltend machen konnten. Dies galt konkret für Studierende mit Kindern, für Studierende in gewählten Hochschulämtern, für Studierende, die Gleichstellungsaufgaben nachkamen sowie für Studierende mit Behinderung und chronischer Erkrankung. Zudem wurde neu aufgenommen, dass Hochschulen auf besondere Bedürfnislagen vor Ort flexibel reagieren und über den Mindeststandard hinaus weitere Befreiungen und Ermäßigungen vorsehen konnten (§ 8, Abs. 3). Mit diesen Neuerungen kam die Regierung den Anliegen, die die Hochschulvertretungen und auch die Studierendenvertretungen in der Öffentlichen Anhörung und in den Stellungnahmen vorgetragen hatten, partiell entgegen. Es handelte sich um die Aufnahme weiterer sozialpolitischer Abfederungselemente. Dies war übrigens die einzige Ergänzung, bei der sich die Ausschussvertre-

---

194 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: 7. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 9. Februar 2006, APr 14/123, S. 8.

195 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: 13. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 9. Februar 2006, APr 14/122.

196 Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag CDU/FDP vom 9. März 2006, Drs. 13/1443, S. 2.

ter von SPD und Grünen bei der Abstimmung enthielten, während sie bei allen anderen Änderungen gegen die Regierungsmehrheit stimmten.<sup>197</sup>

Auf der anderen Seite wurde eine Exmatrikulationsmöglichkeit für Studierende vorgesehen, bei denen kein Darlehensvertrag zu Stande kommen werde bzw. bei der Nichtentrichtung von Beiträgen vorgesehen (§ 12 Abs. 1). Dies war eine gewisse Verschärfung im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf. Es wurde neu eingeführt, dass eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften nach Ablauf eines Jahres der Bekanntmachung der Beitragssatzung nicht mehr geltend gemacht werden konnte (§ 20) – eine wenig studierendenfreundliche Regelung, die den Hochschulen eine höhere Rechtssicherheit garantieren sollte. Außerdem wurde mit verschiedenen, Details betreffenden Bestimmungen weitere datenschutzrechtlichen Präzisierungen vorgenommen, mit denen man auf die Bedenken der Datenschutzbeauftragten einging (§ 9, Abs. 1; § 16, Abs. 1). Die NRW-Bank wurde verpflichtet, personenbezogene Daten an den Ausfallfonds zu melden, wenn dies erforderlich sei (§ 18, Abs. 5). Schließlich sah man sich auch veranlasst, den Hochschulen die Erhebung der Beiträge durch eine zusätzliche Vorschrift als Selbstverwaltungsangelegenheit der Körperschaft noch einmal explizit zuzuweisen (Art. 3, Abs. 6), um sich gegen verfassungsrechtliche Bedenken abzusichern, die Hochschulen dürften die Beiträge gar nicht selbstständig erheben.

Exakt jener Aspekt war es, der in der letzten Phase des parlamentarischen Beratungsprozesses noch einmal zu Diskussionen führte. Kurz vor der zweiten Lesung des Gesetzes im Landtag starteten die Grünen mit einem neuen Rechtsgutachten des Verfassungsrechtlers Georg Hermes von der Universität Frankfurt einen letzten Versuch, das Gesetz noch zu Fall zu bringen.<sup>198</sup> In dem Gutachten wurde argumentiert, dass der Gesetzgeber in unzulässiger Weise Fragen des Hochschulzugangs an die Hochschulen delegiere, was politisch und verfassungsrechtlich bedenklich sei, weil es einen Verstoß sowohl gegen die allgemeine Gleichheit als auch gegen die Freiheit der Ausbildung darstelle.<sup>199</sup> Dieses Gutachten wurde am Montag, dem 6. März dem Wissenschaftsministerium mit der Bitte um Stellung-

---

197 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 9. März 2006, Drs. 14/1179, S. 9.

198 Vgl. Hans-Jörg Heims: Absage an Studiengebühren, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 7. März 2006.

199 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: 8. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 9. März 2006, APr 14/139, S. 15-17. – Vgl. Drs. 14/1179, S. 6-7.

nahme übersendet, woraufhin Minister Pinkwart (FDP) am 9. März antwortete: „Soweit der Gutachter [...] verfassungsrechtliche Monita vorträgt, hat die Landesregierung eine dezidiert andere Rechtsauffassung.“<sup>200</sup> Das Gutachten und die aus ihrer Sicht unzureichende Antwort des Ministers nahmen die Grünen zum Anlass für einen Antrag, die zweite Lesung noch einmal verschieben und von der Tagesordnung des Landtags nehmen zu lassen, was jedoch mit den Stimmen der Regierungsfractionen abgelehnt wurde.<sup>201</sup>

Die Auseinandersetzung um dieses Gutachten war der einzige neue Aspekt, der in der parlamentarischen Aussprache zum Thema Studiengebühren diskutiert wurde. Die klassischen Argumentationsmuster vom Hinweis auf die desolaten Zustände an den Hochschulen über die dezidiert sozialpolitische wie freiheitliche Ausgestaltung des Gesetzesentwurfs von Seiten der Regierungsfractionen<sup>202</sup> wurden ebenso erneut variiert wie die bekannten Vorwürfe einer Spaltung der Hochschullandschaft, des Etikettenschwindels bei der „Geld-zurück-Garantie“ bis hin zum Sozialabbau für Studierende auf Seiten der Oppositionsfractionen<sup>203</sup>. Die Grünen führten mit Bezug auf das Hermes-Gutachten noch einmal etwas genauer als im vorangegangenen Beratungsprozedere aus, dass die Einführung von Gebühren aus ihrer Sicht mit einer bedenklichen Entstaatlichung der Hochschulen einhergehe.<sup>204</sup> Generell war das rhetorische Mittel der Überhöhung eine typische Argumentationsfigur der Debatte. Nüchtern und sachlich betrachtet war mit der Einführung der Studiengebühren ebenso wenig eine von SPD und Grünen befürchtete generelle Privatisierung der Hochschulen verbunden wie ein von CDU und FDP erhofftes grundsätzliches Aufblühen und eine Sanierung der NRW-Hochschulen zu erwarten stand. Es handelte sich zweifellos um einen Paradigmenwechsel in der Hochschulfinanzierung, aber keinesfalls um eine so grundsätzliche Zäsur – weder in positiver noch in negativer Hinsicht –, wie es die Parteien jeglicher Couleur glauben machen wollten.

Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen konnte sich mit ihrem Antrag, den Gesetzesentwurf auf der Grundlage der von ihnen neu vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken an den Wissenschaftsausschuss zur

---

200 Zit. nach Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 14/23 vom 15. März 2005, S. 2311-2329.

201 Vgl. ebd., S. 2312.

202 Vgl. ebd., S. 2313, 2314, 2316, 2322.

203 Vgl. ebd., S. 2317, 2318.

204 Vgl. ebd., S. 2319.

weiteren Beratung zurück zu überweisen, nicht durchsetzen.<sup>205</sup> So wurde der Gesetzesentwurf schließlich mit den Stimmen der Regierungsmehrheit gegen die Stimmen der beiden Oppositionsparteien angenommen.<sup>206</sup> Was der Opposition allerdings noch gelang, war die Ansetzung einer dritten Lesung, die ohne Abstimmung auf Antrag einer Fraktion nach § 73 der Geschäftsordnung des Landtags anberaumt werden musste.<sup>207</sup> In dieser dritten Lesung kamen keine neuen Aspekte mehr zur Sprache. Das entsprechende Plenarprotokoll liest sich stellenweise wie eine Wiederholung der zweiten Lesung des Tags zuvor. Somit wurde das Gesetz schließlich am 16. März 2006 nach der dritten Lesung mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen CDU und FDP und gegen die Stimmen von SPD und Grünen ebenso verabschiedet wie der Entschließungsantrag der Regierungsfaktionen mit der Zusicherung, dass die Beitragseinführung keine weiteren Kürzungen im Landeshauhalt für die Hochschulen zur Folge haben sollte.<sup>208</sup> Damit war Nordrhein-Westfalen nach Niedersachsen und Baden-Württemberg das dritte Bundesland, das Studiengebühren einführte. Ab dem Sommersemester 2007 wurden die an Nordrhein-Westfalens 33 staatlichen Hochschulen immatrikulierten Studierenden zur Kasse gebeten.

#### 4.1.4 Das Hochschulfreiheitsgesetz

##### 4.1.4.1 Die Ausgangssituation

Das bei Amtsantritt von Schwarz-Gelb gültige Hochschulgesetz datierte aus dem Jahr 2000<sup>209</sup> und war nach einigen Novellierungen zwischen 2003 und 2005 zuletzt durch das im Vorkapitel analysierte, im März 2006 verabschiedete Gesetz zur Sicherung der Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen (HFFG) geändert worden. Dieses Gesetz hatte seinerzeit das vorige Universitätsgesetz und das vorige Fachhochschulgesetz zu einem einzigen Hochschulgesetz zusammengeführt, das für beide Institutionen galt. Es hatte erstmals Evaluationen als Element einer systemati-

---

205 Vgl. ebd., S. 2329.

206 Vgl. ebd., S. 2328.

207 Vgl. ebd., S. 2328.

208 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 14/24 vom 16. März 2005, S. 2453-2460, S. 2459.

209 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 14. März 2000, in: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_vbl\\_detail\\_text?anw\\_nr=6&cvd\\_id=2455&cvd\\_back=N190&sg=&menu=1](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&cvd_id=2455&cvd_back=N190&sg=&menu=1).

schen Qualitätsverbesserung vorgesehen. Zudem wurde zum ersten Mal die Berufung zum Professor bzw. zur Professorin nicht nur durch den Nachweis der Habilitation, sondern durch äquivalente Leistungen ermöglicht. Die Hochschulen mussten nicht länger jede Studien- und Prüfungsordnung, sondern nur noch die Grundordnungen dem Ministerium zur Genehmigung vorlegen. Die Umwidmung von Professuren wurde den Hochschulen selbst überlassen und dem Bereich der staatlichen Kontrolle entzogen. Das Rektorat sollte mit diesem Gesetz von 2000 nicht mehr nur vornehmlich repräsentative Funktionen erfüllen, sondern zu einer „lenkenden ‚Exekutive“<sup>210</sup> der Universität ausgebaut werden. An diesen exemplarisch herausgegriffenen Elementen lässt sich ablesen, dass dieses Gesetz bereits wesentliche Elemente der neuen Governance-Strukturen sowie der größeren Autonomie für die Hochschulen vorwegnahm. Bereits bei diesem Gesetz hatte sich die damalige rot-grüne Landesregierung auf die Fahnen geschrieben, „die staatlichen Vorgaben und Regeln auf ein Minimum zurück[zu]führen und den Hochschulen größtmögliche Gestaltungsfreiheit und Verantwortung bei der Organisation ihrer Angelegenheiten und bei der Organisation ihres Studiums [zu] geben.“<sup>211</sup> Die zuständige Ministerin für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung Gabriele Behler (SPD) sprach sich zwar für mehr hochschulpolitische Autonomie, weniger staatliche Steuerung, leistungsbezogene Elemente im Besoldungssystem und eine Praxisorientierung in Lehre und Forschung aus.<sup>212</sup> Auf der anderen Seite hielt sie jedoch wenig von jeglicher Form der Privatisierung und stellte unmissverständlich klar: „Die Hochschulen dürfen als Stätten des rationalen Diskurses und der Aufklärung nicht einfach Kosten-Nutzen-Rechnungen unterworfen werden. Der Staat muss auch für nicht unmittelbar verwertbare Forschung und Lehre Sorge tragen und sie garantieren.“<sup>213</sup>

Die CDU-Fraktion im NRW-Landtag war schon damals bereit gewesen, noch weiter zu gehen und hatte eine grundsätzliche Reform des nordrhein-westfälischen Hochschulwesens im Sinn. Im Umfeld des parlamentarischen Aushandlungsprozesses zum neuen Hochschulgesetz von 2000 hatte die CDU-Fraktion einen umfassenden Katalog an Eckpunkten

---

210 Gabriele Behler: *Zukunft: Bildung! Agenda für die Modernisierung unserer Schulen und Hochschulen*, Bonn 2000, S. 160.

211 Ebd., S. 158.

212 Vgl. ebd., S. 151-153, S. 165-166.

213 Ebd., S. 159.

vorgelegt, wie eine neue Hochschulpolitik auszusehen habe.<sup>214</sup> In diesem Antrag waren bereits einige Aspekte enthalten, die nun auch im Gesetzesentwurf vorgesehen waren, so etwa die Entlassung der Hochschulen aus der staatlichen Verantwortung, die Einführung von Zielvereinbarungen und Globalbudgets, die Bestellung eines Hochschulrats sowie die Möglichkeit, Hochschulen als „unternehmensähnliche Organisationen“ zu konzipieren.<sup>215</sup> Die Ankündigung zur Umsetzung dieser Pläne war ein wichtiges Wahlversprechen von CDU und FDP gewesen.<sup>216</sup> Ähnlich wie bei der Einführung der Studiengebühren verlor die Landesregierung nicht viel Zeit und brachte drei Monate nach der Einführung der Studiengebühren am 19. Juni 2006 den nächsten wichtigen hochschulpolitischen Gesetzesentwurf in den parlamentarischen Prozess ein.<sup>217</sup>

#### 4.1.4.2 Das Gesetzesvorhaben in der politischen Diskussion

Der ursprüngliche Referentenentwurf hatte in den vorangegangenen Monaten an verschiedenen Stellen Nachbesserungen erfahren, mit denen auf Kritik aus unterschiedlichen Richtungen reagiert worden war. Die diesbezüglichen Gespräche und Dokumente sind nicht zugänglich, einige Aspekte lassen sich aber aus den Stellungnahmen zum im Parlament eingebrachten Regierungsentwurf rekonstruieren. Insbesondere die Möglichkeit der Insolvenz von Hochschulen hatte im Vorfeld zu großen Diskussionen geführt.<sup>218</sup> Das Land sollte anders als ursprünglich vorgesehen nun doch im Falle einer insolventen Hochschule haften, und zwar für alle finanziellen Verbindlichkeiten in Bezug auf Löhne, Gehälter und Vergütungen der Beschäftigten. Im Falle der Zahlungsunfähigkeit einer Hochschule konnte die Regierung der betreffenden Hochschule ein verbindliches Haushaltssi-

---

214 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag CDU vom 23. Februar 2000, Drs. 12/4714.

215 Vgl. ebd., S. 5-7.

216 Vgl. hierzu Kapitel 4.1.1.

217 Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landesregierung. Hochschulfreiheitsgesetz (HFG) vom 19. Juni 2006, Drs. 14/2063.

218 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/372 des Gleichstellungsteams der Universität Bielefeld vom 12. April 2006, S. 3. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/535 des Deutschen Hochschulverbands vom 24. April 2006, S. 2-4. – Vgl. Johannes Nitschmann: Land haftet für Universitäten, in: Süddeutsche Zeitung vom 31. Mai 2006.

cherungskonzept vorschreiben (§ 5 HFG).<sup>219</sup> Die Bestimmungen für den Fall der drohenden Insolvenz waren deutlich moderater gestaltet worden als ursprünglich vorgesehen. Andererseits wurde die zunächst vorgesehene Rücknahmepflicht des Landes für Beamtinnen und Beamte im Falle der Hochschulauflösung wieder entfernt.<sup>220</sup> Nach juristischen Einschätzungen war im eingereichten Entwurf allerdings noch immer nicht klar geregelt, was mit freigesetzten Hochschullehrenden im Beamtenstatus im Falle der Insolvenz einer Hochschule geschehen würde.<sup>221</sup> Das neue Gremium des Hochschulrats war von Anfang an ein besonders kontroverser Gegenstand in der Debatte um das neue Gesetz gewesen. Die diesbezüglichen Gesetzespassagen wurden mehrfach überarbeitet (§ 21 HFG). So wurde u.a. die Zuständigkeit für die Bestimmung der Anzahl von nichthauptamtlichen Vizepräsidentenmitgliedern von der Regelung durch die universitätsinterne Grundordnung auf den Hochschulrat übertragen.<sup>222</sup> Außerdem hatte die Regierung die zuvor geplante Streichung der wissenschaftlichen Nachwuchsförderung aus dem Katalog der gesetzlich verankerten Aufgaben von Hochschulen wieder zurückgenommen (§ 3 HFG).<sup>223</sup>

Es waren insofern im Vorfeld eine Menge an Diskussionen und Kontroversen eröffnet worden, die im parlamentarischen Aushandlungsprozess ihre Fortführung finden sollten. Beispielsweise war die uneingeschränkte Verpflichtung zur Anwendung der für das Land geltenden Tarifverträge (§ 34 HFG) im ursprünglichen Referentenentwurf noch nicht enthalten gewesen, was in der ins Parlament eingebrachten Fassung korrigiert worden war.<sup>224</sup> Minister Pinkwart (FDP) betonte bei der ersten Lesung auch

---

219 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/514 der Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen vom 27. Juli 2006, S. 2. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/526 des DBB Beamtenbund und Tarifunion NRW vom 11. August 2006, S. 2. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/539 der Hochschulrektorenkonferenz vom 14. August 2006, S. 1.

220 Vgl. Stellungnahme 14/526 des DBB, S. 17.

221 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/546 von Prof. Dr. Volker Epping (Universität Hannover) zum Hochschulfreiheitsgesetz vom 23. August 2006, S. 1-2.

222 Vgl. Stellungnahme 14/526 des DBB, S. 2.

223 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/511 des Hauptpersonalrats der wissenschaftlich und künstlerisch Beschäftigten beim MIWFT NRW vom 19. Juli 2006, S. 3-4.

224 Vgl. Stellungnahme 14/526 des DBB, S. 17. – Vgl. Stellungnahme 14/539 der HRK, S. 1. – Vgl. Stellungnahme 14/535 des DHV, S. 6. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 14/33 vom 21. Juni 2006, S. 3601-3617, S. 3604.

nachdrücklich, dass die inhaltlichen Wünsche der Landesrektorenkonferenz eins zu eins in den Gesetzesentwurf eingearbeitet worden seien,<sup>225</sup> wohingegen Ruth Seidl (Grüne) Pinkwart vorwarf, der ursprüngliche Referentenentwurf sei im Lichte vernichtender Kritik aus der Hochschullandschaft nur verbal entschärft worden, inhaltlich habe sich nichts verändert<sup>226</sup>.

Die Notwendigkeit des neuen Gesetzes wurde in den einleitenden Erläuterungen damit begründet, die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der NRW-Hochschulen steigern zu wollen. Wissenschaft und Forschung stünden unter einem immer größer werdenden Wettbewerbsdruck: Um diesem standhalten zu können, bedürfe es grundlegend veränderter Rahmenbedingungen.<sup>227</sup> Die Rednerinnen und Redner der Regierungsfractionen nannten in der ersten Lesung dementsprechend einige desolate Zahlen zur NRW-Hochschulpolitik, etwa das Betreuungsverhältnis von Studierenden zu Professorinnen und Professoren (NRW: 1:82; Bundesschnitt 1:53), die niedrigen Pro-Kopf-Ausgaben des Landes pro Studierenden (NRW 6.900 Euro; Bundesschnitt 7.300 Euro) oder die verhältnismäßig lange durchschnittliche Studiendauer (11,9 Semester, bundesweit die drittschlechteste Quote).<sup>228</sup>

Minister Pinkwart (FDP) gab drei handlungsleitende Parolen aus: „Wer Qualität will, muss Freiheit geben. [...] Wer Exzellenz will, muss Wettbewerb akzeptieren. [...] Wer Schrittmacher sein will, muss Entscheidungsstärke zulassen.“<sup>229</sup> Als Kronzeugen für NRW als Schrittmacher in Bezug auf mehr Freiheit zitierte er den DHV-Präsidenten Bernhard Kempen und in Bezug auf die Stärkung der Entscheidungs- und Verantwortlichkeitsstrukturen den Konstanzer Philosophen und Wissenschaftstheoretiker Jürgen Mittelstraß.<sup>230</sup> Mit dergleichen Bezugnahmen auf Expertinnen und Experten aus Theorie und Praxis sollte die eigene Position gewissermaßen nobilitiert werden – ein beliebtes rhetorisches Mittel in der parlamentarischen Auseinandersetzung, das in der ersten Lesung zum Gesetzesentwurf bemerkenswert häufig sowohl von den Rednerinnen und Rednern der Regierungs- als auch der Oppositionsfractionen bemüht wurde. Dies ging sogar so weit, dass Christian Lindner (FDP) ausführte, selbst Papst Bene-

---

225 Vgl. Plenarprotokoll 14/33, S. 3605.

226 Vgl. ebd., S. 3609.

227 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landeregierung. Hochschulfreiheitsgesetz (HFG) vom 19. Juni 2006, Drs. 14/2063, S. 1.

228 Vgl. Plenarprotokoll 14/33, S. 3611.

229 Vgl. ebd., S. 3602-3603.

230 Vgl. ebd., S. 3602-3603.

dikt XVI. – seines Zeichens früher einmal Hochschullehrer an den NRW-Universitäten Bonn und Münster – habe den Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers (CDU) bei einer Audienz ermuntert, den NRW-Hochschulen wie geplant mehr Selbstständigkeit zu geben.<sup>231</sup> Diese von Lindner nicht ganz ohne Augenzwinkern vorgetragene Episode wurde von Karl Schultheis (SPD) ebenfalls nicht ohne humoristischen Unterton mit der Entgegnung gekontert, der Vatikan sei wohl nicht gerade der beste Kronzeuge für Fragen der Autonomie.<sup>232</sup>

Doch wie sahen nun unabhängig von diesen rhetorischen Spielereien die mit dem Gesetzesentwurf eingebrachten Änderungen inhaltlich aus? Folgende prinzipielle Änderungen waren vorgesehen: (1) eine Verselbstständigung der Universitäten als Körperschaften des öffentlichen Rechts zu Lasten ihres bisherigen Doppelcharakters als Körperschaften und staatliche Einrichtungen; (2) eine Verbesserung der Leitungsstrukturen sowie den Ausbau von Wahlmöglichkeiten in der selbst gegebenen Hochschulverfassung; (3) eine größere Eigenverantwortung verbunden mit der Ersetzung der ministeriellen Steuerung durch die ergebnisorientierte Steuerung und der Abschaffung der Fachaufsicht; (4) eine Reduzierung von Regelungsvorschriften.<sup>233</sup> Auch wenn eine Reduzierung der Vorschriften von vormals 122 auf 83 erfolgte, so ging dies manchen Expertinnen und Experten nicht weit genug.<sup>234</sup> Entgegen der Ankündigung in der Koalitionsvereinbarung waren keine Regelungen zur Übertragung der Hochschulliegenschaften vom BLB auf die Hochschulen vorgesehen. Dies wurde nur in einem Modellversuch mit zwei ausgewählten Hochschulen erprobt.<sup>235</sup> In der Summe liefen die geplanten Veränderungen ohne jeden Zweifel auf einen fundamentalen Paradigmenwechsel in der nordrhein-westfälischen Hochschulpolitik hinaus. Minister Pinkwart (FDP) kündigte nicht weni-

---

231 Vgl. ebd., S. 3610.

232 Vgl. ebd., S. 3612.

233 Vgl. Gesetzesentwurf der Landeregierung (HFG), Drs. 14/2063, S. 1-2.

234 Ein Rechtsgutachten von Prof. Siekmann (Universität Frankfurt) monierte, dass der Gesetzestext immer noch zu lang und zu detailverliebt ausgefallen sei. Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/548 von Prof. Dr. Helmut Siekmann (Universität Frankfurt) zum Hochschulfreiheitsgesetz vom 24. August 2006, S. 16-17. – Vgl. ebenso Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 14. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 24. August 2006, AP 14/239, S. 46.

235 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/538 der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21. August 2006, S. 6. Es handelte sich um die Universität zu Köln und die Fachhochschule Bonn/Rhein-Sieg.

ger als „eine neue Ära der Hochschulpolitik in Nordrhein-Westfalen“ an, NRW bekomme „das mit weitem Abstand freiheitlichste Hochschulrecht aller Bundesländer“.<sup>236</sup> Karl Schultheiß (SPD) verunglimpfte das Gesetz als „vermeintliche Kulturrevolution“,<sup>237</sup> womit die Tragweite der vorgesehenen Reformen implizit zugestanden wurde, freilich mit anprangerndem Duktus. In der Tat wird man das Gesetzesvorhaben rückblickend als eine der umfangreichsten Hochschulreformen der Nachkriegsgeschichte in NRW charakterisieren können. Dementsprechend kontrovers war die politische Debatte zu Ausmaß, Tempo, zur politischen Umsetzbarkeit sowie zu den erwarteten Konsequenzen.

Die Tragweite der Reformen war Thema eines von der SPD-Fraktion eingebrachten Antrags, der in der Plenardebatte gemeinsam mit dem Gesetzesentwurf verhandelt wurde.<sup>238</sup> Kern dieses Antrags war die Forderung an die Landesregierung, den Gesetzesentwurf zurückzuziehen und in einem breiten Dialogprozess mit allen Akteuren Eckpunkte für ein neues Hochschulgesetz zu erarbeiten. Einige Vorschläge für solche Eckpunkte wurden bereits unterbreitet: Die Senate an den Hochschulen sollten gestärkt und der Hochschulrat auf die Rolle eines Beratungsgremiums reduziert werden. Der Staat möge sich aus der Detailsteuerung zurückziehen, nur noch Evaluationsaufgaben übernehmen und ansonsten weitgehend auf die Rolle einer Servicestelle für die Hochschulen reduziert werden.<sup>239</sup> Mit diesem Antrag wurde die strategische Argumentation der Opposition für die parlamentarische Debatte vorbereitet. Die Rednerinnen und Redner warfen neben inhaltlichen Aspekten der Regierung in erster Linie vor, sie wolle das Gesetzesvorhaben im Eilverfahren durch das Parlament „peitschen“ und gestehe den Reformen angesichts ihrer Tragweite und der geäußerten Kritik nicht die notwendige Gründlichkeit, Ruhe und Zeit zu.<sup>240</sup> Minister Pinkwart (FDP) warf der Opposition vor, dass man sich gemeinsam auf einen Zeitplan verständigt habe und dass der von der SPD eingebrachte Antrag schlussendlich nicht auf eine Reform, sondern allenfalls auf einen „aufpolierte[n] status quo“ hinauslaufe.<sup>241</sup> SPD und Grüne wiederum argumentierten, sie seien durchaus für mehr Autonomie an den Hochschulen, dies müsse allerdings mit einem klaren Bekenntnis

---

236 Plenarprotokoll 14/33, S. 3602.

237 Ebd., S. 3614.

238 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Antrag SPD „Für ein moderneres und liberaleres Hochschulgesetz“ vom 13. Juni 2006, Drs. 14/2095.

239 Vgl. ebd., S. 1-2.

240 Vgl. Plenarprotokoll 14/33, S. 3606-3607, S. 3609-3610.

241 Vgl. ebd., S. 3603.

zur inneruniversitären Demokratie und zur Gruppenuniversität ebenso einhergehen wie mit einem wirklichen Bürokratieabbau.<sup>242</sup>

Wie in nahezu jeder Debatte um grundlegende Hochschulreformen durfte auch in der parlamentarischen Auseinandersetzung um das Hochschulfreiheitsgesetz der Rekurs auf Wilhelm von Humboldt nicht fehlen. Minister Pinkwart (FDP) forderte, das Humboldt'sche Ideal neu zu denken, da man nicht zwingend erwarten könne, dass eine Hochschule, die in einigen Fächern hervorragend ausbilde, zugleich in allen anderen Bereichen in der internationalen Liga der Spitzenforschung spielen könne.<sup>243</sup> Ruth Seidl (Grüne) warf der Regierung vor, vom Humboldt'schen Ideal wäre nach einer Verabschiedung dieses neuen Gesetzes nicht mehr viel zu erkennen.<sup>244</sup> Christian Lindner (FDP) hingegen versicherte, dass nur durch strategisches Wissenschaftsmanagement das Humboldt'sche Ideal von Forschung und Lehre für die Zukunft gesichert werden könne.<sup>245</sup> Diese Äußerungen belegen die bereits weiter oben angedeutete Beobachtung, dass der Bezug auf Wilhelm von Humboldt in bildungspolitischen Debatten zu einer Leerformel ohne inhaltlichen Gehalt verkommen ist, aber als Element der rhetorischen Folklore unverzichtbar zu sein scheint. Im Schulausschuss argumentierte die Opposition, den Gesetzesentwurf allein schon deshalb ablehnen zu müssen, weil er die Lehramtsaus- und -fortbildung nicht angemessen absichere. Dem wurde von Seiten der Regierungsfractionen entgegen gehalten, dass es sich beim Hochschulfreiheitsgesetz um eine *lex generalis* handle, die die grundlegenden Ordnungsprinzipien des Hochschulbetriebs regele; eine Reform der Lehramtsausbildung sei indes in Arbeit und würde im kommenden Jahr auf den Weg gebracht werden.<sup>246</sup>

Sortiert man die verschiedenen Positionen nach Befürwortung und Ablehnung, fanden sich auf der Pro-Seite Organisationen wie das CHE, die IHK und die Arbeitgeberverbände. Der Entwurf wurde von diesen der Wirtschaft nahe stehenden Interessenvertretungen unisono als zukunfts-fähig und wegweisend bezeichnet, allerdings hätte man sich den wirtschaftsnahen Kurs der Landesregierung noch offensiver gewünscht und erwartete

---

242 Vgl. ebd., S. 3607, S. 3615. – Vgl. Antrag der SPD-Fraktion, Drs. 14/2095, S. 2.

243 Vgl. Plenarprotokoll 14/33, S. 3603.

244 Vgl. ebd., S. 3609.

245 Vgl. ebd., S. 3612.

246 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 29. Sitzung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung vom 18. Oktober 2006, APr 14/274, S. 4.

weitere Schritte für die Zukunft.<sup>247</sup> Die Stellungnahme des CHE sticht dadurch hervor, dass sie den Gesetzesentwurf in den höchsten Tönen lobte und als wegweisend und Maßstäbe setzend bezeichnete.<sup>248</sup> Wichtige Elemente der im Vorfeld vom CHE ausgearbeiteten „10 Forderungen“ an das neue nordrhein-westfälische Hochschulgesetz hatten Eingang in den Gesetzestext gefunden.<sup>249</sup> Die Kritik beschränkte sich weitgehend auf Aspekte, die dem CHE nicht weit genug gingen: Es wurde beispielsweise moniert, dass Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer weiterhin Beamte sein sollen und gefordert, dass auch die Liegenschaften den Hochschulen übertragen werden sollten.<sup>250</sup> Einzelne Stimmen warfen Innovationsminister Pinkwart (FDP) vor, sich zum Büttel des CHE zu machen, indem er dessen 10 Punkte-Papier „brav in Gesetzesform“ gegossen habe und kritisierten gleichzeitig den ausbleibenden breiten Protest der Professorinnen und Professoren, die versagt hätten und ihrer Degradierung als selbständige Fachvertreterinnen und Fachvertreter nichts entgegen setzen würden.<sup>251</sup> Die Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in NRW hätte sich bei aller grundsätzlichen Zustimmung noch mehr Spielraum bei der inneren Organisation der Hochschulen gewünscht. Außerdem fehle es an unternehmerischem Know-how und Führungskompetenz in der Selbstverwaltung, sodass die Hochschulen in der vorgesehenen Frist vor schwer lösbare Anpassungsprobleme gestellt würden.<sup>252</sup> Die Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände warnte trotz großem Lob für das Gesetz vor neuen bürokratischen Hürden bei der vorgesehenen Akkreditierung<sup>253</sup> und schlug vor, zusätzlich eine unbürokratische Forschungsprämie für

---

247 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/513 des CHE vom 25. Juli 2006. – Vgl. Stellungnahme 14/514 IHK NRW. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/516 der Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände Nordrhein-Westfalen vom 7. August 2006. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/547 der IHK vom 22. August 2006.

248 Vgl. Stellungnahme 14/513 des CHE, S. 1. – Vgl. APr 14/239, S. 34.

249 Vgl. CHE: Zehn Anforderungen an ein Hochschulfreiheitsgesetz in Nordrhein-Westfalen vom 20. Dezember 2005, in: [www.che.de/downloads/Zehn\\_Anforderungen\\_Hochschulgesetz\\_NRW\\_422\\_440.pdf](http://www.che.de/downloads/Zehn_Anforderungen_Hochschulgesetz_NRW_422_440.pdf).

250 Vgl. Stellungnahme 14/513 des CHE, S. 2.

251 Vgl. zum Beispiel den Feuilletonartikel der Wuppertaler Romanistin Ursula Link-Heer: Warum machen alle mit? Nach Diktat reformiert. Wir Bertelsmann-Professoren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. August 2006.

252 Vgl. Stellungnahme 14/514 der Vereinigung der IHK NRW, S. 1-3.

253 Vgl. Stellungnahme 14/516 der Arbeitgeberverbände NRW, S. 2. – Vgl. APr 14/239, S. 27.

drittmittelstarke Universitäten einzubauen.<sup>254</sup> Die von den der Wirtschaft nahe stehenden Institutionen gemachten Verbesserungsvorschläge liefen zumeist auf eine Verschärfung und nicht auf eine Abmilderung des von der Landesregierung eingeschlagenen Kurses hinaus.

Ebenso auf der befürwortenden Seite fanden sich weitgehend die Hochschul- und Universitätsleitungen in NRW sowie die HRK, der DHV<sup>255</sup> und das DSW, wenngleich hier die Zustimmung insgesamt etwas zögerlicher und vorsichtiger ausfiel<sup>256</sup>. Der Zugewinn an Autonomie für die Hochschulen wurde zwar unterstützt, man wies jedoch auf die potentiellen Risiken an zu erwartendem Mehraufwand und Kosten (nicht zuletzt angesichts der Preisentwicklung auf dem Energiemarkt<sup>257</sup>) ebenso hin wie auf den Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Regelungen zu den Leitungsstrukturen.<sup>258</sup> Interessant ist, dass sich der Wuppertaler Rektor Volker Ronge als Vorsitzender der LRK NRW in einer Fußnote zur offiziellen Stellungnahme persönlich vom Wettbewerbsgeist des neuen Hochschulgesetzes distanzierte, obgleich dies nicht der offiziellen Position der LRK NRW entsprach.<sup>259</sup> Dies wurde in der öffentlichen Anhörung vor dem Wissenschaftsausschuss prompt auch mehrfach ironisch kommentiert.<sup>260</sup> Summa summarum lässt sich konstatieren, dass die schwarz-gelbe Landesregierung die Hochschulleitungen und die wichtigsten Hochschulverbände bei ihrem neuen Hochschulgesetz weitgehend auf ihrer Seite hatte. Paradigmatisch hierfür steht die Aussage der Fachhochschulkanzlerinnen und -kanzler, das Gesetz sei die konsequente Fortsetzung der Hochschulpolitik der vergangenen Jahre.<sup>261</sup>

Die Kritikerinnen und Kritiker des Gesetzes kamen aus den Reihen der Studierendenvertretungen, der Personalräte, aus einzelnen Hochschul-

---

254 Vgl. Stellungnahme 14/516 der Arbeitgeberverbände NRW, S. 3.

255 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/534 der Landesrektorenkonferenz der Universitäten NRW vom 24. August 2006. – Stellungnahme 14/538 der Uni-Kanzler. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/530 der Landesrektorenkonferenz der Fachhochschulen NRW vom 24. August 2006. – Vgl. Stellungnahme 14/521 der FH-Kanzler. – Vgl. auch die entsprechenden Ausschussstatements in APr 14/239, S. 6, 8, 10, 12, 14. – Vgl. Stellungnahme 14/539 der HRK. – Vgl. Stellungnahme 14/535 des DHV.

256 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/524 des Deutschen Studentenwerks vom 14. August 2006. – Vgl. APr 14/239, S. 6, 22, 25.

257 Vgl. APr 14/239, S. 14-15.

258 Vgl. ebd., S. 6-7.

259 Vgl. Stellungnahme 14/534 der LRK NRW, S. 1, Fn. 1.

260 Vgl. APr 14/239, S. 60-61, 95-96.

261 Stellungnahme 14/521 der FH-Kanzler, S. 1-2.

gremien, vom Deutschen Gewerkschaftsbund und vom Beamtenbund.<sup>262</sup> Auch der Hochschullehrerbund, die Berufsvertretung der Fachhochschulprofessorinnen und -professoren, positionierte sich als einziger Hochschulverband mehrheitlich grundsätzlich gegen das Gesetzesvorhaben. In den Augen des Hochschullehrerbunds adressierte der Entwurf die Belange von Fachhochschulprofessorinnen und -professoren nicht in ausreichendem Maße.<sup>263</sup> Eine neutrale Position zwischen den Fronten nahmen nur die Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten sowie die Landesdatenschutzbeauftragte ein.<sup>264</sup> Die von Gegnerinnen und Gegnern wie Befürworterinnen und Befürwortern geäußerte Kritik lässt sich systematisch in Fundamental- und Partialkritik ausdifferenzieren, wobei unter Fundamentalkritik die grundsätzliche Ablehnung des neuen Hochschulgesetzes verstanden werden soll, während sich die Partialkritik auf Änderungswünsche zu konkreten Teilaspekten des Gesetzentwurfs bezieht.

Die *Fundamentalkritik* richtete sich gegen die normative und politische Stoßrichtung des Gesetzes – sowohl was dessen ökonomische Ausrichtung als auch was die daraus abgeleiteten Konsequenzen für die hochschulinterne Demokratie und die Verantwortung des Staates anging. Das Gesetz, so die Fundamentalkritikerinnen und -kritiker, ordne sich marktradikalem Denken unter und folge einseitig „neoliberalen“ und wettbewerbsorientierten Motiven mit der möglichen Konsequenz eines massiven Arbeits-

---

262 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/525 des freien Zusammenschlusses von studentinnenschaften vom 14. August 2006. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/529 des LAT NRW vom 9. August 2006. – Vgl. APr 14/239, S. 19. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/552 der Interessensgemeinschaft behinderter, chronisch kranker und nichtbehinderter Studierender an der Universität Dortmund vom 12. April 2006. – Stellungnahme 14/511 des Hauptpersonalrats. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/371 des nichtwissenschaftlichen Personalrats der Fachhochschule Gelsenkirchen vom 19. April 2006. – Vgl. APr 14/239, S. 16. – Stellungnahme 14/372 des Gleichstellungsteams Uni Bielefeld. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/549 der Ruhr-Universität Bochum vom 18. August 2006. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/542 des Deutschen Gewerkschaftsbunds vom 24. August 2006. – Vgl. APr 14/239, S. 29-30. – Vgl. Stellungnahme 14/526 des DBB.

263 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/533 des Hochschullehrerbunds vom 15. August 2006, S. 1-2.

264 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/515 der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen vom 7. August 2006. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/522 der Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten der Hochschulen und Universitätsklinika des Landes NRW vom 14. August 2006.

platzabbaus an den Hochschulen.<sup>265</sup> Eine funktionierende Hochschullandschaft werde in ihrem Qualitätsniveau zerstört, so Karl Schultheis (SPD) in einer Ausschusssitzung.<sup>266</sup> Man könne Hochschulen nicht nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien organisieren,<sup>267</sup> die Unabhängigkeit der Forschung stehe in einem „nach darwinistischen Grundsätzen“ organisierten Hochschulsystem zur Disposition.<sup>268</sup> Das Gemeinwohl sei ebenso in Gefahr wie die gesellschaftspolitische Verantwortung der Hochschulen, wenn man „kurzfristigen, marktwirtschaftlichen Modeerscheinungen“ hinterherlaufe.<sup>269</sup> Es bleibe eine höchst fragwürdige politische Weichenstellung, so Ruth Seidl (Grüne) im Landtag, „die staatliche Verantwortung für Wissenschaft, Forschung und Lehre zugunsten eines pseudomodernistischen Markt- und Wettbewerbsansatzes aufzugeben. Ein solches Staatsverständnis können wir nicht mittragen.“<sup>270</sup> Die Kritikerinnen und Kritiker unterstellten einen massiven Eingriff in die Grundrechte der Hochschulen, ihrer Mitglieder und Angehörigen.<sup>271</sup> Die Demokratie werde aus den Hochschulen verbannt und das Modell der Gruppenuniversität de facto abgeschafft zugunsten einer Monopolisierung von Entscheidungskompetenzen: Top-down-Management ersetze demokratische Mitwirkung.<sup>272</sup> Damit entledige sich der Staat seiner eigentlichen Aufgaben und entziehe sich seiner Verantwortung für den tertiären Bildungsbereich.<sup>273</sup> In einer Stellungnahme der Universität Bielefeld wurde dazu festgehalten:

„Die Hochschulen werden auch nach Aufgabe ihres Status als staatliche Einrichtung in ihrer Verfasstheit als öffentlich-rechtliche Körperschaft einen verfassungsrechtlichen geprägten staatlichen Bildungsauftrag erfüllen. Die Verwendung der Begriffe Markt und Wettbewerb si-

265 Vgl. Stellungnahme 14/552 Interessensgemeinschaft Uni Dortmund, S. 1-2, 6. – Vgl. Stellungnahme 14/372 des Gleichstellungsteams Uni Bielefeld, S. 1. – Vgl. Plenarprotokoll 14/33, S. 3605.

266 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 17. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 19. Oktober 2006, APr 14/279, S. 22.

267 Vgl. Stellungnahme 14/511 des Hauptpersonalrats, S. 1.

268 Stellungnahme 14/529 des LAT NRW, S. 4.

269 Vgl. Stellungnahme 14/526 des DBB, S. 4-5.

270 Vgl. Plenarprotokoll 14/33, S. 3609.

271 Vgl. Stellungnahme 14/372 des Gleichstellungsteams Uni Bielefeld, S. 1.

272 Vgl. Stellungnahme 14/529 des LAT NRW, S. 5. – Vgl. Stellungnahme 14/372 des Gleichstellungsteams Uni Bielefeld, S. 1. – Vgl. Stellungnahme 14/525 des fsz, S. 1-3. – Vgl. Stellungnahme 14/542 des DGB, S. 2.

273 Vgl. Stellungnahme 14/525 des fsz, S. 1-3. – Vgl. Stellungnahme 14/542 des DGB, S. 2. – Vgl. APr 14/239, S. 19.

gnalisiert etwas anderes. Wir brauchen in Deutschland keinen Wettbewerb um das freiheitlichste Hochschulgesetz oder einen Wettbewerb um des Wettbewerbs Willen. Die Hochschulen benötigen organisatorisch effiziente und finanziell abgesicherte Rahmenbedingungen, damit sie die öffentliche Daseinsfürsorge auch zukünftig für den Staat wahrnehmen können.“<sup>274</sup>

Volker Ronge, der Vorsitzende der LRK NRW und prominenter Kritiker des Gesetzes, erinnerte bei der Öffentlichen Anhörung im Ausschuss an die Tatsache, dass die vorgebliche Befreiung der Hochschulen aus der Gängelung des Staates nicht hehren programmatischen Zielen folge, sondern vielmehr der finanziellen Notlage der öffentlichen Kassen geschuldet sei.<sup>275</sup>

In diesem Zusammenhang wurde auch gegen die Bezeichnung des Gesetzes polemisiert: Die „vermeintliche ‚Befreiung‘“ des Hochschulfreiheitsgesetzes sei „nichts anderes als die institutionelle Entledigung von öffentlichen Aufgaben, die der Staat in Studium, Forschung und Lehre zu garantieren hat.“<sup>276</sup> Es handele sich um einen Etikettenschwindel: Das Versprechen von mehr Freiheit werde mit der Einschränkung von Autonomie eingelöst.<sup>277</sup> Die FAZ-Journalistin Heike Schmoll urteilte, die einzige „Freiheit“ des Hochschulfreiheitsgesetzes bestehe in der „Freiheit, die Insolvenz einer Hochschule zu[zu]lassen, ansonsten aber die versprochene Autonomie weitgehend durch Gängelung [zu] ersetzen.“<sup>278</sup> Marc Jan Eumann (SPD) warf den Regierungsfractionen vor, den Freiheitsbegriff zu missbrauchen.<sup>279</sup> Das LAT NRW empfahl, das Gesetz mit „Hochschulfremdbestimmungsgesetz“<sup>280</sup> zu überschreiben. Vertreterinnen und Vertreter aller Parteien wiesen in der parlamentarischen Auseinandersetzung darauf hin, dass jeder sich den Wert der Freiheit auf die Fahnen schreibe, dies aber mit je unterschiedlichen Inhalten fülle.<sup>281</sup>

---

274 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/536 der Universität Bielefeld vom 17. August 2006, S. 7.

275 Vgl. APr 14/239, S. 8.

276 Stellungnahme 14/511 des Hauptpersonalrats, S. 1.

277 Vgl. Stellungnahme 14/372 des Gleichstellungsteams Uni Bielefeld, S. 1.

278 Heike Schmoll: Musterknabe Europas. Der deutsche Perfektionismus bei der Neuordnung der Hochschulen im Zeichen von Bologna, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Mai 2006.

279 Vgl. Plenarprotokoll 14/33, S. 3605.

280 Vgl. Stellungnahme 14/529 des LAT NRW, S. 3.

281 Vgl. APr 14/257, S. 27-29. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 14/41 vom 25. Oktober 2006, S. 4528-4543, S. 4530, 4533, 4537.

Neben dieser zum Teil sehr harschen *Fundamentalkritik* gab es auch auf einzelne Aspekte abzielende *Partialkritik*, die im Folgenden wiedergegeben wird:

*Zur Änderung der Rechtsform von Hochschulen:* In einigen Stellungnahmen wurden Befürchtungen artikuliert, die Verselbstständigung der Hochschulen und die Änderung ihrer Rechtsnatur könnten steuerrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen, u.a. im Bereich von neu anfallenden Mehrwertsteuern.<sup>282</sup> Diese Bedenken wurden jedoch nach einem Gespräch zwischen dem Wissenschafts- und dem Finanzministerium am 12. Juli 2006 ausgeschlossen und somit frühzeitig aus dem Weg geräumt.<sup>283</sup> Weder das Grundgesetz noch das Hochschulrahmengesetz schreiben eine spezifische Rechtsnatur der Hochschulen vor. § 58 Abs. 1 Satz 2 des Hochschulrahmengesetzes stellt den Ländern die Wahl der Rechtsform ausdrücklich frei.<sup>284</sup> Insofern überschritt die Landesregierung nicht ihre Kompetenzen mit dem Vorhaben, die Hochschulen als „vom Land getragene, rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts“ (§ 2 Abs. 1 HFG) zu definieren. Daraus folgte auch, den Hochschulen das Recht zu übertragen, eigene Beamtinnen und Beamte zu haben (§ 2 Abs. 3 HFG). Die bis dato in den Diensten des Landes stehenden Professorinnen und Professoren sowie die wissenschaftlichen Beamtinnen und Beamten sollten nun die Hochschule selbst als neuen Dienstherrn bekommen. Die Führungen von Universitäten und Hochschulen zeigten sich weitgehend offen für diese Pläne.<sup>285</sup> Gleiches galt für den DHV und die HRK.<sup>286</sup> Die HRK sah darin langjährige Forderungen seit dem 183. KRK-Plenum vom 10. November 1997 erfüllt.<sup>287</sup> Die Beamtenverbände und Beschäftigtenvertretungen liefen allerdings Sturm gegen diese Pläne: Der Rechtsformenwechsel sei ebenso wenig nachvollziehbar wie die Überleitung von Landespersonal im Hochschuldienst. Es sei völlig impraktikabel, die volle Dienstherrnenfähigkeit und Arbeitgeberschaft auf die Hochschulen zu übertragen. Die Loslösung von der staatlichen Fachaufsicht könne die Freiheit von Wissenschaft und

---

282 Vgl. exemplarisch Stellungnahme 14/549 der Uni Bochum, S. 1-2.

283 Vgl. Stellungnahme 14/538 der Uni-Kanzler, S. 5.

284 Vgl. dazu auch Stellungnahme 14/548 von Prof. Dr. Helmut Siekmann, S. 5-7.

285 Vgl. Stellungnahme 14/530 der LRK FH NRW, S. 1-2. – Stellungnahme 14/538 der Uni-Kanzler, S. 1-3.

286 Vgl. Stellungnahme 14/539 der HRK, S. 1.

287 Vgl. Stellungnahme 14/535 des DHV, S. 1. – Vgl. Stellungnahme 14/539 der HRK, S. 1.

Forschung gefährden.<sup>288</sup> Außerdem könne es in diesem Zusammenhang auch zu erheblichen zusätzlichen Haushaltsbelastungen kommen.<sup>289</sup> Der Hochschullehrerbund äußerte Zweifel, ob eine solch grundlegende Änderung ohne professionelle Unterstützung überhaupt machbar sei.<sup>290</sup>

Teil dieses Diskussionsstrangs war auch die Kontroverse um die Einführung neuer Personalkategorien wie der „Akademische Rat auf Zeit“ (ARaZ) und der „Akademische Oberrat auf Zeit“ (AORaZ) (§ 44, Abs. 6-8 HFG). Während etwa die HRK oder die Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten dies als sinnvolles Instrument zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses begrüßten,<sup>291</sup> und es auch positive Studien<sup>292</sup> dazu gab, übten Personal- und Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter massive Kritik: Die Terminologie sei irreführend und die Idee der Juniorprofessur werde damit konterkariert. Durch die Zuordnung zu einer Professur bestünden weiterhin Abhängigkeitsverhältnisse. Auch sozialpolitisch sei diese Maßnahme nicht zu rechtfertigen, da nach der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses aufgrund des Beamtenstatus wahrscheinlich keinerlei Ansprüche auf Leistungen der Arbeitsagentur bestünden.<sup>293</sup> Gleiches galt für die Festschreibung der neuen Personalkategorie „Lehrkraft für besondere Aufgaben“ oder „Lecturer“ (§ 42 HFG). Hierbei wurde vor allem moniert, dass die hochschulinterne Diskussion über diesen neuen Status noch nicht abgeschlossen sei. So sei beispielsweise noch unklar, ob auf diesen Stellen die akademische Weiterqualifikation möglich sein solle oder nicht.<sup>294</sup>

*Zur Reorganisation der Gremienstruktur:* Als zentrale Organe der Hochschule wurden im Gesetzesentwurf das Präsidium oder Rektorat, der Präsident oder Rektor, der Senat und das neue Gremium des Hochschulrats definiert (§ 14 HFG). Präsident und Vizepräsident für Wirtschafts- und Fi-

---

288 Vgl. Stellungnahme 14/526 des DBB, S. 4, 7, 23-24. – Vgl. Stellungnahme 14/511 des Hauptpersonalrats, S. 1. – Vgl. APr 14/239, S. 16, 30-32, 45.

289 Vgl. Stellungnahme 14/549 des Senats Uni Bochum, S. 1-2. – Vgl. Stellungnahme 14/371 des nichtwissenschaftlichen Personalrats der FH Gelsenkirchen, S. 1-2.

290 Stellungnahme 14/533 des HLB, S. 2.

291 Vgl. Stellungnahme 14/539 der HRK, S. 2. – Vgl. Stellungnahme 14/538 der Uni-Kanzler, S. 7. – Vgl. APr 14/239, S. 13.

292 Vgl. Inken Lind/Andrea Löther: Juniorprofessuren in Nordrhein-Westfalen. Ein Vergleich der Qualifikationswege Juniorprofessur und C1-Assistentenstelle, Bonn 2006, S. 113-120.

293 Stellungnahme 14/511 des Hauptpersonalrats, S. 7-8. – Vgl. Stellungnahme 14/542 des DGB, S. 6.

294 Vgl. APr 14/239, S. 8, 18.

nanzverwaltung (oder Kanzler) sollten hauptberufliche Mitglieder, weitere Vizepräsidenten nichthauptberufliche Mitglieder sein (§ 15 HFG). Dem Präsidium/Rektorat sollten alle Angelegenheiten und Entscheidungen der Hochschule obliegen, die im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt seien, d.h. ihm wurden auch weitgehende Befugnisse in der Zuständigkeit der Gremien und der Funktionsträger übertragen. Es war für den Hochschulentwicklungsplan, für die Festsetzung der Forschungsschwerpunkte, des Studienangebots und deren Evaluation zuständig (§ 16, Abs. 1 HFG). Die Wahl der Mitglieder sollte durch den Hochschulrat erfolgen (§ 17, Abs. 1 HFG), nach Senatsanhörung sollte der Hochschulrat auch jedes Mitglied mit Zweidrittelmehrheit abwählen können (§ 17, Abs. 4 HFG). Der für den Bereich der Wirtschafts- und Personalverwaltung zuständige Vizepräsident sollte für die Wirtschaftsführung betreffende Entscheidungen des Präsidiums ein aufschiebendes Veto erhalten. Bei andauernden Kontroversen sollte der Hochschulrat entscheiden (§ 19, Abs. 2 HFG).

Wie in diesen Bestimmungen deutlich wird, sollte dem neuen Gremium des Hochschulrats eine besondere Machtposition gegeben werden. Der Entwurf des Hochschulfreiheitsgesetzes gestand dem Hochschulrat mehr Kompetenzen zu als einem reinen Beratungsorgan, da ihm die allgemeine Aufsicht über die Geschäftsführung des Präsidiums ebenso zugewiesen wurde wie die Befugnis zur Wahl und Abwahl seiner Mitglieder. Auch durch seine Zustimmungspflicht zum Hochschulentwicklungsplan, dem Wirtschaftsplan sowie durch weitgehende Informations- und Prüfungsrechte war er als ein neues Gremium mit beträchtlichen Kompetenzen konzipiert (§ 21, Abs. 1 HFG). Er sollte nach Maßgabe der Grundordnung aus sechs, acht oder zehn, vom Ministerium für fünf Jahre bestellten Mitgliedern bestehen, die „in verantwortungsvollen Positionen in der Gesellschaft, insbesondere der Wissenschaft, Kultur oder Wirtschaft tätig sind oder waren“ (§ 21, Abs. 3 HFG).

Die Idee zur Einrichtung des Hochschulrats war schon 1997 in einem Papier des CHE ventiliert worden.<sup>295</sup> Mit diesem Gremium knüpfte man an eine alte Idee an, die noch aus den Tagen der *reeducation*-Politik der Alliierten stammte (Kapitel 2.6.1).<sup>296</sup> Ihr lag damals die Überlegung zu

---

295 Vgl. CHE: 10 Empfehlungen zur Einführung von Hochschulräten, Bielefeld 1997.

296 Vgl. dazu auch Thomas Horst: Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Hochschulgesetzes NRW über den Hochschulrat, Hamburg 2010, S. 28-31. – Vgl. zur Historie der Hochschulräte auch Thomas Schmidt: Deutsche Hochschulräte. Begriff, Darstellung und rechtliche Analyse, Frankfurt a. M. 2004.

Grunde, der Hochschulrat könne als wichtiger Transmissionsriemen zwischen Universitäten und Gesellschaft fungieren. Damals waren für dieses Gremium Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Kirchen, Gewerkschaften, Handwerkskammern, Handelskammern, Genossenschaftsverbänden etc. vorgesehen, und ganz ähnlich wollte auch die SPD den Hochschulrat besetzen.<sup>297</sup> Die schwarz-gelben Vorstellungen sahen gesellschaftlich-politisch Eliten als Mitglieder vor. Die dem Hochschulrat zu Grunde liegende Idee war eher an das Konzept der Aufsichtsräte in privatwirtschaftlichen Unternehmen angelehnt. Insofern wurde der Hochschulrat als neues Governance-Element betrachtet und entsprang dem Geiste der in Kapitel 3.5.2 beschriebenen New Public Management-Orientierung.<sup>298</sup>

Dem Senat wurden folgende Aufgaben zugewiesen: Bestätigung der Wahl der Präsidiumsmitglieder mit einer Dreiviertelmehrheit, Stellungnahme zum jährlichen Bericht des Präsidiums, Erlass und Änderung der Grundordnung sowie Empfehlungen und Stellungnahmen zu Hochschulentwicklungsplan, Evaluationsbericht, Wirtschaftsplan etc. (§ 22, Abs. 1). Die Regelungen zu Zusammensetzung, Amtszeit und Vorsitz wurden der Grundordnung überlassen (§ 22, Abs. 2). Ferner wurde die Einrichtung einer Fachbereichskonferenz vorgesehen, sofern alle Mitglieder des Hochschulrats extern besetzt seien, andernfalls war die Einrichtung einer solchen aus den Dekaninnen und Dekanen bestehenden und das Präsidium beratenden Konferenz fakultativ (§ 23).

Die neuen Strukturen liefen im Vergleich zum vorangegangenen Gesetz auf eine Ermächtigung des Rektorats/Präsidiums zu Lasten des Senats hin. Die Hochschulleitungen des Landes standen diesem Ansatz grundsätzlich positiv gegenüber, beanspruchten allerdings an vielen Stellen noch weitergehende Befugnisse für sich und vergaßen nicht zu betonen, dass auch die finanziellen Rahmenbedingungen für die Reformen stimmen müssten. Die Landesrektorenkonferenz der FHs wünschte sich sogar eine noch weitergehende Stärkung der Leitungsstruktur durch eine wirkliche Präsidialverfassung, die u.a. eine Stimmgewichtsaufwertung des Präsidenten/der Präsidentin sowie die Verankerung einer Richtlinienkompetenz des Präsidenten/der Präsidentin vorsehen sollte.<sup>299</sup> Auch die HRK wollte die Stellung des Präsidenten/der Präsidentin zusätzlich aufwerten, in-

---

297 Vgl. Plenarprotokoll 14/33, S. 3613.

298 Vgl. Jörg Bogumil et al.: Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument? Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche, Bochum 2007, S. 14-16.

299 Vgl. Stellungnahme 14/530 der LRK FHs NRW, S. 5.

dem diesem zusätzlich das Vorschlagsrecht für die Vizepräsidien und die Wahl des hauptamtlichen Vizepräsidenten bzw. der hauptamtlichen Vizepräsidentin für Personal und Finanzen übertragen werden solle.<sup>300</sup> Außerdem wünschten sich die Hochschulen noch weitergehende Entscheidungsbefugnisse: Die LRK der Universitäten plädierte dafür, die Regelungen des Zusammenspiels zwischen Präsidium und Hochschulrat sowie die Entscheidung über die Zahl der nichthauptamtlichen Vizepräsidenten bzw. Vizepräsidentinnen den Hochschulen selbst zu überlassen. Ebenso solle die Entscheidung über die Einrichtung der Fachbereichskonferenz auch bei vollständiger externer Besetzung des Hochschulrats von den Hochschulen selbst getroffen werden.<sup>301</sup> Die LRK der FHs hielt die Einrichtung der Fachbereichskonferenz generell für entbehrlich.<sup>302</sup> Anders als die Hochschulleitungsvereinigungen sahen die Verbands- und Beschäftigtenvertretungen wie der DGB, der HLB und der DHV die Entmachtung der Senate zugunsten der Hochschulleitungen eher kritisch und forderten eine Aufwertung der Kompetenzen des Senats, beispielsweise bei der Festlegung der Anzahl der Vizepräsidenten und -präsidentinnen.<sup>303</sup> Auch die vorgesehene Amtszeit von sechs Jahren für die Präsidiumsmitglieder wurde als zu lang kritisiert.<sup>304</sup> Eines der angeforderten Rechtsgutachten formulierte mit Blick auf die verfassungsrechtliche Prüfung der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) Bedenken angesichts der Stärkung von Leitungsstrukturen zu Lasten einzelner Gruppen, angesichts der Stärkung der zentralen Ebene zu Lasten der Fakultäten sowie angesichts der Ausgestaltung des Hochschulrats. Der Gesetzgeber habe darauf zu achten, dass ein hinreichender Einfluss der Träger der Wissenschaftsfreiheit gewährleistet bleibe.<sup>305</sup>

*Zum Hochschulrat:* Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Beschluss zum brandenburgischen Hochschulgesetz vom 26. Oktober 2004 einige Ausführungen zur Einsetzung unabhängiger Gremien im hochschulpolitischen Bereich gemacht. So sei deren Einsetzung zur Organisation eines grundrechtlichen Freiheitsbereichs, der zwar staatsfrei aber unter

---

300 Vgl. Stellungnahme 14/539 der HRK, S. 3.

301 Vgl. Stellungnahme 14/534 der LRK Unis NRW, S. 3-4.

302 Vgl. Stellungnahme 14/530 der LRK FHs NRW, S. 7.

303 Vgl. Stellungnahme 14/542 des DGB, S. 4-5. – Vgl. Stellungnahme 14/533 des HLB, S. 2-3. – Vgl. Stellungnahme 14/535 des DHV, S. 6-7. – Vgl. APr 14/239) S. 25-26.

304 Vgl. exemplarisch Stellungnahme 14/549 der Uni Bochum, S. 3.

305 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/523 von Prof. Dr. Johannes Hellermann von der Universität Bielefeld vom 14. August 2006, S. 12-17.

öffentlicher Kontrolle zu halten sei, verfassungsrechtlich unbedenklich. Unter dieser Maßgabe seien auch ministerialfreie, im Geiste der Unabhängigkeit der Wissenschaft besetzte Organisationsformen denkbar.<sup>306</sup> Daraus lässt sich rechtlich die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Institution des Hochschulrats ableiten.<sup>307</sup> Für manchen Beobachter hatte die Landesregierung mit ihrem Gesetzesentwurf die durch diese Rechtsprechung entstandenen Handlungsspielräume zu weit genutzt und sei über das Ziel hinausgeschossen.<sup>308</sup>

Die Stellung und die Legitimation des Hochschulrats waren in der politischen Debatte hoch umstritten. Es war der mit am kontroversesten diskutierte Punkt. Während Akteure wie das CHE dem Hochschulrat am liebsten noch weitergehende Befugnisse nicht nur für die wirtschaftliche, sondern auch für die strategische Entwicklung der Hochschule zugebilligt hätten,<sup>309</sup> meldeten andere Interessenvertretungen wie der DHV, der HLB, der Beamtenbund oder Gleichstellungsbeauftragte Zweifel an der demokratischen Legitimation des Hochschulrats an.<sup>310</sup> Es bestehe die Gefahr der unkontrollierten und einseitigen Lobbyarbeit zum Schaden des Gemeinwohls.<sup>311</sup> Externen würden hier Entscheidungsrechte eingeräumt, für deren Folgen sie nicht die Verantwortung tragen müssten.<sup>312</sup> Außerdem werde die den Hochschulen im Gesetzesentwurf vorgeblich zugestandene Freiheit in erster Linie auf den Hochschulrat übertragen und damit den Hochschulen wieder weggenommen.<sup>313</sup> SPD und Grüne waren nicht grundsätzlich gegen die Einrichtung eines Hochschulrats. Anders als von der Regierung vorgesehen schwebte der Opposition aber ein Beratungs- und nicht ein Entscheidungsgremium vor, das aus Vertreterinnen und

---

306 Vgl. Bundesverfassungsgericht: Beschluss des Ersten Senats vom 26. Oktober 2004, 1 BvR 911/00 - Rn. (1-191), in: [http://www.bverfg.de/e/rs20041026\\_1bvr091100.html](http://www.bverfg.de/e/rs20041026_1bvr091100.html).

307 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/546 von Prof. Dr. Volker Epping (Universität Hannover) zum Hochschulfreiheitsgesetz vom 23. August 2006, S. 3.

308 Vgl. APr 14/239, S. 36.

309 Vgl. Stellungnahme 14/513 des CHE, S. 2-3.

310 Vgl. Stellungnahme 14/535 des DHV, S. 8. – Vgl. Stellungnahme 14/533 des HLB, S. 2. – Vgl. Stellungnahme 14/526 des DBB, S. 14. – Vgl. Stellungnahme 14/372 des Gleichstellungsteams der Uni Bielefeld, S. 1-2. – Vgl. Stellungnahme 14/511 des Hauptpersonalrats, S. 1.

311 Vgl. Stellungnahme 14/526 des DBB, S. 14.

312 Vgl. Stellungnahme 14/533 des HLB, S. 2.

313 Vgl. Plenarprotokoll 14/33, S. 3610.

Vertretern aller gesellschaftlichen Gruppen und nicht nur aus politisch-gesellschaftlichen Eliten zusammengesetzt sein sollte.<sup>314</sup>

Der Status des Hochschulrats wurde von vielen als unklar definiert empfunden: Er sei Hochschulorgan und habe gleichzeitig eine Aufsichtsfunktion, insofern sei er weder der demokratischen Selbstverwaltung noch der ministerialen Steuerung zuzuordnen.<sup>315</sup> Diese Überlegungen wurden auch in den Rechtsgutachten aufgegriffen: Die demokratische Legitimität sei zumindest in Zweifel zu ziehen, da der Hochschulrat aufgrund des vorgesehenen Auswahlverfahrens über eine nur sehr abgeschwächte personelle demokratische Legitimation und nicht über eine sachliche demokratische Legitimation verfüge sowie keinem demokratisch gewählten Repräsentativorgan rechenschaftspflichtig sei.<sup>316</sup> So wurden Forderungen nach einer Entmachtung des Hochschulrats gestellt; u.a. sollten Rektorate und Präsidien auch weiterhin vom Senat gewählt und vom Hochschulrat nur nachträglich bestätigt werden.<sup>317</sup> Ein Gremium der Fachhochschule Münster empfahl, neben dem Hochschulrat, der sich am Vorbild unternehmerischer Aufsichtsräte orientiere, auch ein Pendant zur Hauptversammlung in Unternehmen vorzusehen, dem der Hochschulrat dann rechenschaftspflichtig sei.<sup>318</sup>

Ein weiterer Diskussionsstrang neben der demokratischen Legitimation bezog sich auf die Zusammensetzung des Hochschulrats: Die Hochschulleitungen sprachen sich für eine Besetzung durch externe Mitglieder aus<sup>319</sup> und wurden darin von den Arbeitgeberverbänden mit dem Hinweis auf sonst drohende institutionelle Konflikte zwischen dem Rektor bzw. Rektorin/Präsident bzw. Präsidentin und den Hochschulinternen bestärkt<sup>320</sup>. Die Verbands- und Beschäftigtenvertretungen favorisierten demgegenüber eine gemischte Besetzung aus Internen und Externen.<sup>321</sup> Weitere Forderungen bezogen sich auf die Präzisierung der Qualifikationen für die

---

314 Vgl. ebd., S. 3613, S. 3615.

315 Vgl. Stellungnahme 14/536 der Uni Bielefeld, S. 8.

316 Vgl. Stellungnahme 14/548 von Prof. Dr. Helmut Siekmann, S. 11.

317 Vgl. Stellungnahme 14/511 des Hauptpersonalrats, S. 3.

318 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/520 der Fachhochschule Münster vom 24. August 2006, S. 2-3.

319 Vgl. Stellungnahme 14/539 der HRK, S. 3. – Vgl. Stellungnahme 14/534 der LRK Unis, S. 3. – Vgl. Stellungnahme 14/530 der LRK FHs NRW, S. 5-7.

320 Vgl. Stellungnahme 14/516 der Arbeitgeberverbände NRW, S. 2-3.

321 Vgl. Stellungnahme 14/542 des DGB, S. 5. – Vgl. Stellungnahme 14/511 des Hauptpersonalrats, S. 4. – Vgl. Stellungnahme 14/526 des DBB, S. 14-16. – Stellungnahme 14/371 des nichtwissenschaftlichen Personalrats der FH Gelsenkirchen, S. 2.

Hochschulratsmitglieder, auf eine Vergrößerung des Auswahlgremiums sowie auf die geschlechterparitätische Besetzung des Hochschulrats.<sup>322</sup>

*Zur Entbürokratisierung:* Ein weiterer Kritikpunkt bezog sich auf den durch die neuen Gremien und Organe entstehenden Koordinations- und Abstimmungsbedarf, der dem vom Gesetz grundsätzlich intendierten Entbürokratisierung zuwiderlaufe.<sup>323</sup> Dies war ein durchaus gerechtfertigter Einwand, wenngleich sich aus rechtlicher Sicht keinerlei Bedenken gegen den durch zusätzliche Gremienstrukturen entstehenden Zeit- und Arbeitsaufwand ergaben.<sup>324</sup> Immerhin äußerten sich die Universitäten zum Teil differenziert und selbstkritisch gegenüber früheren Versuchen der Deregulierung. So hieß es in einer Stellungnahme der Universität Bielefeld, diese hätten bisher nicht zum Erfolg geführt, weil einerseits viele Hochschulen auf die Rückführung staatlicher Regulierung mit noch detaillierter regulierenden Grundordnungen reagiert hätten, und andererseits, weil die gegebenen Spielräume durch neue Regulierungen des Staates selbst kompensiert wurden. Als Beispiel hierfür wird die Akkreditierungspraxis angeführt, die deutlich aufwändiger sei als die frühere Genehmigungspraxis: „Das, was der Staat mit der einen Hand gab, nahm er mit der anderen.“<sup>325</sup> Die Regelungen zur Qualitätssicherung durch Akkreditierung und Evaluation waren der Umsetzung des Bologna-Prozesses geschuldet, erfuhren allerdings ebenfalls von verschiedenen Seiten Kritik<sup>326</sup> bzw. es wurde die Forderung nach einer flächendeckenden Einführung der Systemakkreditierung erhoben.<sup>327</sup>

*Behindertengerechtigkeit, Datenschutz, Diplomabschaffung, Gleichstellung und Fachhochschulen:* Weitere Kritik entzündete sich an der aus Sicht der Gesetzesgegnerinnen und -gegner unzureichenden Berücksichtigung der Interessen behinderter oder chronisch kranker Studierender sowie an zu

---

322 Vgl. Stellungnahme 14/530 der LRK FHs NRW, S. 5-7. – Vgl. APr 14/239, S. 52. – Vgl. Stellungnahme 14/549 der Uni Bochum, S. 3. – Vgl. Stellungnahme 14/522 der Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten NRW, S. 2. – Vgl. APr 14/239, S. 21-22.

323 Vgl. Stellungnahme 14/536 der Uni Bielefeld, S. 4-5. – Vgl. Plenarprotokoll 14/33, S. 3613. – Vgl. APr 14/239, S. 9, 44-47, 52.

324 Vgl. Stellungnahme 14/548 von Prof. Dr. Helmut Siekmann, S. 12.

325 Vgl. Stellungnahme 14/536 der Uni Bielefeld, S. 2.

326 Vgl. Stellungnahme 14/535 des DHV, S. 5-6. – Vgl. Stellungnahme 14/514 der IHK NRW, S. 2. – Vgl. Stellungnahme 14/530 der LRK FHs NRW, S. 4. – Vgl. APr 14/239, S. 28.

327 Vgl. Stellungnahme 14/549 der Uni Bochum, S. 2.

allgemein gehaltenen datenschutzrechtlichen Normierungen.<sup>328</sup> Vertreterinnen und Vertretern der akademischen Zunft waren sowohl das vorgesehene Diplom-Verbot (§ 60, Abs. 4,5) als auch Festlegung von Regelstudienzeiten für das Promotionsstudium durch das Ministerium (§ 67, Abs. 2) ein Dorn im Auge.<sup>329</sup> Zudem wurde moniert, dass der Gesetzestext sprachlich nicht hinreichend gegendert sei und die Gleichstellung als Aufgabe der Hochschulen in § 3 Abs. 4 stärker verankert werden müsse.<sup>330</sup> Außerdem ziele der Gesetzesentwurf allenfalls auf eine Gleichberechtigung, nicht aber auf eine tatsächliche Gleichstellung zwischen Männern und Frauen ab.<sup>331</sup> Minister Pinkwart (FDP) setzte in seiner parlamentarischen Rede an prominenter Stelle einen besonderen Akzent auf den Aspekt der Frauenförderung in der Wissenschaft, wies auf den desolaten Frauenanteil unter den NRW-Professuren von gerade einmal 12,7 % hin und versprach, die Steigerung dieser Quote zu einem zentralen Bestandteil der künftigen Zielvereinbarungen mit den Hochschulen zu machen.<sup>332</sup> Die LRK der Universitäten wiederum kritisierte die im Vergleich zum früheren Gesetz erkennbare Aufwertung der Gleichstellungsbeauftragten, etwa im Gremium des Fachbereichsrats (§ 24 Abs. 1 und § 28 Abs. 2) als ideologisch motiviert und verlangte, dass diese Regelungen zurückgenommen werden sollten.<sup>333</sup> Sieben Gleichstellungsbeauftragte äußerten sich im Oktober 2006 kurz vor der Verabschiedung des Gesetzes noch einmal kritisch zu der in § 24 Abs. 1 vorgesehenen Regelung, dass die Gleichstellungsbeauftragte ein abgeschlossenes Hochschulstudium haben müsse. Dies sei kein Kriterium für die fachliche Qualifikation einer Gleichstellungsbeauftragten.<sup>334</sup>

---

328 Vgl. Stellungnahme 14/524 des DSW, S. 2-4. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/543 der Schwerbehindertenvertretung der FH Düsseldorf vom 15. August 2006, S. 1. – Vgl. Stellungnahme 14/552 Interessensgemeinschaft der Uni Dortmund, S. 2-4. – Vgl. Stellungnahme 14/525 des fsz, S. 3-5. – Vgl. APr 14/239, S. 32-34. – Stellungnahme 14/515 der Landesdatenschutzbeauftragten NRW, S. 2-4. – Vgl. APr 14/239, S. 24-25.

329 Vgl. APr 14/239, S. 8, 27, 40.

330 Vgl. Stellungnahme 14/522 der Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten NRW, S. 1. – Vgl. Stellungnahme 14/372 des Gleichstellungsteams der Uni Bielefeld, S. 3-5.

331 Vgl. Stellungnahme 14/372 des Gleichstellungsteams der Uni Bielefeld, S. 3-5. – Ähnliche Bedenken wurden auch im Ausschuss für Frauenpolitik des Landtags vorgetragen. Vgl. APr 14/231, S. 26.

332 Vgl. Plenarprotokoll 14/33, S. 3603.

333 Vgl. Stellungnahme 14/534 der LRK Unis NRW, S. 4.

334 Vgl. Stellungnahme 14/634 von sieben Gleichstellungsbeauftragten vom 16. Oktober 2006, S. 1-2.

Die Vertretungen der Fachhochschulen nutzten die Diskussionen dazu, ihre klassischen Forderungen nach dem Abbau der Differenzierungen zwischen Universitäten und Fachhochschulen sowie nach einer identischen Definition ihrer Aufgaben zu wiederholen.<sup>335</sup> Die Forschung an den Fachhochschulen müsse erkennbar gestärkt, die Lehrverpflichtung der Fachhochschulprofessorinnen und -professoren reduziert und ihre Besoldung erhöht werden.<sup>336</sup> Immerhin wurde den Fachhochschulen mit dem neuen Hochschulgesetz endlich die Möglichkeit gegeben, wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beschäftigen (§ 45).

#### 4.1.4.3 Die Verabschiedung des Gesetzes

Nachdem das Tempo, mit dem die Umsetzung des neuen Hochschulgesetzes auf den Weg gebracht worden war, während der ersten Lesung von der Opposition massiv kritisiert worden war, wurde in der Öffentlichen Ausschussanhörung vom 24. August den Sprecherinnen und Sprechern der Universitäts- und Fachhochschulverbände vom Ausschussvorsitzenden Michael Vesper (Grüne) die Frage gestellt, inwiefern eine Realisierung der Reformen bis zum 1. Januar 2007 realistisch sei.<sup>337</sup> Während Volker Ronge für die Landesrektorenkonferenz, Klaus Böhme für den Hauptpersonalrat beim MIWFT NRW und insbesondere die Studierendenvertretungen Skepsis gegenüber diesem Zeitplan äußerten, gaben sich Gerhard Möller für die Kanzlerkonferenz NRW und Hans Stender für die Kanzler-AG der FHs deutlich optimistischer.<sup>338</sup> Die Frage nach dem genauen Zeitpunkt für das Inkrafttreten des neuen Gesetzes bzw. zur Dauer von Übergangsfristen nahm einen beträchtlichen Teil der Ausschusssitzung nach der Öffentlichen Anhörung ein.<sup>339</sup> Minister Pinkwart (FDP) führte mit Blick auf das Tempo bei der Einführung der Studiengebühren aus, dass die Hochschulen im Lande durchaus in der Lage seien, sich schnell auf neue Gesetze einzustellen. Die Novellierung falle nicht vom Himmel, sondern sei seit Monaten unter Beteiligung der Hochschulen vorbereitet worden,

---

335 Vgl. Stellungnahme 14/521 der FH-Kanzler, S. 4-5. – Stellungnahme 14/530 der LRK FHs NRW, S. 2-3. – Vgl. APr 14/239, S. 11-12.

336 Vgl. Stellungnahme 14/533 des HLB, S. 3-6.

337 Vgl. APr 14/239, S. 95.

338 Vgl. ebd., S. 96-98.

339 Vgl. ebd., S. 26, 33-35.

sodass man nicht Gefahr laufe, die Hochschulen zu überfordern.<sup>340</sup> Die Regierung ließ sich ohnehin nicht in ihrem Vorhaben beirren, das neue Hochschulgesetz möglichst zügig auf den Weg zu bringen.

Minister Pinkwart (FDP) wies in den Ausschusssitzungen und vor dem Plenum stets auf die überwiegende Zustimmung der Hochschulvertretungen für seine Pläne hin. Gerade die von HRK-Präsidentin Margret Wintermantel in der Öffentlichen Anhörung zu Protokoll gegebene Beurteilung als „geradezu mustergültig“ wurde von Pinkwart und anderen Parlamentariern aus CDU und FDP häufig zitiert.<sup>341</sup> In einer Ausschusssitzung vom 19. Oktober 2006 wurde der von der SPD im Zuge der ersten Plenarlesung eingebrachte Antrag, der auf eine Neuverhandlung des Gesetzesvorhabens hinauslief mit den Stimmen der Regierungsmitglieder abgelehnt. Gleiches galt für in dieser Sitzung noch eingebrachte Änderungsanträge der Grünen. Der Gesetzesentwurf der Regierungsfractionen hingegen wurde mit einigen Änderungen versehen angenommen.<sup>342</sup>

Wie sahen die parlamentarischen Beratungsprozess eingebrachten Änderungen<sup>343</sup> im Einzelnen aus? In § 2, Abs. 2 HFG wurde die Verantwortung der Hochschulen für Forschung, Entwicklung, Kunst, Lehre und Schule noch präziser gefasst, um der vom Grundgesetz garantierten Wissenschaftsfreiheit noch expliziter Rechnung zu tragen. Stärker als zuvor wurde das Land bei der Übernahme von Bürgschaften und Garantien sowie für den Fall der drohenden Zahlungsunfähigkeit in die Verantwortung genommen (§ 5, Abs. 9 HFG). Anders als ursprünglich vorgesehen, sollten zahlungsunfähige Hochschulen nun nicht mehr aufgelöst werden können, sondern der Staat sollte nach wie vor für die zahlungsunfähige Hochschule und damit für die Gehälter der Beschäftigten haften.<sup>344</sup> Auch auf die datenschutzrechtlichen Bedenken wurde eingegangen, indem man sie an verschiedenen Stellen, etwa in Bezug auf die Erfassung von Daten der Hochschulangehörigen, bei der Evaluation sowie bei der Einschreibung verschärfte (§ 7, Abs. 2 HFG; § 8, Abs. 1 HFG; § 48, Abs. 1 HFG). Dafür

---

340 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 16. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 21. September 2006, APr 14/257, S. 26, 34-35.

341 Vgl. ebd., S. 23. – Vgl. Plenarprotokoll 14/41, S. 4538.

342 Vgl. APr 14/289, S. 27.

343 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 19. Oktober 2006, Drs. 14/2737.

344 Vgl. dazu auch Marco Finetti: Unis werden selbstständig, in: Süddeutsche Zeitung vom 26. Oktober 2006.

hatten sich vor allem die Grünen während der Ausschussberatungen eingesetzt.<sup>345</sup> Was mögliche, auf die Hochschulen zukommende finanzielle Zusatzbelastungen anging, so konnte eine vom Ministerium eingesetzte Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Hochschulen die anfänglichen Sorgen weitgehend zerstreuen: Nach den Berechnungen der Arbeitsgruppe würden sich Zusatzausgaben nur auf kleinere Mehrbelastungen im Bereich der Kraftfahrzeugbesteuerung für universitäre Dienstwagen sowie auf eine Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte beschränken, die sich unter dem Strich auf Mehrausgaben unterhalb des noch messbaren Promillebereichs für die Hochschulen auswirken würden.<sup>346</sup> Der Sorge einer Schlechterstellung der Bediensteten durch die Überführung von Landespersonal zu Angestellten der Hochschulen wurde mit einem Bestandsschutz für die bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnisse begegnet, der allerdings nicht für Neueinstellungen galt.<sup>347</sup> Neu eingestellte Beschäftigte wurden dafür explizit unter das geltende Tarifvertragsrecht für den Öffentlichen Dienst des Landes gestellt (§ 34, Abs. 1 HFG). In Bezug auf die neuen Personalkategorien akademische Beamte auf Zeit und Lehrkräfte für besondere Aufgaben blieb es bei den ursprünglichen Plänen.

Was die Gremienstruktur anging, so kam es lediglich zu kleineren, gleichsam kosmetischen Änderungen, deren weitestreichende die Streichung des zuvor in § 15 HFG vorgesehenen erweiterten Präsidiums war. In Bezug auf die Wahl, Zusammensetzung und die Funktionen von Präsidium und Hochschulrat, was in der Debatte um das Gesetz mit die kontroversesten Punkte gewesen waren, wurde nichts mehr verändert. Um den Kritikerinnen und Kritikern des Hochschulrats entgegenzukommen, wurde in § 21, Abs. 3 HFG eine zusätzliche „Eignungsvoraussetzung“ für dessen Mitglieder vorgeschrieben. Außerdem wurde festgelegt, dass der Hochschulratsvorsitzende stets aus der Gruppe der externen Mitglieder zu bestimmen sei (§ 21, Abs. 6 HFG). Ein weiterer Kritikpunkt der Gesetzesgegnerinnen und -gegner war die Entmachtung des Senats gewesen. Auch hier blieb es bei den zuvor vorgesehenen Regelungen mit einer kleinen Ergänzung: In § 22, Abs. 1 HFG wurde der Senat dazu ermächtigt, mit einer Dreiviertelmehrheit eine Empfehlung zur Abwahl der Mitglieder des Präsidiums gegenüber dem Hochschulrat geben zu können. Beim Fachbereichsrat wurde die Zahl der Mitglieder von 16 auf 15 reduziert (§ 28,

---

345 Vgl. APr 14/257, S. 30 sowie Anlage 3.

346 Vgl. ebd., S. 21-22. – Vgl. Plenarprotokoll 14/41, S. 4538.

347 Vgl. Plenarprotokoll 14/41, S. 4531, S. 4539.

Abs. 2 HFG), um bei Abstimmungen eine Stimmgleichheit auszuschließen.

Unter dem Strich blieb sowohl die grundlegende Philosophie als auch die inhaltliche Substanz des Gesetzes erhalten. In der zweiten Lesung lobte Manfred Kuhmichel (CDU) das Gesetz als beispielhaft auch für andere Bundesländer, NRW setze sich damit an die Spitze der Reformbewegungen in der Hochschulpolitik.<sup>348</sup> Die SPD brachte erneut einen Entschließungsantrag ein, der die Zurücknahme des Gesetzes und den Einstieg in einen neuen überparteilich ausgetragenen Aushandlungsprozess des neuen Hochschulgesetzes forderte. Im Vergleich zu dem oben genannten ähnlichen Antrag im Kontext der ersten Lesung wurden hier noch weitere Eckpunkte wie die Untersagung allgemeiner Studiengebühren, eine Stärkung der Fachbereiche oder eine feste Frauenquote bei den Professuren ergänzt,<sup>349</sup> die sämtlich gegen die Philosophie des Hochschulfreiheitsgesetzes gerichtet waren. Da jedoch allen Beteiligten klar war, dass der Zug längst abgefahren war, nutzte Karl Schulheis (SPD) dies, um den Regierungsfractionen vorzuwerfen: „Wir haben Ihnen die ausgestreckte Hand entgegengereicht. Wir haben gesagt, wir sind bereit, gemeinsam ein Gesetz auf den Weg zu bringen. [...] Sie haben diese Hand ausgeschlagen und wollen ihr ideologischen Konzept durchsetzen.“<sup>350</sup> Auch die Grünen versuchten mit zwei Anträgen, ihrer ablehnenden Haltung zu dem Gesetz Ausdruck zu verleihen. Neben einem grundsätzlichen Ablehnungsantrag<sup>351</sup> erlaubten sich die Grünen noch einen parlamentarischen Scherz. Sie reichten zur zweiten Lesung einen Änderungsantrag mit der Forderung ein, die Bezeichnung des Gesetzes möge im Dienste der Ehrlichkeit in „Gesetz zur marktradikalen Ausrichtung der Hochschulen“ umbenannt werden.<sup>352</sup>

Wie zu erwarten wurden die drei Anträge der Opposition sämtlich abgelehnt und das Hochschulfreiheitsgesetz in seiner Änderungsfassung, wie sie aus der Beschlussempfehlung des zuständigen Ausschusses hervorgegangen war, mit der Mehrheit der Regierungsfractionen im Parlament

---

348 Vgl. ebd., S. 4529.

349 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag SPD vom 25. Oktober 2006, Drs. 14/2785, S. 3-4.

350 Plenarprotokoll 14/41, S. 4532.

351 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag Bündnis 90/Die Grünen vom 25. Oktober 2006, Drs. 14/2793.

352 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Änderungsantrag Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 25. Oktober 2006, Drs. 14/2794.

angenommen.<sup>353</sup> Damit trat das neue Hochschulgesetz zum 1. Januar 2007 an den nordrhein-westfälischen Hochschulen in Kraft. Die neuen Paradigmen machten auch Anpassungen des Hochschulmedizingesetzes (Dezember 2007)<sup>354</sup> sowie eine Neuregelung des Kunsthochschulrechts (März 2008)<sup>355</sup> notwendig. Eine von den Beschäftigtenverbänden und den Studierendenvertretungen angekündigte Initiative zur Sammelklage gegen das neue Gesetz<sup>356</sup> verlief im Sande. Ebenso blieb der Versuch von Bündnis 90/Die Grünen, mittels eigenem Gesetzesentwurf wesentliche Bestimmungen des neuen Hochschulgesetzes wieder zurückzunehmen,<sup>357</sup> erfolglos. Im Lichte der bestehenden Mehrheitsverhältnisse im Landtag war dies ein eher symbolpolitisches Unterfangen, das den Protest der Opposition gegen den Geist des neuen Hochschulgesetzes zum Ausdruck bringen sollte.

#### 4.1.5 Die Reform der Lehramtsausbildung

Das dritte große hochschulpolitische Reformprojekt der Regierung Rüttgers/Pinkwart nach der Gebühreneinführung und dem Hochschulgesetz war die Reform der Lehramtsausbildung. Dieses Thema hatte in Wahlkampf und Koalitionsvereinbarung im Vergleich zu den beiden anderen Reformen eine nebensächliche Rolle gespielt. Die Reform der Lehramtsausbildung war Teil eines größer angelegten Prozesses, dessen Kontexte und Rahmenbedingungen zunächst im Mittelpunkt der Betrachtung stehen sollen.

---

353 Vgl. Plenarprotokoll 14/41, S. 4542-4543.

354 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Hochschulmedizingesetz vom 19. Dezember 2007, Drs. 14/88.

355 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Neuregelung des Kunsthochschulrechts vom 12. März 2008, Drs. 14/102.

356 Vgl. Hans-Jörg Heims: Uni-Personal zieht vor Gericht, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. Oktober 2006.

357 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes NRW und anderer hochschulrechtlicher Vorschriften vom 7. August 2007, Drs. 14/4804.

## 4.1.5.1 Die Ausgangssituation

Für die Entwicklung und Modernisierung der Lehramtsausbildung ist der 1999 veröffentlichte Abschlussbericht einer im Auftrag der KMK vom Münsteraner Erziehungswissenschaftler Ewald Terhart und dem 2008 verstorbenen Hamburger Staatsrat Hermann Lange geleiteten Kommission von besonderer Bedeutung.<sup>358</sup> Das später unter dem Titel „Perspektiven der Lehrerbildung in Deutschland“ veröffentlichte Dokument<sup>359</sup> wurde zu einer Rahmenvorgabe für die Bundesländer. Die Kommission verteidigte zwar die Grundstruktur der Lehramtsausbildung, sah deren Möglichkeiten jedoch als unzureichend ausgeschöpft an und empfahl eine umfassende Reform. So solle die Praxiserfahrung bereits früher in der Erstausbildung der Lehrerinnen und Lehrer ermöglicht werden, Qualitätssicherung von Standards und Evaluationen sollten vorgesehen und der kontinuierlichen berufsbegleitenden Weiterbildung nach der Erstausbildung eine größere Bedeutung beigemessen werden.<sup>360</sup> Der unabhängig von diesen Ideen zeitlich parallel gestartete Bologna-Prozess bot den strukturellen Rahmen, um eine grundsätzliche Reform der Lehramtsausbildung umzusetzen.<sup>361</sup>

In einer Expertise von 2001 empfahl der Wissenschaftsrat eine stärkere Praxisorientierung der Lehramtsausbildung und ging mit seiner Forderung nach der Beteiligung der Fachhochschulen an der Lehramtsausbildung aufgrund ihrer praxisorientierten Erfahrung sogar noch einen Schritt weiter.<sup>362</sup> Fünf Jahre nach Erscheinen des Berichts der Terhart-Kommission verabschiedete die KMK 2004 Standards für die bildungswissenschaftlichen Teile der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Universität und im Vorbereitungsdienst,<sup>363</sup> womit Qualitätssicherungssysteme und Evalua-

---

358 Vgl. KMK: Standards für die Lehrerbildung. Bericht der Arbeitsgruppe, Bonn 1999, in: [http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2004/2004\\_12\\_16-Standards\\_Lehrerbildung-Bericht\\_der\\_AG.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_12_16-Standards_Lehrerbildung-Bericht_der_AG.pdf).

359 Vgl. Ewald Terhart (Hrsg.): Perspektiven der Lehrerbildung in Deutschland. Abschlussbericht der von der Kultusministerkonferenz eingesetzten Kommission, Weinheim/Basel 2000.

360 Vgl. KMK: Standards für die Lehrerbildung, S. 15-16, S. 20-21, S. 17-18.

361 Vgl. KMK: Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 1999. Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa, Bonn 2000.

362 Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur künftigen Struktur der Lehrerbildung, Berlin 2001, in: <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/5065-01.pdf>, S. 75-77.

363 Vgl. KMK: Vereinbarung zu den Standards für die Lehrerbildung: Bildungswissenschaften. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16. Dezember 2004,

tionen für diesen Bereich verbindlich wurden. Parallel zu diesen Entwicklungen auf der Ebene der Wissenschaftsorganisationen wurden an vielen Universitäten immer mehr eigenständige sogenannte „Zentren für Lehrerbildung“ gegründet. Es erfolgte vielerorts eine bessere Abstimmung der Studienprogramme auf das spätere Berufsfeld und die Lehramtsausbildung geriet verstärkt in das Blickfeld der empirischen Bildungsforschung, sodass man einen Anstieg des Bewusstseins für die Bedeutung der Lehramtsausbildung an den Universitäten in dieser Zeit konstatieren kann.<sup>364</sup>

Diese Entwicklungen spiegelten sich in der nordrhein-westfälischen Hochschulpolitik. Auf Antrag der seinerzeitigen Regierungsfractionen von SPD und Grünen<sup>365</sup> hatte der Landtag die Impulse der Terhat-Kommission aufgegriffen und einen fraktionsübergreifenden Beschluss zur grundsätzlichen Stärkung der Fachdidaktik, des Berufs- und Praxisbezugs, der Öffnung hin zu anderen Studiengangmodellen sowie zu einer generellen Internationalisierung gefasst.<sup>366</sup> Bildungsministerin Gabriele Behler (SPD) warb persönlich für eine stärkere Praxisorientierung der Lehramtsausbildung und machte sich für ein umfassend reformiertes Dienstrecht für Lehrerinnen und Lehrer stark, dessen starre Grundzüge ihrer Ansicht nach zugunsten von mehr leistungsbezogenen Anreizen verbessert werden sollten.<sup>367</sup> Der Beratungsprozess zu den Reformideen zog sich über drei Jahre. 2002 brachte die rot-grüne Koalition ein Gesetz zur Reform der Lehramtsausbildung auf den Weg, das deren im Kern seit 1975 bestehende Grundstruktur veränderte.<sup>368</sup> Mit diesem Gesetz wurde ein Kerncurriculum der Erziehungswissenschaft eingeführt und die Lehramtsausbildung in den Bologna-Prozess mit einbezogen. Mit der Einführung stufenübergreifender, schulformbezogener Lehrämter sollte die Ausbildungsstruktur zielge-

---

in: [https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2004/2004\\_12\\_16-Standards-Lehrerbildung.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_12_16-Standards-Lehrerbildung.pdf).

364 Vgl. Ewald Terhat: Besserung in Sicht. Eine Bilanz nach zehn Jahren Reform der Lehrerbildung, in: DIE ZEIT vom 4. Dezember 2009. – Vgl. auch Susanne Lin-Klitzing et al.: Schulpraxiserfordernis in der Lehrerausbildung? Pro & Contra, in: *Forschung & Lehre* 12 (2018), S. 1056-1059.

365 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Antrag SPD/Bündnis 90/Die Grünen „Lehrerausbildung reformieren. Bezug zur Berufspraxis stärken“ vom 15. März 1999, Drs. 12/3814.

366 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 12/116 vom 9. Juni 1999, S. 9713.

367 Vgl. Behler: *Zukunft: Bildung*, S. 128-134.

368 Gesetz über die Ausbildung für Lehrämter an öffentlichen Schulen (Lehrerausbildungsgesetz LABG) vom 2. Juli 2002, in: *Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen* Nr. 19 vom 19. Juli 2002, S. 325-330.

richteter auf die bestehenden Schulformen ausgerichtet werden. Durch eine Öffnungsklausel wurde ermöglicht, gestufte Studiengänge nach dem BA/MA-Modell auch für das Lehramt zu erproben, ohne das eine konkrete Umsetzungsform vorgegeben wurde. CDU und FDP waren diese Regelungen seinerzeit zu weich, sie hätten sich mehr Verbindlichkeit in den rechtlichen Bestimmungen gewünscht und trugen das Gesetz, wenngleich sie der grundsätzlichen Richtung der Reform durchaus zustimmten, nicht mit.<sup>369</sup> In der Folgezeit wurden an fünf Universitäten (in Bochum, Bielefeld, Dortmund, Münster und Wuppertal) verschiedene Modelle entwickelt, um das BA-MA-System in der Lehramtsausbildung umzusetzen, die sich inhaltlich zum Teil stark unterschieden.

Die schwarz-gelbe Regierung strebte nun eine grundsätzliche Regelung an, die über die verhältnismäßig offenen Bestimmungen des geltenden Gesetzes hinausging und beauftragte zu diesem Zweck eine Kommission unter dem Vorsitz des einflussreichen Bildungsforschers Jürgen Baumert, der einer breiteren Öffentlichkeit durch seine Beiträge zur PISA-Studie bekannt geworden war und der seinerzeit als Vizepräsident der Max-Planck-Gesellschaft amtierte.<sup>370</sup> Die Kommission forderte eine flächendeckende Umstellung auf die konsekutive Struktur des BA/MA-Systems, die für alle Lehrämter gleich lang sein solle. Im zweijährigen Master solle ein Praxissemester integriert werden, an das sich ein einjähriger Vorbereitungsdienst anschließen sollte. Die existierenden Studienseminare sollten zu Zentren für die schulpraktische Lehramtsausbildung umgebaut werden und unter der Fachaufsicht des Schulministeriums den Vorbereitungsdienst durchführen. Dabei sollten sie eng mit den neu einzuführenden universitären Zentren für Lehrerbildung zusammenarbeiten. Eine größere Praxisnähe sollte durch ein 10-wöchiges Schulassistentenprogramm vor Aufnahme des Studiums, ein dreiwöchiges Orientierungspraktikum während des Bachelors und ein Praxissemester im Masterstudium gewährleistet werden. Schließlich sollte auch eine Akkreditierung der Lehramtsausbildung flächendeckend verbindlich gemacht werden.<sup>371</sup>

Besonders umstritten war die genaue Ausgestaltung und Verortung des Vorbereitungsdienstes. Verschiedene Verbände sowie Vertretungen der Seminare und Fachleiter hatten sich im Mai 2006 in einer konzertierten Akti-

---

369 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 13/64 vom 27. Juni 2002, S. 6563-6566, S. 6588.

370 MSW NRW: Die neue Lehrerausbildung in Nordrhein-Westfalen. Grundlagen und Grundsätze, Düsseldorf 2007, in: <http://www.gdsu.de/docs/nrw.pdf>.

371 Ebd.

on zu einem sogenannten „Forum Lehrerbildung“ zusammengeschlossen und sich für eine Beibehaltung der Dauer von zwei Jahren für den Vorbereitungsdiens ausgesprochen.<sup>372</sup> Ansonsten stimmte das Bündnis den von der Baumert-Kommission ausgearbeiteten Vorschlägen weitgehend zu.<sup>373</sup> Die Opposition im Landtag hingegen monierte das vorschnelle Einsetzen der Kommission im Lichte der noch nicht erfolgten umfassenden Evaluation der BA/MA-Erprobungsmodelle in Bochum, Bielefeld, Dortmund, Münster und Wuppertal und kritisierte das intransparente Vorgehen.<sup>374</sup>

Dies war ungefähr die politische Großwetterlage, vor deren Hintergrund die Landesregierung die Reform der Lehramtsausbildung anging. Zusammengefasst könnte man drei Kontexte benennen, unter deren Vorzeichen das Reformprojekt stand: Der erste Kontext beschreibt einen generellen Trend der parteiübergreifend geteilten Forderung nach einer stärkeren Praxisorientierung des Lehramtsstudiums und einer besseren Vorbereitung auf die berufliche Praxis. Der zweite Kontext war die grundsätzliche Neustrukturierung des Studiums im Zuge des Bologna-Prozesses. Hier ist einerseits die Einführung einer konsekutiven Studienstruktur inklusive der Etablierung eines Leistungspunktesystems, der Modularisierung von Studieninhalten und dem studienbegleitenden Prüfen etc. zu nennen, andererseits die Einführung von Akkreditierungen und Qualitätsverbesserungsmaßnahmen. Den dritten Kontext stellen die Anpassungen an das neue Hochschulfreiheitsgesetz und das zuvor verabschiedete NRW-Schulgesetz dar. Das Schulgesetz enthielt Bestimmungen zur nachhaltigen Verbesserung in der Qualität der Lehramtsausbildung.<sup>375</sup> Das neue Hochschulfrei-

---

372 Konkret handelte es sich um: Landesverband der Fach- und Seminarleiterinnen und -leiter an Studienseminaren der Primarstufe, der Sonderpädagogik und der Sekundarstufe I in Nordrhein-Westfalen (LV), Landesarbeitskreis der Ausbilder/innen an Studienseminaren – Lehramt an Gymnasien und Gesamtschulen – in Nordrhein-Westfalen e.V. (LAK), Bundesarbeitskreis der Seminar- und Fachleiter/innen e.V. (BAK), Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft NRW, Philologen-Verband NRW, Realschullehrerverband NRW, Verband Bildung und Erziehung NRW, Verband der Lehrerinnen und Lehrer an Wirtschaftsschulen NRW e.V., Verband der Lehrerinnen und Lehrer an Berufskollegs in NW e.V..

373 Vgl. Forum Lehrerbildung: Qualitätsverbesserung statt Qualitätsverwässerung. Positionspapier zum Bericht der Expertenkommission vom 11. Mai 2007, in: [https://vbe-nrw.de/?content\\_id=1452](https://vbe-nrw.de/?content_id=1452).

374 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Kleine Anfrage der SPD-Fraktion vom 20. März 2007, Drs. 14/4010, S. 1-3.

375 Zweites Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (2. Schuländerungsgesetz), in: Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. Juli 2006, S. 278-289.

heitsgesetz sah u.a. den Wechsel zum BA/MA-System für die Hochschulen im Land vor. Da die Lehramtsstudiengänge an den allermeisten Standorten eng mit den Fachbereichen zusammenarbeiteten und u.a. Lehramtsstudierende und andere Studierende in den gleichen Veranstaltungen saßen, mussten nun die neuen Strukturen auch auf die Lehramtsstudiengänge übertragen werden.

#### 4.1.5.2 Das Gesetzesvorhaben in der politischen Diskussion

In den einleitenden Erläuterungen des Gesetzesentwurfs der Landesregierung wurde das Vorhaben in erster Linie mit der notwendigen Anpassung an den Bologna-Prozess, der Anpassung an das neue Schulgesetz, der Intensivierung des Berufsfeld- und Praxisbezugs sowie der fachlichen und pädagogischen Profilierung der künftigen Lehrkräfte begründet.<sup>376</sup> Die zuständigen Minister, Schulministerin Barbara Sommer (CDU) und Wissenschaftsminister Andreas Pinkwart (FDP), sprachen in der parlamentarischen und öffentlichen Debatte immer wieder von den drei „P“: Die Lehramtsausbildung solle professioneller, profilierter und praxisorientierter werden.<sup>377</sup> Weiterhin war es der Landesregierung wichtig, die Harmonisierung der Lehramtsausbildung mit dem Geist des Hochschulfreiheitsgesetzes zu betonen: Dies gelte etwa für die stärkere Verantwortung der wissenschaftlichen Hochschulen bei der neuen Lehramtsausbildung, für den Verzicht auf die ministerielle inhaltliche Detailsteuerung des Studiums sowie für die Etablierung von Qualitätssicherungssystemen durch Akkreditierungsprozesse.<sup>378</sup>

Der Gesetzesentwurf bestand aus zwei Artikeln: Der erste Artikel umfasste ein komplett neu gefasstes Lehrerausbildungsgesetz (LABG), der zweite Artikel sah notwendige Anpassungen in § 30 des Hochschulfreiheitsgesetzes (HFG) vor, welcher den Aspekt Lehramtsausbildung regelte. Die wichtigsten Bestandteile des Gesetzes sind schnell aufgezählt: Ein zentrales Element war die Festlegung einer identischen Ausbildungszeit für alle Lehrämter an Grundschulen, Haupt-, Real- und Gesamtschulen, Gymnasien, Berufskollegs und in der Sonderpädagogik (§ 3 LABG). Den Zielen

---

376 Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landeregierung. Gesetz zur Reform der Lehrerausbildung vom 25. November 2008, Drs. 14/7961, S. 1.

377 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 14/110 vom 18. Dezember 2008, S. 12845-12846, S. 12851-12852.

378 Gesetz zur Reform der Lehrerausbildung, Drs. 14/7961, S. 2.

des Bologna-Prozesses entsprechend wurde eine gestufte Studienstruktur in einen polyvalenten Bachelor- und einen für den Lehrer- bzw. Lehrerinnenberuf qualifizierenden Master-Abschluss (§ 11, Abs. 2,5,6 LABG) ebenso eingeführt wie ein Akkreditierungswesen (§ 11, Abs. 1 LABG). Der Vorbereitungsdienst wurde gestrafft und curricular organisiert (§ 9 LABG) und die Praxiselemente wurden gestärkt, konkret durch drei Stufen eines mindestens einmonatigen Orientierungspraktikums, eines mindestens sechsmonatigen Praxissemesters und eines das Studium ergänzenden Assistenzpraktikums im Umfang von mindestens 20 Praktikumstagen. Hinzu kam ein vierwöchiges außerschulisches Berufsfeldpraktikum (§ 12, Abs. 1 LABG). Im geltenden Hochschulgesetz wurde die Einrichtung neuer Zentren für Lehrerbildung an den Universitäten als eigenständige Organisationseinheiten mit Entscheidungs-, Steuerungs- und Ressourcenkompetenz neu vorgesehen (§ 30 HFG). Die Federführung bei der parlamentarischen Beratung des Gesetzes übernahm der Schulausschuss, dem Ausschuss für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie oblag die Mitberatung.<sup>379</sup>

In der Quellenauswertung der Stellungnahmen aus dem parlamentarischen Beratungsprozess liegt der Fokus auf den hochschulpolitischen Akteuren. Die weiteren Stellungnahmen schulischer Verbände und Interessenvertretungen werden nur am Rande berücksichtigt, da es hier um die hochschulpolitisch relevanten Aspekte der Reform geht. Zunächst ergibt sich in der Gesamtschau der Stellungnahmen und parlamentarischen Einlassungen der Befund, dass die Landesregierung – anders als bei der Einführung von Studiengebühren und dem Hochschulfreiheitsgesetz – auf eine deutlich höhere Zustimmung der beteiligten Akteure bauen konnte.<sup>380</sup> Teile der geplanten Reform wie die gleich lange Ausbildungszeit für alle Lehrämter sowie die Stärkung der Zentren für Lehrerbildung wurden ausdrücklich von der parlamentarischen Opposition aus SPD und Grünen

---

379 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 69. Sitzung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung vom 10. Dezember 2008, APr 14/787, S. 45.

380 Diesen Befund dokumentiert auch eine Gesamtbetrachtung der Eingangsstatements in der Expertenanhörung. Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschuss für Schule und Weiterbildung/Ausschuss für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie. Öffentliche Expertenanhörung zum Gesetz zur Reform der Lehrerausbildung in Verbindung mit dem Antrag der SPD-Fraktion „Beste Lehrerausbildung für besten Unterricht“ vom 25. März 2009, APr 14/851, S. 22-26.

begrüßt.<sup>381</sup> Die Grundanliegen der Reform – konkret die Angleichung der Studienzeiten für alle Lehrämter, die Stufung der Studienstruktur in einen polyvalenten Bachelor- und einen für den Lehrerberuf qualifizierenden Master-Abschluss sowie der stärkere Praxisbezug – wurden zumindest im Grundsatz von allen Seiten unterstützt. Die Intention und die Stoßrichtung der Reformen wurden von so unterschiedlichen Akteursgruppen wie Universitätsleitungen über einzelne Fachwissenschaftler bzw. Fachwissenschaftlerinnen und Fachbereiche bis hin zu Interessenverbänden und Gewerkschaften mitgetragen.<sup>382</sup> Sogar das CHE und die Landesstudierendenvertretungen waren sich ausnahmsweise einig, was bei hochschulpolitischen Themen ausgesprochen selten vorkommt.<sup>383</sup> Vereinzelt lobten die Hochschulen sogar die erfreulich hohe Transparenz des Gesetzgebungsprozesses.<sup>384</sup>

Ein Grund für die ungeachtet der im Folgenden noch zu thematisierenden Kritik an einzelnen Reformbausteinen verhältnismäßig hohe Akzeptanz des Gesetzesvorhabens dürfte u.a. in der frühen Einbindung von externer Expertise liegen. Es erwies sich als inhaltlich sinnvoller wie taktisch kluger Schachzug, eine parteiübergreifend als unabhängig wahrgenommene Kommission zur Vorbereitung der Reform einzusetzen. Der Preis dafür war die Langwierigkeit des Reformprozesses. Die Opposition im Düsseldorfer Landtag kritisierte, es sei ein quälend langer Prozess gewesen, bis

---

381 Vgl. Plenarprotokoll 14/110, S. 12847, S. 12850-12851.

382 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2388 der Landesrektorenkonferenz der Universitäten in NRW vom 19. Februar 2009. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2360 der TU Dortmund vom 9. Januar 2009. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2339 der HIS GmbH vom 1. Februar 2009. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2324 von Prof. Dr. Uwe Schaarschmidt vom 2. Februar 2009. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2337 der Universität zu Köln vom 2. Februar 2009. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2347 der Universität Paderborn vom 6. Februar 2009. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2348 der Universität Münster vom 6. Februar 2009. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2378 des Fachbereichs Erziehungs- und Sozialwissenschaften der Uni Münster vom 6. Februar 2009. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2358 des Verbands Bildung und Erziehung vom 9. Februar 2009. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2390 der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft vom 20. Februar 2009.

383 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2368 des CHE vom 12. Februar 2009. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2387 des Landes-Asten-Treffens NRW vom 18. Februar 2009.

384 Vgl. Stellungnahme 14/2347 der Universität Paderborn, S. 1.

die Reform auf den Weg gebracht worden sei.<sup>385</sup> Regierungsvertreterinnen und -vertreter konzidierten, dass die Ausarbeitung des Gesetzes recht viel Zeit in Anspruch genommen habe.<sup>386</sup>

Der Löwenanteil der von der Kommission erarbeiteten Empfehlungen fand Eingang in den Gesetzestext. Zu diesem Ergebnis kommt zwangsläufig, wer die beiden Dokumente vergleichend nebeneinanderlegt. Der Kommissionsvorsitzende Jürgen Baumert bezeichnete den Gesetzesentwurf als „völlig kompatibel“ mit den Ergebnissen der von ihm geleiteten Kommission. Zwischen Hochschulen, der HRK, der KMK und den einzelnen Ländern bestehe mittlerweile ein Konsens darüber, dass die moderne Lehrerbildung „wissenschaftsbasiert, konsekutiv, kompetenzorientiert und modularisiert“ organisiert werden solle; die Binnenstruktur sei „klar durch fachliches, fachdidaktisches und bildungswissenschaftliches Wissen sowie durch praktische Anteile definiert.“ Der Entwurf gebe „dem größten Bundesland Nordrhein-Westfalen die Chance, in der Lehrerbildung eine proaktive und möglicherweise führende Rolle einzunehmen.“<sup>387</sup> Allenfalls die Kürzung des Vorbereitungsdienstes und die Bestimmungen zu den als Zentren für Lehrerbildung neu zu strukturierenden alten Studienseminaren trafen nicht ganz den Kern dessen, was die Baumert-Kommission mit intensivierten universitären Praxisphasen und verbesserter institutionalisierter Abstimmung ursprünglich gemeint hatte.<sup>388</sup> Dennoch bezeichnete Ewald Terhat, der frühere Vorsitzende der KMK-Kommission, die Ende der 1990er Jahre der Reform der Lehramtsausbildung einen so kräftigen Schub verliehe hatte, die Reform in Nordrhein-Westfalen nicht von ungefähr als „Durchbruch“ mit bundesweiter Signalwirkung.<sup>389</sup> Auch der prominente Wissenschaftsjournalist Jan-Martin Wiarda frohlockte mit Blick auf die geplante Reform der Lehramtsausbildung in der ZEIT: „Schaut auf NRW!, will man den Kultusministern der anderen Länder zurufen.“<sup>390</sup>

Eine Fundamentalopposition gegen die Reform gab es nicht. Kritik von etwas grundsätzlicherem Charakter kam lediglich aus zwei Richtungen: zum einen von den Fachhochschulen und zum anderen von denjenigen Hochschulen, die in den vorangegangenen Jahren Modellversuche einer

---

385 Vgl. Plenarprotokoll 14/110, S. 12850.

386 Vgl. ebd., S. 12849.

387 APr 14/851, S. 8.

388 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2385 von Prof. Dr. Ludwig Freisel, Institut für Pädagogik, Universität Oldenburg vom 20. Februar 2009.

389 Vgl. Ewald Terhat: *Besserung in Sicht. Eine Bilanz nach zehn Jahren Reform der Lehrerbildung*, in: DIE ZEIT vom 4. Dezember 2009.

390 Vgl. Jan-Martin Wiarda: *Schön praktisch*, in: DIE ZEIT vom 4. Dezember 2008.

modernen Lehramtsausbildung gestartet hatten, vor allem aus Bielefeld. Die Fachhochschulen fühlten sich bei dem Gesetzesvorhaben nicht genügend mitgenommen.<sup>391</sup> Aus ihrer Sicht vergab der Gesetzesentwurf die große Chance, die Fachhochschulen mit in die Lehramtsausbildung einzubeziehen.<sup>392</sup> Im Lichte einer 2006 verabschiedeten HRK-Empfehlung hatten sie sich mehr versprochen. Dort hatte es geheißt:

„Die Lehrerbildung ist primär Aufgabe der Universitäten und Pädagogischen Hochschulen. Fachhochschulen können aber auf der Grundlage ihrer besonderen Potenziale und in Kooperationen mit Universitäten und Pädagogischen Hochschulen hochschultypspezifische Beiträge leisten. [...] Fachhochschulen können [...] mit von ihnen vertretenen Fächern, z.B. Technik, Informatik, Ernährungs- und Gesundheitswissenschaften sowie Sozial- und Pflegepädagogik Expertise in weitere Ausbildungsmodelle einbringen.“<sup>393</sup>

Gerade weil die Fachhochschulen auf ihre Erfahrungen in der Pädagoginnen- und Pädagogenausbildung in anderen Bereichen des Bildungssystems sowie ihre grundsätzliche Praxisorientierung verweisen konnten, fühlten sie sich bei einer Reform ausgegrenzt, deren Kernanliegen u.a. die Integration des Praxisbezugs bereits im Studium in der Lehramtsausbildung vorsah.<sup>394</sup> Im Gesetzesentwurf war lediglich die Anrechenbarkeit von Leistungen aus Studiengängen an Fachhochschulen (§ 10 LABG) für den Einzelfall vorgesehen, was den Fachhochschulen zu wenig war.<sup>395</sup> U.a. wurde gefordert, die Möglichkeit von kooperativen Studienmodellen mit Universitäten in das Gesetz zu integrieren.<sup>396</sup> Für das Ansinnen einer stärkeren

---

391 Vgl. APr 14/851, S. 22.

392 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2334 der Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen NRW vom 3. Januar 2009, S. 1-2.

393 Vgl. HRK: Empfehlung zur Zukunft der Lehrerbildung in den Hochschulen. Beschluss des 206. Plenums vom 21. Februar 2006, in: <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/empfehlung-zur-zukunft-der-lehrerbildung-in-den-hochschulen/>.

394 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2096 der Landesrekorenkonferenz der Fachhochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. September 2008, S. 2.

395 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2350 der Landesrekorenkonferenz der Fachhochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 6. Februar 2009.

396 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2342 der FH Münster vom 1. Februar 2009, S. 1.

Berücksichtigung ihrer Interessen bekamen die NRW-FHs auch Unterstützung aus Baden-Württemberg: Sowohl das dortige Kultusministerium als auch die Rektorenkonferenz der Fachhochschulen Baden-Württemberg verfassten Stellungnahmen, in denen landeseigene Erfahrungen positiv hervorgehoben wurden und die die Stellungnahme der Landesrektorenkonferenz der FHs NRW uneingeschränkt unterstützten.<sup>397</sup> Letztendlich führten diese Bemühungen nicht zum Erfolg. Die Fachhochschulen blieben bei der Lehramtsausbildung weitgehend außen vor.

Die zweite etwas grundsätzlichere Kritik kam von Seiten derjenigen Universitäten, die seit einigen Jahren an Erprobungsmodellen zur Integration von gestuften Studiengängen in das klassische Lehramtsstudium beteiligt waren. Hier waren es Studierendenvertretungen<sup>398</sup> sowie Vertreterinnen und -vertreter der Universität Bielefeld, die kritisierten, dass sich die Erfahrungen aus den Modellversuchen nur unzureichend im Gesetzesprozess niedergeschlagen hätten. Eine Stellungnahme von Dieter Timmermann von der Fakultät für Erziehungswissenschaft in Bielefeld bringt die Kritik besonders deutlich auf den Punkt:

„Wozu Modellversuche, wenn deren Ergebnisse nicht interessieren? Universitäten sollten auf Modellversuche in der Lehrerausbildung verzichten, sie sind teuer und zeitaufwändig, und deren Ergebnisse interessieren die Auftraggeber nicht. ‚Reformen‘ folgen nicht der Logik von wissenschaftlich begleiteten systematischen Erprobungen, sondern politischen Interessenszyklen. ‚Wer abwartet, wird belohnt, wer sich innovativ bewegt, wird bestraft.“<sup>399</sup>

In die gleiche Kerbe schlug die SPD im Zuge der Einsetzung der Baumert-Kommission, die ebenfalls anmahnte, den Modellversuchen noch etwas mehr Zeit zu geben und deren Evaluierungsergebnisse mit in das Gesetz einfließen zu lassen.<sup>400</sup> Selbst das CHE räumte ein, die Verantwortlichen der Modellversuche hätten offenbar zu wenig Zeit gehabt, ihre Erfahrung

---

397 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2344 des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg vom 2. Februar 2009. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2346 der Rektorenkonferenz der Fachhochschulen in Baden-Württemberg vom 4. März 2009, S. 3.

398 Vgl. Stellungnahme 14/2387 des Landes-Asten-Treffens NRW, S. 2.

399 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2353 von Prof. Dr. Dieter Timmermann, Fakultät für Erziehungswissenschaft der Uni Bielefeld vom 6. Februar 2009, S. 2.

400 Vgl. Kleine Anfrage der SPD-Fraktion, Drs. 14/4010, S. 1-3.

gen in den Gesetzgebungsprozess einzuspeisen.<sup>401</sup> Zudem wurde der Sorge Ausdruck verliehen, das neue Gesetz schränke die vom Hochschulfreiheitsgesetz gewährte Autonomie deutlich ein, da die vorgesehene einheitliche Organisationsstruktur des Lehramtsstudiums nicht genügend Gestaltungsspielräume vor Ort zulasse.<sup>402</sup> Neben diesen wenigen Ausnahmen einer sehr grundsätzlichen Kritik gab es verschiedene Verbesserungsvorschläge zu einzelnen Aspekten:

(1) *Kosten/Ressourcen*: Vereinzelt wurde die Besorgnis vor möglicherweise unabsehbaren immensen Kosten geäußert,<sup>403</sup> die beispielsweise für die Einrichtung der neuen Zentren für Lehrerbildung sowie für neu einzurichtende Stellen und Professuren anfallen würden. Auch die Betreuung des Praxissemesters erfordere neue Ressourcen.<sup>404</sup> Der Gesetzesentwurf der Landesregierung enthielt für die Jahre 2010 bis 2015 eine detaillierte Kostenkalkulation: Mehraufwendungen wurden u.a. für Betreuungskräfte an den Schulen für das Assistenzpraktikum, für den Ausbau der Fachdidaktik und den Ausbau von Zentren für Lehrerbildung an den Universitäten, für die Verlängerung einzelner Lehramtsstudiengänge von 3,5 auf 5 Jahre kalkuliert. Einsparungen würden sich durch die Verkürzung des Vorbereitungsdienstes ergeben. Unter dem Strich rechnete die Landesregierung für die Reform der Lehramtsausbildung in den Jahren 2010 bis 2015 mit Kosten in Höhe von 106,2 Mio. Euro.<sup>405</sup> Sigrid Beer (Bündnis 90/Die Grünen) hielt Minister Pinkwart (FDP) im Plenum hingegen vor, beim Vorbereitungsdienst und in den Seminaren 200 Mio. Euro zu sparen, was unter dem Strich auf Einsparungen und nicht auf Investitionen für mehr Qualität in der Lehrerbildung hinauslaufe.<sup>406</sup> Das Gros der Universitäten wie auch die Landesrektorenkonferenz versäumten es zwar nicht, anzunehmen, die für die vorgesehenen Reformen notwendigen Ressourcen möglichst flexibel zur Verfügung gestellt zu bekommen;<sup>407</sup> eine wirkliche

---

401 Vgl. Stellungnahme 14/2368 des CHE, S. 3-4.

402 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2352 der Uni Bielefeld vom 2. September 2008, S. 1. – Vgl. Stellungnahme 14/2353 von Prof. Dr. Dieter Timmermann, Fakultät für Erziehungswissenschaft der Uni Bielefeld, S. 2.

403 Vgl. Stellungnahme 14/2352 der Uni Bielefeld.

404 Vgl. Stellungnahme 14/2378 des Fachbereichs Erziehungs- und Sozialwissenschaften der Uni Münster, S. 2. – Stellungnahme 14/2337 der Universität zu Köln, S. 2.

405 Vgl. Gesetz zur Reform der Lehrerausbildung, Drs. 14/7961, S. 3-4.

406 Vgl. Plenarprotokoll 14/110, S. 12851.

407 Vgl. Stellungnahme 14/2388 der LRK NRW, S. 2.

Opposition zu dem prinzipiell für sinnvoll erachteten Reformprojekt wurde daraus jedoch nicht.

(2) *Ausgestaltung der neuen Zentren für Lehrerbildung*: Einzelne Universitäten sowie die Landesrektorenkonferenz kritisierten die Quasi-Erhebung der neuen Zentren für Lehrerbildung in den Rang einer Fakultät.<sup>408</sup> Die dadurch entstehenden Doppelzuständigkeiten würden absehbar zu organisatorischen Schwierigkeiten führen und die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Fachbereichen werde so in erheblichem Maße erschwert.<sup>409</sup> Es müsse das Ziel sein, den Universitäten bei der Einrichtung und Ausgestaltung dieser Zentren einen maximalen Gestaltungsspielraum zu geben.<sup>410</sup> Das CHE schlug in diesem Zusammenhang vor, keine Zentren fest vorzuschreiben, sondern besser mit Zielvereinbarungen zu arbeiten, um innovative Modelle wie beispielsweise eine gemeinsame Lehramtsfakultät oder sogenannte „Schools of Education“ entsprechend der studienortsspezifischen Besonderheiten zu ermöglichen. Nur so könne sichergestellt werden, dass die Hochschulen ihre organisatorische Freiheit behielten.<sup>411</sup>

(3) *Ausgestaltung des Assistenzpraktikums*: So sehr die grundsätzliche Stärkung des Praxisbezugs begrüßt wurde, so umstritten war die konkrete Ausgestaltung des Assistenzpraktikums.<sup>412</sup> Teils wurde allgemein angemahnt, dass weniger, aber dafür intensivere Praxisphasen wünschenswert seien;<sup>413</sup> teils wurden das qualifizierende Orientierungspraktikum und das Berufsfeldpraktikum als ausreichend angesehen und das Assistenzpraktikum als drittes Element abgelehnt.<sup>414</sup> Die Universität zu Köln etwa forderte, die Kooperation der Universitäten mit den Zentren für schulpraktische Ausbildung in der Praxisphase besser als Kann-Regelung zu fassen und sie nicht zwingend vorzuschreiben.<sup>415</sup> In jedem Fall werde die Organisation des Praxissemesters (§ 12, Abs. 1, 3 LABG) die Universitäten vor große logistische Herausforderungen stellen.<sup>416</sup> Oppositionsvertreterinnen und

---

408 Vgl. ebd., S. 1. – Vgl. ebenso die Ausführungen des LRK-Vorsitzenden Axel Freimuth bei der öffentlichen Expertenanhörung: APr 14/851, S. 28-29.

409 Vgl. Stellungnahme 14/2348 der Universität Münster, S. 1.

410 Vgl. Stellungnahme 14/2337 der Universität zu Köln, S. 2.

411 Vgl. Stellungnahme 14/2368 des CHE, S. 3.

412 Vgl. Plenarprotokoll 14/110, S. 12847-12848, S. 12851.

413 Vgl. Stellungnahme 14/2339 der HIS GmbH, S. 20.

414 Vgl. Stellungnahme 14/2352 der Uni Bielefeld, S. 2. – Vgl. Stellungnahme 14/2337 der Universität zu Köln, S. 2.

415 Vgl. Stellungnahme 14/2337 der Universität zu Köln, S. 2.

416 Vgl. Stellungnahme 14/2347 der Universität Paderborn, S. 2.

-vertreter im Düsseldorfer Landtag monierten, dass die Ausgestaltung der Praxiselemente vage und widersprüchlich sei.<sup>417</sup>

(4) *Vernachlässigung der Fachausbildung*: Als weitere problematische Kehrseite einer Stärkung des Praxisbezugs wurde die Vernachlässigung der fachlichen Ausbildung ausgemacht. So monierte u.a. der Fachbereich Erziehungs- und Sozialwissenschaften an der Uni Münster, dass die Fachausbildung in den gewählten Unterrichtsfächern in ihrem Umfang nach den neuen Plänen deutlich zu schmal bemessen sei.<sup>418</sup> Die Universität Paderborn bemängelte die Einschränkung der Fächerkombination durch die Kernfach-Regelung (§ 3, Abs. 2 und § 4, Abs. 2 LZV). Damit werde den Erfordernissen eines sich verändernden Arbeitsmarkts nicht genügend Rechnung getragen. Einschränkungen von Fachkombinationen solle man den Hochschulen überlassen und allenfalls zum Gegenstand von Zielvereinbarungen zwischen Hochschule und Ministerium machen.<sup>419</sup>

(5) *Kreditierungen und Akkreditierungsvorschriften*: Wie nicht anders zu erwarten, riefen die Anpassungen an „Bologna“ ebenfalls Kritikerinnen und Kritiker auf den Plan. Es handelte sich um Elemente, wie man sie von Bologna-Gegnerinnen und -Gegnern auch bei der Reform anderer Studiengangsmodele kennt. Das einheitliche Vorschreiben von Kreditierungen (§§ 2-5 ÖZV) suggeriere eine falsche Präzision, die so weder nachvollziehbar noch umsetzbar sei.<sup>420</sup> Eine problematische Folge sei die Einschränkung der Mobilität zwischen verschiedenen Bundesländern beim Universitätswechsel.<sup>421</sup> Die vorgesehene ministerielle Aufsicht über die Akkreditierung der Masterstudiengänge (§ 11 (1) LABG) laufe der Idee von Akkreditierungen zu wieder.<sup>422</sup> Das faktische Vetorecht des vom Schulministerium benannten Akkreditierungsvertreterers bzw. der -vertreterin solle entfallen.<sup>423</sup> Jürgen Baumert interpretierte das Vetorecht des Ministeriums als Instrument, das zur frühzeitigen Einigung zwischen Staat und Hoch-

---

417 Vgl. Plenarprotokoll 14/110, S. 12847-12848, S. 12847.

418 Vgl. Stellungnahme 14/2378 des Fachbereichs Erziehungs- und Sozialwissenschaften der Uni Münster, S. 2.

419 Vgl. Stellungnahme 14/2347 der Universität Paderborn, S. 2-3.

420 Vgl. ebd., S. 3. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2356 der Universität Wuppertal vom 8. Februar 2009, S. 2.

421 Stellungnahme 14/2352 der Uni Bielefeld, S. 11.

422 Vgl. Stellungnahme 14/2388 der LRK NRW vom 19. Februar 2009, S. 2. – Vgl. Stellungnahme 14/2352 der Uni Bielefeld, S. 11. – Stellungnahme 14/2348 der Universität Münster, S. 2.

423 Stellungnahme 14/2339 der HIS GmbH, S. 20.

schulen anhalte, das aber besser niemals zur Anwendung komme, da die Kooperation dann zu Ende und Konflikte vorprogrammiert seien.<sup>424</sup>

(6) *Sonstiges*: Der Vollständigkeit halber zu erwähnen wären noch einige weitere Aspekte. So wurde moniert, dass sich leider im gesamten Gesetzesentwurf kein Wort zur berufsbegleitenden Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer finde,<sup>425</sup> die ein ganz wesentliches Anliegen der KMK-Kommission unter Ernst Terhat gewesen war. Dem Sachverständigen Uwe Schaarschmidt gingen die Pläne zur Polyvalenz des BA-Studiums nicht weit genug. Seiner Auffassung nach müsse die Frage nach der persönlichen Eignung zum Lehrberuf in der Studieneinstiegsphase eine größere Bedeutung erhalten. Außerdem müssten während des Studienverlaufs verstärkt Alternativen zum Lehrberuf aufgezeigt werden.<sup>426</sup> Ein weiterer Aspekt war die von Kritikerinnen und Kritikern unterstellte fehlende Berufsqualifizierung des BA-Abschlusses sowie dessen mangelnde Anschlussfähigkeit für fachwissenschaftliche Masterprogramme.<sup>427</sup> Ferner wurde eine weitergehende Förderung zur Intensivierung der Forschung zum Lehrberuf gefordert.<sup>428</sup> Schließlich forderte die HIS GmbH, der Reform noch Zeit zu geben und ihre Einführung um ein Jahr zu verschieben, um den Universitäten genügend Raum zu geben, die dafür erforderlichen Strukturen zu schaffen.<sup>429</sup> Von den Grünen wurde grundlegend die nicht stimmige Grundphilosophie des Gesetzes kritisiert. Man identifizierte zwei unterschiedliche Zugänge der verantwortlichen Ministerien: Die Anforderungen des Schulministeriums unter der Ägide von Barbara Sommer (CDU), Schulen bedarfsdeckend mit entsprechenden Fachlehrkräften zu versorgen stehe der Effizienzorientierung aus dem Hause Pinkwart (FDP) entgegen.<sup>430</sup>

---

424 Vgl. APr 14/851, S. 15.

425 Stellungnahme 14/2339 der HIS GmbH, S. 21.

426 Stellungnahme 14/2324 von Prof. Dr. Uwe Schaarschmidt, S. 1-3.

427 Vgl. APr 14/851, S. 14. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschuss für Schule und Weiterbildung/Ausschuss für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie. Gemeinsame Sitzung zum Gesetz zur Reform der Lehrerausbildung in Verbindung mit dem Antrag der SPD-Fraktion „Beste Lehrerausbildung für besten Unterricht“ vom 30. April 2009, APr 14/883, S. 15.

428 Stellungnahme 14/2339 der HIS GmbH.

429 Vgl. ebd., S. 20.

430 Vgl. Plenarprotokoll 14/110, S. 12850. – Vgl. ferner Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschuss für Schule und Weiterbildung/Ausschuss für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie. Gemeinsame Sitzung zum Gesetz zur Reform der Lehrerausbildung in Verbindung mit dem Antrag der SPD-Frakti-

Trotz dieser diversen Punkte bleibt festzuhalten, dass die Reform der Lehramtsausbildung in ihrem Grundsatz konsensuell getragen wurde. Die Auseinandersetzungen bezogen sich entweder auf Details in der Ausgestaltung oder waren generellen Usancen des parlamentarischen Spiels zwischen Regierung und Opposition geschuldet. Die Tatsache, dass die Koalitionsfraktionen im nordrhein-westfälischen Landtag für einige Grundelemente der Reform auf die Zustimmung der Oppositionsvertreter stießen, heißt nicht, dass es im parlamentarischen Beratungsprozess nicht zu Kontroversen kam. So wurde die gemeinsame Ausschusssitzung vom 22. April 2009, in der die Ausschussvertreterinnen und -vertreter eigentlich eine umfassende Bewertung der Expertenanhörung vom 25. März 2009<sup>431</sup> hatten vornehmen wollen, aufgrund eines Geschäftsordnungsantrags von Sigrid Beer (Grüne), der Zustimmung fand, abgebrochen.<sup>432</sup> Beer wertete die Tatsache, dass nur fünf Vertreterinnen und Vertreter der Koalition bei der Stellungnahme von Schulministerin Barbara Sommer (CDU) anwesend waren, als Missachtung eines wichtigen Reformprozesses. Der Abgeordnete Manfred Kuhmichel (CDU) versuchte, den beschlossenen Abbruch abzuwenden, indem er auf einen kurzfristigen Abstimmungsbedarf der Fraktion in Bezug auf ein anderes Themenfeld hinwies.<sup>433</sup> Dieser Versuch hatte jedoch keinen Erfolg, sodass die Sitzung vertagt und am 30. April 2009 nachgeholt wurde.<sup>434</sup> Möglicherweise hatten die Vertreterinnen und Vertreter aus den Koalitionsfraktionen die Verabschiedung des Gesetzes vorschnell antizipiert und kassierten daher diese kleinere Schlappe, die gleichwohl eher symbolischen Charakters war und die Reform nicht mehr aufhalten konnte, was im Übrigen auch nicht die Intention von SPD und Grünen war. Es ging eher darum, ein Signal zu setzen.

Die ausführliche Aussprache zur umfangreichen Expertenanhörung erfolgte in der gemeinsamen Sitzung der beiden Ausschüsse am 30. April 2009. Vor der finalen Abstimmung im Wissenschaftsausschuss fassten SPD und Grüne nochmals die aus ihrer Sicht noch nicht aus dem Weg geräumten Kritikpunkte zusammen: Neben der allgemeinen Kritik an der fehlenden Konkretisierung und wenig schlüssigen Darstellung des Gesetzes sowie dem Festhalten am dreigliedrigen Schulsystem monierte man

---

on „Beste Lehrerausbildung für besten Unterricht“ vom 22. April 2009, APr 14/871, S. 5.

431 Vgl. APr 14/851.

432 Vgl. ebd., S. 8-9.

433 Vgl. ebd., S. 9.

434 Vgl. APr 14/883.

konkret in erster Linie den kontroversenbergenden Status der Zentren für Lehrerbildung sowie die ungenügende Vorbereitung der Hochschulen auf die Organisation der zweiten Praxisphase.<sup>435</sup> Schließlich stimmten beide beteiligten Ausschüsse dem vorgelegten Gesetzesentwurf mit den Stimmen der Regierungsfraktionen gegen die Stimmen von SPD und Grünen zu.<sup>436</sup>

#### 4.1.5.3 Die Verabschiedung des Gesetzes

Im Lichte des allgemeinen Konsenses in Bezug auf die Grundanliegen der Reform war es nicht verwunderlich, dass sich die von den Ausschüssen in den Beschlussempfehlungen vorgesehenen Änderungen am Regierungsentwurf in Grenzen hielten.<sup>437</sup> Es handelte sich um marginale Änderungen:

Die Möglichkeiten zur Kombination von Fächern für das Lehramt an Berufskollegs wurden erweitert mit dem Ziel, den Personalbedarf in allgemeinbildenden Fächern wie Deutsch sowie katholische und evangelische Religionslehre auch langfristig besser decken zu können (§ 11, Abs. 5, Satz 4 LABG).<sup>438</sup> In § 10 LABG wurde ergänzt, dass in Bezug auf Studienabschlüsse für Kooperationen von Hochschulen Kooperationsvereinbarungen geschlossen werden müssen. Damit sollten die Möglichkeiten zur Einbeziehung der Fachhochschulen in die Lehramtsausbildung, insbesondere in den technischen Fachrichtungen und Berufskollegs erweitert werden.<sup>439</sup> Dies war allerdings auch der einzige, relativ nebensächliche Aspekt, mit dem man der Unzufriedenheit der Fachhochschulen entgegen kam. Zu deren Anliegen einer stärkeren Beteiligung regte Schulministerin Sommer (CDU) in einer Stellungnahme vor dem Ausschuss lediglich recht allgemein an, „bei Beachtung des Primats der universitären Ausbildung,

---

435 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 59. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 30. April 2009, APr 14/886, S. 8-9.

436 Vgl. ebd., S. 13. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 78. Sitzung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung vom 6. Mai 2009, APr 14/888, S. 7.

437 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Schule und Weiterbildung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Reform der Lehrerausbildung vom 6. Mai 2009, Drs. 14/9085.

438 Vgl. ebd., S. 34.

439 Vgl. ebd., S. 34.

noch ein Signal für eine verstärkte Kooperation“ zu setzen.<sup>440</sup> Weiterhin wurde das Assistenzpraktikum an den Schulen in Eignungspraktikum umbenannt. Damit sollte stärker zum Ausdruck gebracht werden, dass es vor allem einer ersten Klärung der Eignung für den Lehrberuf diene. Zudem wurde vorgesehen, dass auch leitende Tätigkeiten in der Kinder- und Jugendarbeit anererkennungsfähig sind (§ 12, Abs. 4 LABG).<sup>441</sup> Die sonstigen Bestimmungen zur Zuständigkeit und zur Durchführung blieben jedoch unangetastet. Klaus Kaiser (CDU) nannte diese Veränderung als Beispiel dafür, dass die Regierungsparteien sehr wohl auf die Anregungen im Laufe des Gesetzgebungsprozesses reagiert und entsprechende Anpassungen vorgenommen hätten.<sup>442</sup> Den Forderungen der Opposition kam man insofern entgegen, als dass der obligatorische Umstellungszeitpunkt für die Universitäten auf das Jahr 2011 aufschob (§ 20, Abs. 4,6 LABG).<sup>443</sup> Mit einem neuen Absatz 9 sollte klargestellt werden, dass auch über das Jahr 2011 hinaus Lehrämter nach dem Gesetz von 2002 auf Grund von Vertrauensschutzregelungen erworben werden können (§ 20, Abs. 4,6,9 LABG).<sup>444</sup>

Alle anderen Änderungsvorschläge bezogen sich nicht auf substantielle Aspekte, sondern hatten eher den Charakter von stilistischen Formulierungsangleichungen (§ 9, Abs. 3 LABG; § 10, Abs. 2 LABG; § 12, Abs. 4,5 LABG; § 13, Abs. 2, Satz 1,3 LABG; § 20, Abs. 4 LABG). Weitergehenden Forderungen nach einer Verknappung des Vorbereitungsdiens gab die Landesregierung erst einmal nicht nach, sagte jedoch zu, dies nach einer ersten Evaluation überprüfen zu wollen. Auch am Assistenzpraktikum hielt man in der vorgesehenen Form fest.<sup>445</sup> Unzufrieden mit diesen nur marginalen Änderungen brachten SPD und Grüne für die zweite Lesung je eigene Entschließungsanträge ein, mit dem Ziel, den Gesetzentwurf wieder in den Beratungsprozess zurückzuverweisen.

Mit der wiederholenden Zusammenfassung der Kritikpunkte aus der Expertenanhörung (zu kurzer Vorbereitungsdiens, unklare Zusammenar-

---

440 Vgl. APr 14/871, S. 13.

441 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Schule und Weiterbildung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Reform der Lehrerbildung, Drs. 14/9085, S. 34.

442 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 14/123 vom 7. Mai 2009, S. 14257-14269, S. 14258.

443 Vgl. APr 14/871, S. 13.

444 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Schule und Weiterbildung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Reform der Lehrerbildung, Drs. 14/9085, S. 35.

445 Vgl. APr 14/871, S. 13.

beit Zentren/Fakultäten, Nichtberücksichtigung von Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern, unzureichende Berücksichtigung der Heterogenität der Studierendenschaft, zu wenige Evaluationselemente, nicht gegebene Polyvalenz etc.) plädierte die SPD-Fraktion dafür, der Reform „mehr Geld, mehr Zeit, mehr Raum“<sup>446</sup> zu geben. Die Grünen wiesen etwas knapper auf den aus ihrer Sicht nach wie vor ungelösten Grundkonflikt zwischen staatlicher Verantwortung versus mehr Freiheiten für die Hochschulen sowie auf die unzureichende Abstimmung der verschiedenen Praxiselemente untereinander hin, erneut flankiert durch die Kritik am starren Festhalten am dreigliedrigen Schulsystem.<sup>447</sup> Anders als bei den Gesetzesentwürfen zum Hochschulfreiheitsgesetz und zu den Studiengebühren fällt auf, dass nicht der Gesetzesentwurf zu Fall gebracht werden, sondern nur erneut in den Beratungsprozess eingespeist werden sollte. Kurz gesagt: Modifikationen waren das Ziel, nicht Ablehnung.

Der Debattenbeitrag von Anna Boos (SPD) in der zweiten Lesung als Oppositionsrednerin stand unter dem Leitmotiv von „Licht und Schatten“: Die Anpassung an Bologna sei notwendig und sinnvoll, nur werde die Möglichkeit zur Polyvalenz des BA-Abschlusses nicht erreicht; die gleich lange Ausbildung für alle Lehramter sei vernünftig, aber leider würden schulformbezogene Lehramter weiter fortgeschrieben; die Schaffung der Zentren für Lehrerbildung seien ausdrücklich zu begrüßen, deren Kooperation mit den Fakultäten sei aber unzureichend geregelt.<sup>448</sup> Aus diesen Gründen hielt Boos fest: „Das Gesetz wird in der vorliegenden Form der anspruchsvollen Aufgabe überhaupt nicht gerecht. Es ist zu schnell und zu kurz gesprungen.“<sup>449</sup> In ähnlicher Weise fielen die Einlassungen der Grünen aus, während die Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Regierungsfractionen sowie die beiden zuständigen Kabinettsmitglieder Sommer (CDU) und Pinkwart (FDP) das Gesetz als vorbildlich und mit bundesweitem Signalcharakter lobten und auffallend häufig verschiedene Experten- und Journalistinnenkommentare sowie den Kommissionsvorsitzenden Jürgen Baumert zitierten. Schlussendlich wurde das Gesetz in zweiter Lesung mit den Stimmen der Regierungsfractionen bei Ablehnung durch SPD und Grüne beschlossen.<sup>450</sup> Damit hatte die Regierung Rütt-

---

446 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag SPD vom 6. Mai 2009, Drs. 14/9201.

447 Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag der Bündnis 90/Die Grünen vom 5. Mai 2009, Drs. 14/9176, S. 1.

448 Vgl. Plenarprotokoll 14/123, S. 14257-14269, S. 14259-14260.

449 Ebd., S. 14257-14269, S. 14260.

450 Vgl. ebd., S. 14257-14269, S. 14269.

gers/Pinkwart etwa ein knappes Jahr vor dem nächsten Urnengang das dritte größere hochschulpolitische Projekt auf den Weg gebracht.

#### 4.1.6 Weitere hochschulpolitische Initiativen und Maßnahmen

Nach der Einführung der Studiengebühren im März 2006 war es für die schwarz-gelbe Regierung ein wichtiges hochschulpolitisches Signal, den vielerorts geäußerten Sorgen entgegen zu treten, die damit verbundenen Mehreinnahmen nicht an anderer Stelle zu kürzen. Daher wurde im August 2006 ein sogenannter „Zukunftspakt“ der Landesregierung mit den Hochschulen des Landes unterzeichnet. Zentraler Inhalt war die Festbeschreibung von weiterhin wie bisher jährlich 2,8 Mrd. Euro an Haushaltsmitteln für die Hochschulen bis zum Ende der Legislaturperiode 2010. Die Hochschulen wurden von haushaltswirtschaftlichen Eingriffen (wie beispielsweise Stellenbesetzungssperre und globalen Minderausgaben) auch über 2006 hinaus ausdrücklich ausgenommen. Das Land verpflichtete sich, alle Besoldungs- und Tariferhöhungen bis 2010 auszugleichen und die Hochschulen an dieser Finanzierung nur mit einem einmaligen Eigenanteil von 0,8 % zu beteiligen. Das Versprechen, die Mehreinnahmen durch die Studiengebühren nicht an anderer Stelle abzuziehen, wurde verbindlich bekräftigt.<sup>451</sup>

Regierungsvertreterinnen und -vertreter lobten diesen Pakt als einzigartigen Meilenstein, während die Hochschulvertretungen sich etwas zurückhaltender und weniger euphorisch, aber doch erleichtert zeigten.<sup>452</sup> Die Landesregierung trat Befürchtungen der Opposition entgegen, wonach mit dem eventuellen Rückgang der Studienanfängerinnen und -anfänger infolge der Gebühreneinführung Mittelkürzungen verbunden sein könnten. Minister Pinkwart (FDP) wies dergleichen Sorgen mit dem Hinweis zurück, dass im Rahmen der Leistungsorientierten Mittelvergabe die Abschlüsse als Kriterium gewichtet blieben und dass die Erstimmatrikulationsziffer zunächst einmal keinen Einfluss auf die Bemessung der Global-

---

451 Vgl. Zukunftspakt zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes vom 18. August 2006, in: <https://www.lrk-nrw.de/images/stories/zukunftspakt.pdf>.

452 Vgl. Marco Finetti: Die Zukunft gepackt. Finanzsicherheit für NRW-Unis, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 21. August 2006. – Vgl. LRK NRW: Vertrag sichert NRW-Hochschulen finanzielle Planungssicherheit bis 2010, in: <https://www.lrk-nrw.de/presse/archiv/2005-2006/236-hochschulrektoren-und-landesregierung-unterzeichnen-zukunftspakt>.

haushalte hätte.<sup>453</sup> In jedem Fall hielt die Regierung mit dem Zukunftspakt eines ihrer zentralen Versprechen aus dem Koalitionsvertrag ein. Die öffentliche Finanzierung für das Hochschulwesen wurde so – unabhängig von der Gebühreneinführung – verstetigt. Alles andere wäre angesichts der Kontroversität und Emotionalität, die sich in der hochschulpolitischen Öffentlichkeit mit dem Thema Studiengebühren verband, politisch kaum vermittelbar gewesen.

Weitere Akzente setzte die schwarz-gelbe Regierung beim Ausbau der nordrhein-westfälischen Fachhochschullandschaft. Im Mai 2007 kündigte Ministerpräsident Jürgen Rüttgers an, drei neue Fachhochschulen gründen zu wollen. Damit sollte dem Fachkräftemangel in Unternehmen entgegengewirkt und die Nachfrage nach hochqualifizierten Ingenieurinnen und Ingenieuren bedient werden.<sup>454</sup> Der Schwerpunkt sollte auf ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen liegen, womit man Wahlkampfversprechen gegenüber den Unternehmen<sup>455</sup> nachkam. Weiterhin sah die Regierung auch Handlungsbedarf wegen weiterer Faktoren wie dem erwarteten Anstieg der Erstsemesterzahlen in den 2010er Jahren und den besonderen Herausforderungen, die sich durch in vielen Bundesländern beschlossene Schulzeitverkürzungen auf zwölf Jahre ergeben würden.<sup>456</sup> Die Gründung neuer Fachhochschulen verband die Regierung zugleich mit dem Feld der regionalen Standortförderung. Im Mai 2008 hatte sie einen Standortwettbewerb ausgelobt und dabei insbesondere das Ruhrgebiet im Blick, in dem zwei Projekte lokalisiert sein sollten. Das Rennen machten: die Fachhochschule Hamm-Lippstadt (heute Hochschule Hamm-Lippstadt), die Fachhochschule Nördlicher Niederrhein (heute Hochschule Rhein-Waal) in Krefeld und die Fachhochschule Westliches Ruhrgebiet (heute Hochschule Ruhr-West). Bereits im Mai 2009 wurden die drei neuen Hochschulen installiert, sodass der Betrieb zum Wintersemester 2009/10 aufgenom-

---

453 Vgl. MIWFT NRW: Schreiben an den Vorsitzenden des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 12. Januar 2007, in: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV14-886.pdf>.

454 Vgl. CDU NRW aktuell, Ausgabe 24/08 vom 5. Juni 2008, in: <https://www.land.nrw/.../gesundheitscampus-kommt-nach-bochum-ministerpraesident>, S. 1.

455 Vgl. exemplarisch Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/2442 des Verbandes Deutscher Maschinen- und Anlagenbau/Landesgruppe Nordrhein-Westfalen vom 5. März 2009.

456 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz zum Ausbau der Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen (Fachhochschulausbaugesetz) vom 14. Januar 2009, Drs. 14/8290.

men werden konnte. Den grundsätzlichen Ausbau der Fachhochschullandschaft begrüßte die Opposition, allerdings monierte sie dessen Ausgestaltung: Bündnis 90/Die Grünen hätte den Ausbau bestehender Standorte der Schaffung neuer Fachhochschulen vorgezogen.<sup>457</sup> Beide Oppositionsparteien kritisierten, dass die Maßnahmen nicht ausreichten, um den Mangel an Studienplätzen der kommenden Dekade zu decken.<sup>458</sup>

Das Gesetzespaket wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen verabschiedet, wobei die Oppositionsfraktionen in Bezug auf Artikel 1 zum Aufbau der drei neuen Hochschulen mit Enthaltung votierten, ihn also indirekt gewissermaßen mittrugen.<sup>459</sup> Die Maßnahmen in dem entsprechenden Gesetzespaket zum Auf- und Ausbau der Fachhochschullandschaft in NRW samt Schaffung von 10.000 neuen Studienplätzen ließ sich die Landesregierung gerechnet auf die kommenden Jahre rund 141 Mio. kosten,<sup>460</sup> die im Nachtragshaushalt 2009 etatisiert wurden.<sup>461</sup> Um den gestiegenen Anforderungen im Gesundheitswesen zu begegnen, brachte die Landesregierung bei Enthaltung der Oppositionsfraktionen im Landtag auch die Gründung der bundesweit ersten Fachhochschule für Gesundheitsberufe in Bochum (heute Hochschule für Gesundheit) auf den Weg.<sup>462</sup>

In Kapitel 3.5.6 wurde die generelle Problematik der Hochschulzulassung thematisiert. Mehrfachbewerbungen und mehrstufige Nachrückverfahren verlaufen bis heute höchst ineffizient und sorgen bei Hochschulbediensteten und Studieninteressierten nach wie vor für viel Frust. Mit der Ratifikation des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung der Hochschulzulassung sollte die ZVS zu einer „Stiftung für Hochschulzulassung“ weiterentwickelt werden. Die Stiftung sollte künftig im Auftrag von und gegen Bezahlung durch die Hochschulen die Information und Beratung von Studieninteressierten, die Aufbereitung von Be-

---

457 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 14/114 vom 30. Januar 2009, S. 13532-13549, S. 13540.

458 Vgl. ebd., S. 13279-13280.

459 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 14/121 vom 2. April 2009, S. 14044-14055, S. 14055.

460 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz zum Ausbau der Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen (Fachhochschulausbaugesetz) vom 14. Januar 2009, Drs. 14/8290.

461 Vgl. Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2009 (Nachtragshaushaltsgesetz 2009), vom 1. April 2009, Drs. 14/145.

462 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz zum Aufbau der Fachhochschule für Gesundheitsberufe in Nordrhein-Westfalen vom 8. Oktober, Drs. 14/167.

werberinnen- und Bewerberdaten, den Abgleich von Mehrfachzulassungen und die Vermittlung von nicht besetzten Studienplätzen übernehmen.<sup>463</sup> Diese grundsätzliche Fortentwicklung der ZVS war politisch nicht umstritten. Da die FDP, wie in Kapitel 4.1.1 ausgeführt, in ihrem Wahlprogramm die Abschaffung der ZVS gefordert hatte,<sup>464</sup> ließ es sich die Opposition nicht nehmen, daran in der parlamentarischen Debatte zu erinnern – schlussendlich wurden die auf die Hochschulzulassung bezogenen Teile des Gesetzes mit den Stimmen aller Landtagsfraktionen verabschiedet.<sup>465</sup> Die Regierung verband das Gesetzespaket in Artikel 7 mit einer Reform der Professorinnen-/Professorenbesoldung, die den Hochschulen durch das Streichen einer entsprechenden Bundesvorschrift mehr Beweglichkeit bei der Besoldung der Professorinnen und Professoren gab.<sup>466</sup> Die Opposition monierte diese Reform ebenso wie deren grundsätzliche Verbindung mit der Zulassungsproblematik, die in einen anderen Sachzusammenhang gehöre.<sup>467</sup> Dennoch wurden auch diese Teile des Gesetzes mit der Koalitionsmehrheit angenommen.

Die im Mai 2008 von Ministerpräsident Jürgen Rüttgers eingesetzte Zukunftskommission des Landes Nordrhein-Westfalen unter dem Vorsitz von Lord Ralf Dahrendorf und dem früheren SPD-Kanzleramtsminister Bodo Hombach war beauftragt, Empfehlungen zur Bildungs-, Forschungs- und Wirtschaftspolitik zu geben.<sup>468</sup> Da Bildung eines der Schwerpunktthemen der Kommission war, wurde auch das Thema Hochschulpolitik the-

---

463 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Ratifizierung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 5. Juni 2008, zur Errichtung einer „Stiftung für Hochschulzulassung“ zum Hochschulstudium in Nordrhein-Westfalen sowie zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften (Hochschulzulassungsreformgesetz), Drs. 14/7318, S. 2.

464 Vgl. FDP NRW: Wahlprogramm 2005, S. 10-11.

465 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 14/97 vom 27. August 2008, S. 11570-11575, S. 11572, S. 11574.

466 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Ratifizierung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 5. Juni 2008, zur Errichtung einer „Stiftung für Hochschulzulassung“ zum Hochschulstudium in Nordrhein-Westfalen sowie zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften (Hochschulzulassungsreformgesetz), Drs. 14/7318, S. 44.

467 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 14/97 vom 27. August 2008, S. 11570-11575, S. 11575.

468 Vgl. Lord Ralf Dahrendorf: Innovation und Solidarität. Bericht des Vorsitzenden der Zukunftskommission, Düsseldorf 2009. – Vgl. dazu auch Kronenberg: Rüttgers. Eine politische Biografie, S. 199.

matisiert, wengleich der Hauptteil der Vorschläge sich auf andere Bereiche des Bildungssystems fokussierte. Zentrale Pro- und Contra-Argumente zum Thema Studiengebühren wurden zusammengetragen, auf deren Basis die Kommission empfahl, nachgelagerte Studiengebühren einzuführen, um so die Vorteile der Gebühren mit dem sozialpolitischen Ziel der Chancengerechtigkeit und der bildungspolitischen Notwendigkeit, mehr Akademikerinnen und Akademiker auszubilden, zu verknüpfen.<sup>469</sup> Insofern plädierte der Bericht der überparteilich zusammengesetzten Kommission für ein anderes als das von der Landesregierung eingeführte Modell. An anderen Stellen des Abschlussberichts wurde vor allem auf die Notwendigkeit einer Stärkung der beruflichen Bildung und des besseren Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte ohne klassisches Abitur abgestellt.<sup>470</sup> Weitergehende hochschulpolitische Impulse gingen von der Arbeit der Kommission nicht aus.

#### 4.1.7 Bilanz der schwarz-gelben Hochschulpolitik 2005-2010

Wie stellt sich nun die Hochschulpolitik der schwarz-gelben Landesregierung unter Jürgen Rüttgers (CDU) und Andreas Pinkwart (FDP) im Rückblick dar? Die Hochschulpolitik erfuhr durch den Ressortzuschnitt, konkret durch die Besetzung des Wissenschaftsressorts mit dem Vize-Regierungschef, zweifellos eine spürbare Aufwertung. Wie in Kapitel 2.6.3 dargelegt wurde, hat Hochschulpolitik heute nicht mehr die gesamtgesellschaftliche Bedeutung, die dieses Politikfeld noch in den 1960er und 1970er Jahren genoss. Insofern ist jede Zufuhr an Aufmerksamkeit, und sei sie kontingenten Gründen der Koalitionslogik geschuldet, nur zu begrüßen. Wissenschaftsminister Pinkwart (FDP) hatte im Gegensatz zu seinen beiden Nachfolgerinnen im Amt einen Großteil seiner beruflichen Laufbahn außerhalb der Politik als Hochschullehrer verbracht und war daher bestens auf das ihm zugeordnete Ressort vorbereitet. Es hat maßgeblich mit seiner Person zu tun, dass gerade die Fachhochschulen deutlich mehr im Fokus standen als zuvor. Für die Kritikerinnen und Kritiker des schwarz-gelben Kurses war er das Gesicht einer als „neoliberal“ empfundenen Hochschulpolitik. Gerade für Studierende, die gegen die Gebühreneinführung auf die Straße gingen, wurde er zur Zielscheibe des Protests. Dennoch vertrat er seine Überzeugungen vor dem Parlament und auch in

---

469 Vgl. ebd., S. 13.

470 Vgl. ebd., S. 15-16.

der Öffentlichkeit mit großer Sachkenntnis und Verve. Letzten Endes war es ihm und seiner Ministeriumsführung zu verdanken, dass die hochschulpolitischen Kernprojekte so schnell nach dem Regierungswechsel in die Tat umgesetzt wurden.

Am Ende der Legislaturperiode stand eine bemerkenswerte Regierungserklärung, in der sich Ministerpräsident Rüttgers (CDU) am 21. Januar 2010 schwerpunktmäßig mit den Schlussfolgerungen der im Vorkapitel erwähnten, von ihm eingesetzten überparteilichen Zukunftskommission NRW 2025 auseinandersetzte. Diese Regierungserklärung ist für bildungs- und hochschulpolitische Zusammenhänge eine sehr ergiebige Quelle, da Rüttgers in ihr auch sein im Austausch mit dem Kommissionsvorsitzenden Ralf Dahrendorf geformtes grundsätzliches Verständnis von Bildung zum Ausdruck brachte. Die entsprechenden Passagen werden daher etwas ausführlicher zitiert:

„Er [Lord Dahrendorf, M. B.] will den klassischen Bildungsbegriff weiterentwickeln. Die alte Trennung zwischen sogenannter Bildung und praktisch orientierter Ausbildung muss überwunden werden. Stattdessen muss die Befähigung in den Mittelpunkt rücken. Jeder soll befähigt sein, etwas aus sich zu machen, und damit auch die Chance haben, sozial aufzusteigen. Wir brauchen dafür einen neuen, einen umfassenden Begriff von Bildung. Die Fähigkeit zu abstraktem und analytischem Denken ist genauso wichtig wie die Fähigkeit zu emotionalen Zuwendungen. Künstlerische Talente zu entfalten, ist genauso bedeutsam wie die Fähigkeit, soziale und professionelle Netzwerke aufzubauen und zu erhalten. Das Ideal der Befähigung des Menschen, sich selbst umfassend zu bilden, also das Humboldt'sche Bildungsideal, ist nicht veraltet. Im Gegenteil, es war nie so aktuell wie heute.“<sup>471</sup>

Der Rekurs auf Humboldt als Allzweckwaffe für die bildungspolitische Sonntagsrede ist ein vertrautes Muster, auf das in Kapitel 2.3.3 eingegangen wurde und das bereits mehrfach exemplifiziert wurde. Rüttgers plädierte für ein Zusammendenken von theoretischer und praktischer Vernunft, einen Zweiklang von intellektuellem Reflexivwissen und dessen konkreter Anwendung, was sich als Leitparole gut ausformulieren, in der

---

471 Landtag Nordrhein-Westfalen: Regierungserklärung, in: Plenarprotokoll 14/141 vom 21. Januar 2010, S. 16401-16462, S. 16402.

Praxis jedoch deutlich schwieriger umsetzen lässt.<sup>472</sup> Anders als es die Zukunftskommission empfohlen hatte, übernahm die Regierung Rüttgers den Vorschlag von nachgelagerten Studiengebühren nicht. Stattdessen machte sie sich aus den Vorschlägen der Kommission andere Anliegen zu Eigen, wie etwa den Hochschulzugang stärker als bisher für beruflich Qualifizierte ohne Abitur zu öffnen.<sup>473</sup> Seitens der Opposition wurden die in der Kommission ventilerten Forderungen nach einer stärkeren Wirtschaftsnähe der Hochschulen besonders kritisch aufgegriffen.<sup>474</sup> Rüttgers führte dazu an die Adresse der Opposition sowie der Kritikerinnen und Kritiker der schwarz-gelben Hochschulpolitik aus:

„Bildung umfassend zu denken, heißt auch, Bildung nicht zu ökonomisieren. Ökonomischer Nutzen ist wichtig. Heutzutage gibt es eine ganze Reihe sogenannter Bildungsexperten, die Bildungsziele einzig und allein der Verwertungslogik des Marktes unterordnen. Ihr Bildungskonzept zielt ausschließlich auf Praxisnähe und Beschäftigungsfähigkeit ab. Das greift zu kurz. Das führt zu kultureller Armut, zu einem zu kurzfristigen Denken. Genau das will Lord Dahrendorf verhindern. Ich teile seine Auffassung. Bildung hat ihren eigenen Wert. Sie trägt ihren Lohn in sich und muss für alle zugänglich und erreichbar sein.“<sup>475</sup>

Erneut verwies Rüttgers auf Überlegungen Dahrendorfs, der – zum Zeitpunkt der Rede gerade verstorben – als überparteilich anerkannte Autorität und argumentativer Kronzeuge bemüht wurde. Das Zusammendenken von Theorie und Praxis, die klare Absage an eine Ökonomisierung des Bildungssektors bei gleichzeitiger Betonung, dass humboldtianische Tradition und Beschäftigungsfähigkeit einander nicht ausschließen, sondern Hand in Hand gehen müssen – all dies lief auf den Appell zur pragmatischen Überwindung veralteter Gegensätze hinaus. Damit wurde auf dem Feld der Hochschulpolitik ein Grundton angeschlagen, der paradigmatisch

---

472 Vgl. zum Grundproblem bereits Immanuel Kants Schrift *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis* (1793).

473 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Regierungserklärung, Plenarprotokoll 14/141, S. 16405.

474 Vgl. exemplarisch Landtag Nordrhein-Westfalen: Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 3038 des Abgeordneten Karl Schultheiß, SPD vom 16. Dezember 2008, Drs. 14/8519.

475 Landtag Nordrhein-Westfalen: Regierungserklärung, Plenarprotokoll 14/141, S. 16402-16403.

matisch für die Rhetorik der Regierung Rüttgers in NRW 2005 bis 2010 stand.<sup>476</sup> Die schwarz-gelbe Hochschulpolitik reihte sich nahtlos in den Gesamtkontext schwarz-gelber Regierungspolitik ein. Es war ein durchaus ambitionierter Anspruch, der hier zum Ende der Legislaturperiode zum Ausdruck gebracht wurde. Ist die Regierung diesen hehren Zielen im Rückblick gerecht worden?

Was die beiden im Wahlkampf 2004/05 angekündigten einschneidenden Reformprojekte – Studiengebühren und Hochschulfreiheitsgesetz – anging, verlor die Regierung bei der Umsetzung nicht viel Zeit. Frisch ins Amt gewählt, wurde – salopp formuliert – nicht lange gefackelt, um diese beiden Herzensanliegen möglichst schnell zu realisieren. Das beherzte Vorantreiben der beiden Vorhaben wurde im Gesetzgebungsverfahren dementsprechend kritisiert: Man benötige für solch grundlegende Reformen einfach mehr Zeit, monierten die Vertreterinnen und Vertreter der Opposition.<sup>477</sup> Aus heutiger Sicht wird man im Lichte der seinerzeitigen Sorgen konstatieren können, dass es nicht zu dem befürchteten Einbruch der Studierendenzahlen gekommen ist, wie aus den offiziellen Statistiken hervorgeht:

Abb. 3: Entwicklung der Studierendenzahlen in NRW 2000-2010<sup>478</sup>

Jahr	Semester	an Universitäten	Gesamtanzahl
2000	Sommersemester	263.489	470.434
	Wintersemester	271.566	492.701
2001	Sommersemester	261.406	470.344
	Wintersemester	276.190	504.687
2002	Sommersemester	268.187	485.757
	Wintersemester	394.019	512.309
2003	Sommersemester	376.061	488.369
	Wintersemester	396.037	521.630
2004	Sommersemester	316.190	427.562

476 Vgl. dazu die umfassende Analyse bei Kronenberg: Rüttgers, S. 185-236.

477 Vgl. Wissenschaftsausschuss: APr 14/110, S. 50.

478 Hinweise zur Tabelle: Der Rückgang im Sommersemester 2004 ist auf die Einführung des Studienkontomodells zurückzuführen. Die Einführung der Studiengebühren erfolgte zum Sommersemester 2007. Ab 2007 werden infolge der flächendeckenden Umsetzung der Bologna-Reformen, wodurch die meisten Studiengänge erst zum Wintersemester begonnen werden können, nur noch ausführliche Statistiken für das Wintersemester veröffentlicht. Das jeweilige Sommersemester wird nur noch bis 2010 als gerundete Gesamtzahl angegeben.

Jahr	Semester	an Universitäten	Gesamtanzahl
	Wintersemester	335.530	458.339
2005	Sommersemester	321.189	437.259
	Wintersemester	343.128	470.315
2006	Sommersemester	326.407	445.848
	Wintersemester	339.553	468.960
2007	Sommersemester		431.300
	Wintersemester	330.089	462.784
2008	Sommersemester		437.500
	Wintersemester	337.945	478.401
2009	Sommersemester		455.500
	Wintersemester	353.471	502.279
2010	Sommersemester		477.900
	Wintersemester	370.337	528.661

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Statistiken des Landesbetriebs IT.NRW. Statistik und Dienstleistungen: <https://webshop.it.nrw.de/ssearch.php?kategorie=10505&prefix=B31>, <https://www.it.nrw/hochschulen-386>.

Abb. 4: Entwicklung der Studienanfängerinnen und -anfänger/Absolventinnen und Absolventen in NRW 2000-2010

Jahr	Erstsemester	Abschlüsse (ohne Promotion)	Promotions- abschlüsse	Abschlüsse Ge- samt
2000	68.446	43.199	5.335	48.534
2001	76.956	40.063	5.061	45.124
2002	79.910	39.473	5.011	44.484
2003	81.056	40.199	4.686	44.885
2004	77.859	43.681	4.519	48.200
2005	80.365	46.093	5.023	51.116
2006	74.649	52.278	4.912	57.190
2007	77.176	58.711	4.693	63.404
2008	84.299	60.585	4.845	65.430
2009	90.827	68.222	5.090	73.312
2010	97.237	73.109	4.975	78.084

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Information und Technik Nordrhein-Westfalen: Statistische Berichte. Hochschulen in Nordrhein-Westfalen, 2017/2018, <https://webshop.it.nrw.de/gratis/B309%20201700.pdf>. – Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik: Hochschulen in Nordrhein-Westfalen, 2006/2007, <https://webshop.it.nrw.de/gratis/B309%20200600.pdf>.

Es zeigt sich sogar im Gegenteil, dass die Gesamtzahl der Studierenden nach einem moderaten Rückgang im ersten Jahr der Gebühreneinführung in den Folgejahren bis zum Ende der Legislaturperiode kontinuierlich angestiegen ist – und zwar deutlich. Auch die Zahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger ist nach der Gebühreneinführung bis zum Ende der Legislatur sogar um ein gutes Viertel angestiegen (ca. 26 %). Die Anzahl der Absolventinnen und Absolventen stieg gleichfalls um ein knappes Viertel (23,2 %). Die Bedenken gegenüber einer potentiellen Wettbewerbsverzerrung zwischen kleinen und großen Hochschulen erwiesen sich im Nachhinein als unbegründet. Doch selbst, wenn die Befürchtungen sich rückblickend nicht bewahrheiteten, blieben die Studiengebühren weiterhin ein Reizthema und es war absehbar, dass ein etwaiger Regierungswechsel die Abschaffung der Gebühren nach sich ziehen würde. Dieses Thema bediente zu klassisch das tradierte Links-Rechts-Schema und blieb so stark emotional besetzt, dass auf diesem Feld bis auf weiteres kein parteiübergreifender Konsens abzusehen war. Im Rückblick kritisch zu betrachten ist die Tatsache, dass es sich bei der „Geld-zurück-Garantie“ um ein in der versprochenen Form nicht durchsetzbares Wahlkampfmanöver handelte. Die Schiedskommissionen an den Hochschulen blieben zahnlose Papiertiger. Eine wirkliche Garantie wäre nur mit individueller Klagemöglichkeit umzusetzen gewesen, vor deren Umsetzung man aber aus vernünftigen Gründen zurückschreckte.

Ähnlich schnell wie bei den Studiengebühren ging man beim Thema neues Hochschulgesetz zu Werke. Man konnte dies tun, weil die Ideen dazu, wie oben gesehen, nicht erst entwickelt werden mussten, sondern spätestens seit dem Jahr 2000 in der Schublade lagen. Ebenso wie bei den Studiengebühren gab es ein sehr schnelles parlamentarisches Verfahren, wofür sich die Regierung Vorwürfe des zu schnellen „Durchpeitschens“ von Gesetzen von Seiten der Opposition einhandelte. Sowohl in Bezug auf das Grundsätzliche als auch mit Blick auf Einzelheiten gab es auch hier einen klaren Gegensatz zwischen Regierung und Opposition. Dies lässt sich beispielsweise am neuen Gremium des Hochschulrates nachvollziehen: Während die SPD ein Beratungsgremium, zusammengestellt aus allen gesellschaftlichen Gruppen, favorisierte, plädierten CDU und FDP für ein elitär zusammengesetztes Aufsichtsratsgremium mit weitgehenden Entscheidungsbefugnissen. Die rückblickende Bewertung offenbart Licht und Schatten. Ohne Zweifel wurden die Hochschulen mit dem Hochschulfreiheitsgesetz in Richtung Kosten-Nutzen-Denken getrieben; gleichwohl hat sich das Leitbild der „unternehmerischen Hochschule“ bis heute nicht umfassend durchgesetzt. Dafür sind die Beharrungskräfte in der

Hochschullandschaft denn doch zu groß. Der weitgehenden Zustimmung der Universitätsleitungen unabhängig von parteipolitischen Präferenzen zu ihrem neuen Gesetz konnte sich die Landesregierung gewiss sein: Wer würde schon gegen die Ausweitung der eigenen Freiräume und Rechte opponieren? Die Rektorinnen und Rektoren sowie die Präsidentinnen und Präsidenten des Landes freuten sich über die neu gewonnenen Handlungsspielräume.

Nennenswerte Konflikte in der Zusammenarbeit von Hochschulräten und Senaten an den Hochschulen im Land blieben mit wenigen Ausnahmen wie etwa dem Streit um die Besetzung des Siegener Rektorats<sup>479</sup> weitgehend aus, sodass sich auch hier die geäußerten Bedenken als unbegründet herausstellten. Andererseits führte das Gesetz nicht auf allen Ebenen zu den von der Regierung erhofften Wirkungen. Immerhin gab es punktuell einen Ausbau von Kooperationen wie zum Beispiel die Gründung des E.ON Energy Research Centers, das aus einer Kooperation zwischen dem Energiekonzern E.ON und der RWTH Aachen hervorging. Auch die Gründung der InnovationsAllianz als partnerschaftlich organisiertes Netzwerk von Universitäten und Fachhochschulen sowie Hochschul-Transfergesellschaften in Nordrhein-Westfalen mit dem Ziel, Kooperationen der Hochschulen untereinander und mit externen Partnern zu fördern und dadurch den Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in Alltag, Praxis und Produkte zu verbessern, ging auf die Anreize der schwarz-gelben Hochschulpolitik zurück.<sup>480</sup> Flächendeckende, nachhaltige Unternehmensgründungen durch Universitäten blieben jedoch aus.

Gegenüber den beiden parteipolitisch hochkontroversen Prestigeprojekten nahm sich die Reform der Lehramtsausbildung deutlich konsensueller aus. Dieses Projekt war anders angelegt und stand in einem anderen Kontext. Es handelte sich um eine ebenso überfällige wie notwendige Anpassung an die generellen Studienreformen auch für den Bereich der Lehramtsausbildung. Die Reform wurde von breiter Zustimmung begleitet – unabhängig davon, dass es zu moderaten parlamentarischen Auseinandersetzungen um Details ihrer Ausgestaltung kam. Ein Problem in der Praxis der Lehramtsausbildung, das mit der Reform noch verschärft wurde, blieb

---

479 Vgl. Tanjev Schulz: Machtprobe zwischen Rat und Senat, in: Süddeutsche Zeitung vom 29. Juli 2008. – Vgl. Gesine Hindemith: Aufsicht ohne Rat. Die Universität Siegen wehrt neuen Rektor ab, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. August 2008.

480 Vgl. die Webpräsenz der Innovations-Allianz der NRW-Hochschulen, in: <http://nrw.vdma.org/article/-/articleview/2600143>.

weiterhin der schmal bemessene Anteil der fachlichen Ausbildung, die der didaktischen Intensivierung geopfert wurde. Nicht zuletzt die vorhersehbare Konkurrenz zwischen den Zentren für Lehrerbildung und den Fakultäten führte vielerorts an den Hochschulen zu Reibungsverlusten.

Im Lichte der schnell eingeleiteten und tiefgreifenden Reformen in der nordrhein-westfälischen Hochschulpolitik war es für die schwarz-gelbe Landesregierung wichtig, eines ihrer zentralen Wahlkampfversprechen möglichst zeitnah einzulösen, nämlich keine Kürzungen im Bildungsetat vorzunehmen. Einer Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung von 2014 zufolge hat NRW trotz seines im Vergleich zu anderen Bundesländern überproportional hohen Anteils an Studierenden in den kostengünstigen Geistes- und Sozialwissenschaften zwischen 2000 und 2010 mit 28,6 % den höchsten Anstieg an Hochschulausgaben von Bund und Ländern nach Grundmitteln für Forschung und Lehre zu verzeichnen.<sup>481</sup> Was die spezifischen Landesausgaben angeht, verzeichnet NRW aber auch prozentual den höchsten Anstieg pro Studierendem mit 35,9 %.<sup>482</sup> Mit dem oben erläuterten, im August 2006 auf den Weg gebrachten Zukunftspakt war zumindest finanzielle Planungssicherheit für die Hochschulen gewährleistet. Außerdem wurden im April 2009 im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes den Hochschulen und der Forschung zusätzlich 464 Mio. zur Verfügung gestellt, die in erster Linie zur energetischen Sanierung eingesetzt werden sollten.<sup>483</sup>

Die Legislaturperiode 2005 bis 2010 wird in Bezug auf die Hochschulpolitik als tiefgreifende Zäsur in Erinnerung bleiben. Sowohl, was das jahrzehntelange Tabuthema der Studiengebühren als auch, was die generelle Ausrichtung der Hochschulgesetzgebung in Richtung Effizienz und Selbstverantwortung angeht, wurden die Weichen in eine nicht mehr vollständig umkehrbare Richtung gestellt. Entsprechend der Haltung zu diesem grundsätzlichen Paradigmenwechsel der Hochschulpolitik fällt auch das Urteil über die schwarz-gelbe Hochschulpolitik 2005 bis 2010 aus. Ohne massiven Protest und engagierte Kontroversen konnte dies nicht von Statten gehen. Immerhin wird man der Regierung nicht vorwerfen können, dass sie mit falschen Karten gespielt hätte. Alle wichtigen Schrit-

---

481 Vgl. Dieter Dohmen/René Krempkow: Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung. Von 2000 bis 2025, St. Augustin 2014, S. 31.

482 Vgl. ebd., S. 28.

483 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes in Nordrhein-Westfalen vom 1. April 2009, in: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV14-886.pdf>.

te waren im Wahlkampf angekündigt worden und wurden entschlossen abgearbeitet. Ebenso vorhersehbar war, dass eine parteipolitisch anders zusammengesetzte Landesregierung eigene Akzente setzen und einen Teil der Reformen zurücknehmen würde.

#### 4.2 Rot-grüne Hochschulpolitik 2010-2017

„Wir brauchen Klasse und Masse in Nordrhein-Westfalen.“  
Hannelore Kraft (\*1961)

##### 4.2.1 Die Minderheitsregierung Kraft I 2010-2012

###### 4.2.1.1 Die Hochschulpolitik im Landtagswahlkampf 2010

Geradezu spiegelverkehrt zur Situation von 2005 leitete die nordrhein-westfälische Landtagswahl 2010 nicht eine Neuwahl auf Bundesebene ein, sondern war die erste Wahl ein gutes halbes Jahr *nach* einer Bundestagswahl und stellte mithin den ersten Stimmungstest für die gerade neu ins Amt gekommene schwarz-gelbe Bundesregierung dar. Eckhard Jesse bringt die Bedeutung der NRW-Wahl 2010 wie folgt auf den Punkt: „War das Jahr 2009 ein ‚Superwahljahr‘, so gab es 2010 nur eine ‚Superwahl‘“<sup>484</sup>, nämlich diejenige in Nordrhein-Westfalen. Eine besondere Spannung erhielt der Urnengang an Rhein und Ruhr dadurch, dass der Ausgang völlig offen war.<sup>485</sup> Was die Wahlen 2005 und 2010 eint, ist die Überlagerung durch bundespolitische Themen: Da sich in Berlin gerade erst farbengleich zur bestehenden Konstellation in NRW eine neue schwarz-gelbe Bundesregierung formiert hatte, galten die Wahlen im bevölkerungsreichsten Bundesland wie schon so oft in der Geschichte als eine Art „Plebiszit über die Bundespolitik.“<sup>486</sup> So kommen Ursula Feist und Hans-Jürgen Hoffmann zu dem Ergebnis: „Praktisch schon am Wahlabend der Bundestagswahl 2009 war mit der Interpretation des Wahlergebnisses der NRW-

---

484 Eckhard Jesse: Wahlen 2010, in: Uwe Backes/Eckhard Jesse (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie 23 (2011), S. 129-139, S. 131.

485 Vgl. Eckhard Jesse: Die Parteien nach der Bundestagswahl im September 2009 und vor der nordrhein-westfälischen Landtagswahl im Mai 2010, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 59 (2010), S. 19-27.

486 Marcel Lewandowsky: Landtagswahlkämpfe. Annäherungen an eine Kampagnenform, Wiesbaden 2013, S. 121.

Wahlkampf 2010 eröffnet worden.<sup>487</sup> Die Berliner Regierungspolitik, so führen Feist und Hoffmann aus, stand auf allen Feldern reformpolitisch notwendiger „Grausamkeiten“ von der Haushaltssanierung über die Verlängerung der AKW-Laufzeiten und die Reform der Hartz-IV-Regelsätze bis hin zur Rettungsaktion für Griechenland sämtlich „unter der unausgesprochenen Devise ‚Warten auf NRW‘.“<sup>488</sup> Dies ging sogar so weit, dass der Berliner Koalitionsvertrag dem Urteil Thomas Saalfelds zufolge ein letztes Endes „höchst unvollständiges Dokument“ blieb und sich als Hypothek und Belastung für die weitere Zusammenarbeit zwischen Union und FDP erweisen sollte.<sup>489</sup>

Die bundespolitische Überlagerung des NRW-Wahlkampfes erklärte sich mit den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat: Im Falle einer Wahlniederlage für Schwarz-Gelb würde die Regierung die Mehrheit im Bundesrat verlieren, was gerade angesichts der vielen oben nur in Auswahl genannten verteilungspolitisch relevanten und wenig populären Vorhaben das Regieren auf unabsehbare Zeit massiv erschweren würde. Die selbst verordnete Politik des *Stillhaltens* kam allerdings bei nicht wenigen Bürgerinnen und Bürgern als ungebührliche *Stillstands*politik an<sup>490</sup> – mehr noch: Sie wurde von vielen auch als Konzeptions- und Führungslosigkeit gewertet, was den Frust auf Schwarz-Gelb weiter erhöhte. Insbesondere die FDP geriet für die im „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ vorgesehene Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes für Hotelübernachtungen auf 7 % zur Zielscheibe der Kritik an der Regierung. Dies wurde zum politisch-kommunikativen Super-GAU, als zeitgleich bekannt wurde, dass die FDP im Wahlkampf eine hohe Wahlkampfspende aus Hotelierkreisen erhalten hatte.

Gestalteten sich schon die bundespolitischen Rahmenbedingungen sehr schwierig für die amtierende schwarz-gelbe Landesregierung in Nordrhein-Westfalen, waren viele Beobachterinnen und Beobachter noch um den Jahreswechsel 2009/10 herum der Auffassung, dass es zur Fortsetzung einer CDU-geführten Landesregierung unter Jürgen Rüttgers reichen würde. Dann kamen für die Partei des Ministerpräsidenten landesspezifische

---

487 Ursula Feist/Hans-Jürgen Hoffmann: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 9. Mai 2010: Vom Abwarten zur Kehrtwende, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4 (2010), S. 766-787, S. 766.

488 Ebd., S. 767.

489 Vgl. Thomas Saalfeld: Regierungsbildung 2009: Merkel II und ein höchst unvollständiger Koalitionsvertrag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 41 (2010), S. 181-206, S. 206.

490 Vgl. Jesse: Wahlen 2010, S. 131.

Probleme hinzu: Ende Februar wurden Vorwürfe lanciert, der CDU-Landesverband stelle auf Parteitag Ministerpräsident Jürgen Rüttgers persönlich gegen Zahlung von Sponsorengeldern für Gespräche zur Verfügung, woraufhin Generalsekretär Hendrik Wüst seinen Hut nehmen musste.<sup>491</sup> Den Verdacht der Käuflichkeit sollte Rüttgers bis zum Ende des Wahlkampfs nicht mehr loswerden – zumal zusätzlich noch aus der Staatskanzlei heraus Mails und interner Schriftverkehr an die Medien „durchgestochen“ wurden, die u.a. belegten, dass die CDU die Wahlkampfveranstaltungen von Hannelore Kraft und der SPD mit Videoaufzeichnungen begleiten ließ.<sup>492</sup>

Da es demnach absehbar eng für eine Bestätigung der Regierungskoalition werden würde, rückte die Koalitionsfrage in den Fokus und entwickelte sich zu einer Art „Ersatzthema“ für nicht zünden wollende inhaltliche Streitpunkte.<sup>493</sup> Nordrhein-Westfalen hat bekanntlich koalitionspolitisch stets eine besondere Rolle gespielt. Das Bindestrichland zwischen Rhein und Ruhr gilt seit jeher als „koalitionspolitisches Laboratorium“<sup>494</sup> für den Bund, dem eine „Trendsetter-“ oder „Schrittmacherfunktion“ in Bezug auf „[n]eue Koalitionsmuster, veränderte Lagerlogiken, innovative Regierungsformate und moderne Wahlkampfstrategien“<sup>495</sup> attestiert werden. In Bezug auf die Koalitionsfrage kam es 2010 interessanterweise zu einer Parallelität entgegen gesetzter Tendenzen: Auf der einen Seite zeigte sich eine stärkere Offenheit für konsensorientierte Strukturen und für die Möglichkeit lagerübergreifender Bündnisse.<sup>496</sup> Auf der anderen Seite trug die

---

491 Vgl. Sebastian Fischer et. al.: Rent a Rüttgers. Im Schattenreich des Sponsoring, in: Spiegel online vom 23. Februar 2010.

492 Vgl. Feist/Hoffmann: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 9. Mai 2010, S. 775, Fn. 19.

493 Vgl. ebd., S. 776.

494 Volker Kronenberg: Laboratorium der Erneuerung? Die Volkspartei CDU in Nordrhein-Westfalen, in: Volker Kronenberg/Tilman Mayer (Hrsg.): Volksparteien. Erfolgsmodell für die Zukunft? Konzepte, Konkurrenzen, Konstellationen, Freiburg i. Br. 2009, S. 60-81, S. 76. – Volker Kronenberg: Schwarz-Gelb - und jetzt? Perspektiven bürgerlicher Politik im politischen Laboratorium Nordrhein-Westfalen, in: Jürgen Rüttgers (Hrsg.): Berlin ist nicht Weimar. Zur Zukunft der Volksparteien, Essen 2009, S. 121-126, S. 121.

495 Karl-Rudolf Korte: NRW-Parteien auf Bundesebene, in: Marschall (Hrsg.): Parteien in Nordrhein-Westfalen, S. 165-183, S. 165.

496 Vgl. Axel Birkenkemper: Der Kampf um das „Stammland“. Anmerkungen zur Lage der CDU im nordrhein-westfälischen Parteiensystem, in: Ralf Thomas Baus (Hrsg.): Parteiensystem im Wandel. Perspektiven, Strategien und Potentiale der Volksparteien, St. Augustin 2012, S. 67-72, S. 71. – Vgl. auch Feist/Hoffmann: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 9. Mai 2010, S. 772.

Auseinandersetzung 2010 klare Züge eines klassischen Lagerwahlkampfes: Politikerinnen und Politiker der Regierungsparteien zeichneten strategisch gezielt das Schreckensbild eines rot-rot-grünen Experiments an die Wand, während SPD und Grüne eine Koalition mit der Linken – die hessischen Erfahrungen Andrea Ypsilantis vor Augen – nicht kategorisch ausschließen mochten.<sup>497</sup> Die Frage nach dem Umgang mit der Linkspartei gestaltete sich für die mediale Rezeption des SPD-Wahlkampfes als durchaus heikel.<sup>498</sup> Die CDU ließ es sich nicht nehmen, im Wahlkampf mit dem Wortspiel „Kraftilanti“ zu polemisieren. Die SPD-Spitzenkandidatin stand vor der strategischen Herausforderung, sich in der Wählerinnen- und Wähleransprache von der Linkspartei abzugrenzen, eine wie auch immer geartete Zusammenarbeit aber nicht kategorisch auszuschließen.<sup>499</sup> Am Ende gelang dieser Spagat und mündete in eine von der Linkspartei tolerierte Minderheitsregierung.

Wie bereits 2005 folgte auch der Wahlkampf 2010 in NRW den klaren Mustern eines Lagerwahlkampfes zwischen Regierung und Opposition, nur dieses Mal mit vertauschten Rollen: Den Regierungsparteien CDU und FDP ging es in erster Linie darum, die Erfolge der gemeinsamen Regierungszeit zu betonen und gleichzeitig vor Rot-Rot-Grün zu warnen – kulminierend in dem Slogan „NRW muss stabil bleiben“.<sup>500</sup> Gerade die CDU setzte auf eine deutlich erkennbare Personalisierungsstrategie, die Jürgen Rüttgers als erfolgreichen Landesvater in Szene setzte. Die SPD setzte ebenfalls auf einen personenzentrierten, gleichwohl deutlich emotionaler grundierten Wahlkampf („Hannelore Kraft. NRW im Herzen“). Für den Wahlkampf der Grünen war weniger die Spitzenkandidatin Sylvia Löhrmann als das Motiv der inhaltlichen und koalitionspolitischen Eigenständigkeit tonangebend. Beide Oppositionsparteien profilierten insbesondere die Bildungspolitik als landespolitisches Thema gegenüber den Regierungsparteien.<sup>501</sup> Für die Linkspartei, die mit einer aus den beiden Landessprechern Bärbel Beuermann und Wolfgang Zimmermann bestehenden Doppelspitze antrat, ging es darum, nach dem erfolgreichen Ein-

---

497 Vgl. Jesse: Wahlen 2010, S. 131.

498 Vgl. Lewandowsky: Landtagswahlkämpfe, S. 122-123.

499 Vgl. zur Problematik von Koalitionsaussagen grundsätzlich Volker Best: Koalitionssignale bei Landtagswahlen. Eine empirische Analyse 1990 bis 2012, Wiesbaden 2015.

500 Vgl. Lewandowsky: Landtagswahlkämpfe, S. 184-185, S. 193.

501 Vgl. ebd., S. 184-185, S. 188-189, S. 191.

ziehen in die Landtage von Bremen, Hessen und Niedersachsen nun im größten deutschen Bundesland zu punkten.<sup>502</sup>

In Bezug auf die Themenpräferenz für die Wahlentscheidung erfuhr das Feld der Bildungspolitik wie schon bei verschiedenen anderen Landtagswahlen im Vorjahr einen signifikanten Bedeutungszuwachs: Den Zahlen der Forschungsgruppe Wahlen zufolge zog die Bildungspolitik mit dem traditionell wichtigen Themenfeld Arbeitsmarktpolitik gleich (42 % zu 41%); 71 % der Wahlberechtigten gaben sogar an, ihre Wahlentscheidung stehe in einem kausalen Zusammenhang mit der Bildungspolitik.<sup>503</sup> Nach den Zahlen von Infratest dimap landete der Bereich Schule/Bildung in der Wählerpräferenz mit 29 % auf Platz zwei, hinter dem Bereich Wirtschaft (33 %) und vor den Themen Soziale Gerechtigkeit (27 %) und Arbeitsmarkt (21 %).<sup>504</sup> Beide Umfrageinstitute maßen im Vergleich zu 2005 einen klar erkennbaren Aufschwung für das Thema Bildung. Leider liegen erneut keine Umfragedaten vor, die zwischen den verschiedenen Bereichen des Bildungssystems differenzieren, sodass eine seriöse Aussage über die spezifische Bedeutung der Hochschulpolitik nicht möglich ist. Es spricht einiges dafür, von einer eher geringen Bedeutung der Hochschulpolitik für den Wahlkampf insgesamt auszugehen. Immerhin avancierte das Thema Abschaffung vs. Beibehaltung der Studiengebühren neben der Schulreform und der Gemeindefinanzierung zu einem der wenigen landespolitischen Themen, die im Wahlkampf neben der Bundespolitik und der alles überlagernden Koalitionsfrage Gehör fanden.<sup>505</sup>

Wie verhielt es sich mit den inhaltlichen Positionen zur Hochschulpolitik im programmatischen Vergleich unter den wahlkämpfenden Parteien? Die hochschulpolitischen Passagen nahmen in den Programmen von CDU (4 %), Grünen (4 %) und SPD (6%) rein quantitativ betrachtet in ungefähr den gleichen Raum ein.<sup>506</sup> Im Wahlprogramm der Linken waren

502 Vgl. ebd., S. 121.

503 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen, Wahltagsumfrage 9. Mai 2010, zit. nach: Viola Neu: Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 9. Mai 2010, S. 9.

504 Vgl. ARD/Infratest dimap: Wahltagsbefragung zur Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen vom 9. Mai 2010.

505 Vgl. Lewandowsky: Landtagswahlkämpfe, S. 123.

506 Vgl. CDU NRW: Neue Solidarität und Sicherheit. Nordrhein-Westfalen 2020. Beschluss des 31. Parteitags der CDU Nordrhein-Westfalens vom 20. März 2010 in Münster, in: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=81e71ed2-ed61-df54-cd1e-22e639a33ecc&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=81e71ed2-ed61-df54-cd1e-22e639a33ecc&groupId=252038). – Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Zukunftsplan für NRW. Das Programm zur Landtagswahl 2010, in: [https://www.gruene-billerbeck.de/archiv/dokumente/10\\_03\\_gruener\\_zukunftsplan.pdf](https://www.gruene-billerbeck.de/archiv/dokumente/10_03_gruener_zukunftsplan.pdf). – Vgl. SPD NRW: Unser NRW. Mutig. Herzlich. Gerecht.

gerade einmal 2 % des Textes für die Hochschulpolitik reserviert.<sup>507</sup> Legt man allein die quantitative Perspektive zu Grunde, nahmen im weitesten Sinne hochschulpolitisch relevante Passagen im FDP-Programm mit 10 % den verhältnismäßig größten Anteil ein.<sup>508</sup> Dies muss bei qualitativer Betrachtung jedoch relativiert werden: Der Löwenanteil dieser Textstellen bezog sich auf den Wissens- und Technologietransfer zwischen Wirtschaft und Forschung sowie auf innovationspolitische Aspekte. Reduziert auf die hochschulpolitischen Kernthemen lag das FDP-Programm etwa in einer ähnlichen Größenordnung wie die anderen Programme auch (4-5 %).

Die genaue inhaltliche Ausgestaltung variierte von Programm zu Programm: Das mit Abstand längste Wahlprogramm, das auch die detailliertesten Passagen zur Hochschulpolitik enthielt, war das Programm von Bündnis 90/Die Grünen. Die Forderungen wurden in einem umfassenden eigenen Kapitel mit der Überschrift „Demokratische Hochschulen. Keimzellen für ein innovatives Land“ zusammengefasst. In dem verhältnismäßig schmal bemessenen, in dreizehn Kapitel unterteilten CDU-Programm fanden sich hochschulpolitische Bezugnahmen unter den Überschriften „Wachstum schafft Arbeit“ sowie unter „Bildung für alle“. Allerdings beschränkten sich die hochschulpolitischen Bezugnahmen im Bildungskapitel auf den Bereich der Lehramtsausbildung; alle weiteren hochschulpolitisch relevanten Aspekte wurden im wirtschaftspolitischen Teil abgehandelt. Das CDU-Programm war im Vergleich zu den anderen Programmen sehr allgemein gehalten. Dies zeigt sich u.a. daran, dass es sich über konkrete hochschulpolitische Themen wie etwa die Exzellenzinitiative, den Hochschulpakt oder auch Bau und Liegenschaften ausschwig. Im deutlich längeren und detaillierteren FDP-Programm gab es ein ausführliches eigenes Kapitel zur Hochschulpolitik, wobei auch in Bezug auf Wissens- und Technologietransfer sowie bei der Vernetzung von Forschung und Unternehmen mehrfach auf die Hochschulen Bezug genommen wurde. Im Programm der SPD wurden die hochschulpolitischen Kernaspekte nahezu vollumfänglich in einem eigenen Kapitel „Gute Hochschulen“

---

Programm zur Landtagswahl am 9. Mai 2010, in: [https://www.nrwspd.de/wp-content/uploads/sites/2/2010/01/doc\\_27238\\_201011718435.pdf](https://www.nrwspd.de/wp-content/uploads/sites/2/2010/01/doc_27238_201011718435.pdf).

507 Vgl. Die Linke NRW: Original sozial – konsequent solidarisch. Das Landtagswahlprogramm 2010, Düsseldorf 2010, in: [http://www.dielinke-nrw.de/fileadmin/kundendaten/www.dielinke-nrw.de/LTW/Langwahlprogramm-endfassung\\_komplett.pdf](http://www.dielinke-nrw.de/fileadmin/kundendaten/www.dielinke-nrw.de/LTW/Langwahlprogramm-endfassung_komplett.pdf).

508 Vgl. FDP NRW: Aufsteigerland NRW. Programm der FDP zur Landtagswahl am 9. Mai 2010, in: <https://www.fdp-aachen.de/Portals/fdp-aachen/documents/pprogramme/f025fab7-25bc-422b-8839-01c0cc3b21b1.pdf>.

gebündelt; auf die Bedeutung der Hochschulen für eine zukunftsorientierte Innovationspolitik wurde andernorts nur am Rande verwiesen. Die Hochschulpolitik wurde im Vergleich zu den Programmen von CDU und FDP anders „geframet“. Das Wahlprogramm der Linkspartei umfasste 62 eng beschriebene Seiten, die in zwölf Unterpunkte unterteilt waren. Wie erwähnt, wurde die Hochschulpolitik im Vergleich zu den anderen Programmen hier nur sehr knapp abgehandelt. In der Präambel fanden sich vereinzelte Bezugnahmen; die eigentlichen Forderungen waren auf einer kompakten Seite im Kapitel „Bildung ist keine Ware“ gebündelt.<sup>509</sup>

Die vergleichende Betrachtung der Parteiprogramme führt – analog zum Wahlkampf – zum Befund einer programmatisch klar abgrenzenden Lagerbildung.<sup>510</sup> Diese lässt sich ganz besonders auf dem Feld der Hochschulpolitik exemplifizieren. In den Wahlprogrammen der beiden amtierenden Regierungsparteien durfte das Lob auf die Hochschulpolitik der vergangenen Legislaturperiode nicht fehlen. Wie es für das Programm einer amtierenden Regierungspartei typisch ist, wurde das auf die Vergangenheit gerichtete Eigenlob mit Hinweis auf die Zukunft, wie man diesen erfolgreichen Kurs weiterzuführen gedenke, verknüpft: So liest man im CDU-Programm, man habe die Hochschulen von bürokratischen Fesseln befreit und ihnen finanzielle Planungssicherheit gegeben.<sup>511</sup> Ferner wolle man an „sozial ausgestalteten Studienbeiträgen“ festhalten. Im Bewusstsein der fortdauernden mangelnden Popularität dieser Maßnahme fügte die CDU in ihrem Programm an die Adresse der Kritikerinnen und Kritiker allerdings hinzu, dass die Zahl der Studierenden seit Mai 2005 um 9,5 % gestiegen sei. Mit Blick auf die Kritik an der Ausgestaltung vor Ort versprach man außerdem: „Allerdings werden wir darauf dringen, dass die Beiträge für das Studium in transparenter Weise auch tatsächlich zur Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen eingesetzt werden.“ Es folgte ein Bekenntnis zur Sozialverträglichkeit der Studienbeiträge, die man als Vorbild für die deutsche Bildungslandschaft begreife: „Uns ist wichtig: Die Leistungen jedes Einzelnen, der studieren möchte, sind entscheidend, und nicht die Frage, ob sie oder er sich ein Studium leisten kann.“<sup>512</sup>

509 Vgl. zum Wahlprogramm der Linkspartei insgesamt auch Jesse: Wahlen 2010, S. 135-136.

510 Vgl. Marvin Bender et al.: Der Duisburger NRW-Wahlindex. Policy-Positionen der Parteien CDU, SPD, FDP, Grüne und Linke vor der Landtagswahl 2010 im Vergleich, Duisburg 2010, S. 14.

511 Vgl. Wahlprogramm CDU NRW 2010, S. 8.

512 Wahlprogramm CDU NRW 2010, S. 8.

Auch im FDP-Wahlprogramm wurde an verschiedenen Stellen ausführlich auf die Erfolge der Vergangenheit – Hochschulfreiheitsgesetz, quantitativer und qualitativer Ausbau von Universitäten und Fachhochschulen, Stipendiensystem und Steigerung der Studienanfängerinnen und -anfänger sowie der Absolventinnen und Absolventen – rekurriert.<sup>513</sup> Das hochschulpolitische Kapitel wurde mit markigen Worten eröffnet: „Auf dem Weg zum Hochschulland Nr. 1 ist Nordrhein-Westfalen seit dem Regierungswechsel 2005 weit vorangekommen. Aus der heute dichtesten Hochschullandschaft Europas [...] soll bis 2015 die beste Hochschullandschaft Europas werden.“<sup>514</sup> Das durch das Hochschulfreiheitsgesetz angeblich erzielte Höchstmaß an Gestaltungsfreiheit wurde hervorgehoben.<sup>515</sup> Die FDP kündigte an, ungeachtet der grundsätzlichen Überzeugung von den selbst eingeleiteten Maßnahmen, die während der Bildungsstreiks geäußerten Sorgen und Bedürfnisse der Studierenden ernst zu nehmen. So wurde u.a. in Aussicht gestellt, die Möglichkeit einer Reduktion von Prüfungslasten zu prüfen.<sup>516</sup> Das nordrhein-westfälische sollte Stipendiensystem als wichtige austarierende Maßnahme zu den Studienbeiträgen weiterentwickelt werden, u.a. durch private Geldgeberinnen und Geldgeber.<sup>517</sup> Ein so klares Bekenntnis zur sozialen Ausgestaltung der Studienbeiträge wie das CDU-Wahlprogramm enthielt das Programm der FDP nicht. Zur Erwähnung kamen am Ende des Programms Stipendienprogramme zur Verbesserung des Hochschulzugangs für ausländische Studierende.<sup>518</sup> Weiterhin solle die Zahl der Studienplätze, vor allem an den Fachhochschulen und in den MINT-Fächern, ausgebaut werden. Gerade die Förderung der Fachhochschulen nahm einen ausführlichen Passus im FDP-Wahlprogramm ein, der u.a. die qualitative Weiterentwicklung und strukturelle Neuorganisation der Verwaltungsfachhochschulen einschloss.<sup>519</sup>

Bei den Oppositionsparteien las sich dies naturgemäß völlig anders: Die SPD eröffnete ihr hochschulpolitisches Kapitel im Wahlprogramm mit einer Würdigung der Erfolge der vergangenen sozialdemokratischen Regierungsjahre im Land: Die Sozialdemokratie habe NRW einst zur „dichteste[n] Hochschullandschaft Europas“ entwickelt, allerdings habe sich die Lage durch die „Spaltungspolitik von CDU und FDP“ in den ver-

---

513 Vgl. Wahlprogramm FDP NRW 2010, S. 3, S. 13-14, S. 25.

514 Ebd., S. 13.

515 Vgl. ebd., S. 25-26.

516 Vgl. ebd., S. 15.

517 Vgl. ebd., S. 16.

518 Vgl. ebd., S. 86.

519 Vgl. ebd., S. 15-16.

gangenen Jahren verschlechtert. Von den Universitätsleitungen über die Professorinnen und Professoren, den wissenschaftlichen Mittelbau bis hin zu den Studierenden litten alle Ebenen unter Ungerechtigkeit und Leistungsdruckdenken, sodass das „Humboldtsche[...] Ideal [der] forschungsbasierte[n] Lehre auf der Strecke“ bleibe. Schuld an diesen Entwicklungen sei die „Abwälzung“ von Problemen und Herausforderungen auf die Hochschulen, die die Vorgängerregierung initiiert habe. Diese Kritik wurde verknüpft mit dem Bekenntnis eines spezifisch sozialdemokratischen Bildungsverständnisses, das Bildungspolitik als „bedeutende staatliche Aufgabe“ begriff, die Chancengleichheit, Innovationsfähigkeit und den Wohlstand für künftige Generationen sichern wolle. Bildung diene zwar auch der Qualifikation, sei aber vor allem ein Menschenrecht und ein Wert an sich. Um hochschulpolitische Qualität unabhängig von konjunkturellen Schwankungen zu machen, wolle man sich verpflichten, bis 2015 10 % der gesamtstaatlichen Aufgaben in den Bereich Forschung und Entwicklung zu geben. Aus diesen Grundüberlegungen wurde die Absage an eine Privatisierung und die Zusage einer dauerhaften staatlichen Förderung der Hochschulen abgeleitet.<sup>520</sup> Diese Passagen belegen den Befund eines konfrontativen Lagerwahlkampfes. Beide Lager bezogen sich auf eine vom jeweils anderen verschiedene Wertebasis und projizierten diese auf die hochschulpolitischen Kernprojekte der vergangenen Legislatur. Der nur bedingt taugliche Verweis auf den alten Humboldt als normatives Gegenbild einer als verfehlt erachteten Hochschulpolitik fehlte ebenfalls nicht.

Noch ausführlicher als das Wahlprogramm der SPD ging das grüne Wahlprogramm auf das Leitbild einer demokratischen Hochschule ein und prangerte die von der Vorgängerregierung auf die Fahnen geschriebene „Hochschulfreiheit“ an, die eine solche nur dem Namen nach gewesen und vielmehr ein Deckmantel für eine schleichende Aufgabenentfremdung gewesen sei:

„Seit der Regierungsübernahme durch CDU und FDP steht die Hochschulpolitik in NRW unter dem Diktat einer auf bloßen Profit hin orientierten ‚Privat-vor-Staat‘-Politik. Unter dem Deckmantel einer angeblichen Hochschulfreiheit hat sich das Land in den letzten fünf Jahren aus der inhaltlichen und finanziellen Verantwortung für die Hochschulen zurückgezogen.“<sup>521</sup>

---

520 Vgl. Wahlprogramm SPD NRW 2010, S. 27-29.

521 Wahlprogramm Grüne NRW 2010, S. 80.

Man wolle den schwarz-gelben Paradigmenwechsel umkehren und an den Hochschulen demokratische Verhältnisse herstellen.

Das Wahlprogramm der Linken stellte eine Generalabrechnung sowohl mit der schwarz-gelben wie auch der rot-grünen Hochschulpolitik dar:

„In NRW studieren rund 470 000 Menschen, die vom drastischen Bildungsabbau der schwarz-gelben Landesregierung betroffen sind. Die Bilanz der schwarz-gelben Regierung in Sachen Hochschulpolitik ist verheerend. Die neoliberale Bertelsmann-Stiftung diktierte CDU und FDP das sogenannte ‚Hochschulfreiheitsgesetz‘ und machte den Weg frei für die Einführung von allgemeinen Studiengebühren. Aber auch die ehemalige rot-grüne Regierung hat den schleichenden Weg zu Studienbeiträgen mit zu verantworten. Jene ‚Eliten‘ forcieren mit der Einführung des Hochschulfreiheitsgesetzes die kapitalistische Verwertbarkeit der Studierenden. Bereits 2003 wurde gegen die massiven Proteste der Studierenden mit der Einführung von sogenannten Studienkonten und daraus resultierenden Langzeitstudiengebühren der Weg für allgemeine Studienbeiträge bereitet.“<sup>522</sup>

Im Programm der Linkspartei wurde mit klar definierten Feindbildern wie der Bertelsmann-Stiftung gearbeitet und die rot-grüne Landesregierung bekam als Wegbahner der „neoliberalen“ Hochschulpolitik ebenso ihr Fett weg wie die amtierende Landesregierung. Eingebettet wurde dies in klassische linke Stereotype vom Feindbild Kapitalismus und dem Klassenkampfdenken. Die Linkspartei sprach sich am klarsten für die Rücknahme des aus ihrer Sicht nur dem Namen nach „Hochschulfreiheitsgesetzes“ aus, „das den Interessenvertreterinnen und -vertretern des Kapitals direkten Einfluss auf die Hochschulentwicklung ermöglicht“<sup>523</sup> habe. Neben der Linkspartei kündigten SPD und Grüne an, die von der Vorgängerregierung eingeführten Hochschulräte im Falle eines Wahlsieges abschaffen zu wollen.<sup>524</sup>

Die Wahlprogramme der Oppositionsparteien sprachen sich für die demokratische Selbstverwaltung als Ausdruck der Wissenschaftsfreiheit sowie für die studentische Selbstverwaltung mit der entsprechenden Partizi-

---

522 Wahlprogramm Linke NRW 2010, S. 42.

523 Vgl. ebd., S. 6.

524 Vgl. Wahlprogramm SPD NRW 2010, S. 32. – Vgl. Wahlprogramm Grüne NRW 2010, S. 81.

pation in allen hochschulpolitischen Gremien sehr prononciert aus.<sup>525</sup> Die Linkspartei forderte die Einführung der Viertelparität in den Senaten.<sup>526</sup> In den Wahlprogrammen von CDU und FDP finden sich zur Zusammensetzung hochschulpolitischer Gremien keine Angaben, was man dahingehend deuten kann, dass an den bestehenden Regelungen festgehalten werden sollte.

Das Thema Studiengebühren wurde in den Wahlprogrammen von SPD, Grünen und Linkspartei den gesamten Text hindurch angeprangert. Die Abschaffung der Gebühren im Falle eines Wahlsiegs war das zentrale hochschulpolitische Wahlversprechen der Oppositionsparteien.<sup>527</sup> In der Abschlusspassage des SPD-Wahlprogramms hieß zu den Studiengebühren: „Die Abschaffung der Studiengebühren wird ein Signal für alle anderen Bundesländer sein. Von Nordrhein-Westfalen wird ein Signal ausgehen, dass die Menschen in unserem Land eine Gesellschaft des sozialen Miteinanders wollen.“<sup>528</sup> Wie in anderen Belangen auch, zeichnete sich die Linkspartei dadurch aus, dass sie immer noch einen Schritt weiterging als die Sozialdemokratie: Sie forderte neben der Abschaffung auch die vollumfängliche Rückerstattung bereits geleisteter Studienbeiträge an die Studierenden.<sup>529</sup>

Nahezu alle Parteien gaben an, neue Studienplätze schaffen zu wollen. CDU und FDP kündigten an, bis 2020 wolle man ca. 8 Mrd. Euro für die Modernisierung der Hochschulen investieren, vier neue Fachhochschulen gründen sowie acht bestehende ausbauen, mit dem Ziel 11.000 neue Studienplätze zu schaffen.<sup>530</sup> Die Grünen forderten in ihrem Programm ohne zeitliche Präzisierung 50.000 zusätzliche Studienplätze,<sup>531</sup> im SPD-Programm finden sich zu diesem Aspekt keine Angaben. In Bezug auf die Lehramtsausbildung lobten beide Regierungsparteien die von ihnen in der Vergangenheit eingeführte Erhöhung des Praxisanteils.<sup>532</sup> Beide stellten weitere Reformen in Aussicht, wobei sich die CDU relativ allge-

---

525 Vgl. Wahlprogramm SPD NRW 2010, S. 32. – Vgl. Wahlprogramm Grüne NRW 2010, S. 81.

526 Vgl. Wahlprogramm Linke NRW 2010, S. 43.

527 Vgl. Wahlprogramm SPD NRW 2010, S. 30. – Vgl. Wahlprogramm Grüne NRW 2010, S. 81-82.

528 Vgl. Wahlprogramm SPD NRW 2010, S. 95.

529 Vgl. Wahlprogramm Linke NRW 2010, S. 6, S. 43.

530 Vgl. Wahlprogramm CDU NRW 2010, S. 8. – Wahlprogramm FDP NRW 2010, S. 15.

531 Vgl. Wahlprogramm Grüne NRW 2010, S. 86.

532 Vgl. Wahlprogramm CDU NRW 2010, S. 10.

mein auf die Attraktivität des Lehrberufs fokussierte,<sup>533</sup> während die FDP den Akzent auf die Intensivierung von Weiterbildungsangeboten setzte, u.a. in Form eines Fortbildungssemesters an einem hochschulischen Ausbildungszentrum für Lehrerinnen und Lehrer.<sup>534</sup> In den Wahlprogrammen von SPD und Linkspartei wurde die Reform des Lehramtsstudiums nicht erwähnt. Ein nur von den Grünen im Wahlprogramm genanntes Anliegen bestand darin, islamischen Religionsunterricht mit Lehrkräften, die an deutschen Hochschulen ausgebildet worden seien, in deutscher Sprache und nach staatlich verantwortetem Curriculum in den Schulen anzubieten.<sup>535</sup> CDU und FDP stellten sich hinter eine Empfehlung des Wissenschaftsrats, an den Hochschulen Zentren für Islamische Theologie aufzubauen.<sup>536</sup>

Ein in allen Parteiprogrammen mit Ausnahme der Linkspartei aufgegriffenes Thema bestand in der sich abzeichnenden Herausforderung durch den doppelten Abiturjahrgang 2013, der infolge der Verkürzung der Schulzeit auf die Hochschulen zukommen würde. Die Programme der CDU auf der einen sowie von SPD und Grünen auf der anderen Seite waren hierzu recht allgemein: Man habe dies im Blick – die einen proklamierten, sie seien darauf gut vorbereitet, die anderen kritisierten, es sei bisher zu wenig passiert und man wolle hier im Falle eines Wahlsiegs verstärkt aktiv werden.<sup>537</sup> Über die grobe Ankündigung von mehr Ressourcen hinaus wurden bei allen drei Parteien wenig konkrete Angaben gemacht. Etwas genauer war die FDP, die aus den Mitteln des Hochschulpaktes II 1,8 Mrd. Euro zur Verfügung stellen wollte, die zur Hälfte vom Land finanziert werden sollten.<sup>538</sup> Dass sich die Situation durch die Aussetzung der Wehrpflicht noch zusätzlich verschärfen würde, war zum Zeitpunkt des Wahlkampfs 2010 noch nicht absehbar.

Die Wahlprogramme von SPD, Grünen und FDP enthielten – anders als dasjenige der CDU – ein klares Bekenntnis zur konsequenten Überarbeitung und Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses. Die Parteien setzten dabei unterschiedliche Akzente: Während die FDP die Ziele des Bologna-Prozesses in der Herstellung internationaler Konkurrenz- und Be-

---

533 Vgl. ebd., S. 10.

534 Vgl. Wahlprogramm FDP NRW 2010, S. 11.

535 Vgl. Wahlprogramm Grüne NRW 2010, S. 73.

536 Vgl. Wahlprogramm CDU NRW 2010, S. 19. – Wahlprogramm FDP NRW 2010, S. 83.

537 Vgl. Wahlprogramm CDU NRW 2010, S. 8. – Vgl. Wahlprogramm SPD NRW 2010, S. 31. – Vgl. Wahlprogramm Grüne NRW 2010, S. 82.

538 Vgl. Wahlprogramm FDP NRW 2010, S. 15.

schäftigungsfähigkeit sah, bekannte sich die SPD zur einheitlichen Berechnung und Vergleichbarkeit der ECTS-Punkte. Das grüne Wahlprogramm kritisierte das Konterkarieren des Bologna-Prozesses durch die schwarz-gelbe Hochschulpolitik und sprach sich dafür aus, „Bologna“ dergestalt zu korrigieren, dass der Masterzugang für alle Bachelorabsolventinnen und -absolventen ermöglicht werden solle.<sup>539</sup> Was alle drei Parteien eint, ist der Einsatz für einen vereinfachteren Studienortswchsel.<sup>540</sup> Die Linkspartei kündigte als einzige Partei an, den Bologna-Prozess rückabwickeln zu wollen, da sie ihn von einer „neoliberalen“ Denklöge getragen sah, der in der Praxis nur zu Druck, Konkurrenzdenken und einseitiger Arbeitsmarktorientierung führe.<sup>541</sup> SPD und Grüne schrieben sich die nachhaltige Frauenförderung in Forschung und Lehre auf die Fahnen. Die SPD kündigte an, die Hochschulen dabei zu unterstützen, ihren Frauenanteil dauerhaft auf 50 % zu erhöhen und stellte eine Quotenregelung nur für den Fall des Misserfolgs auf freiwilligem Wege in den Raum;<sup>542</sup> die Grünen kündigten hingegen ein Programm zur Förderung von Frauenkarrieren an Hochschulen einschließlich einer gesetzlichen Quote für Stellenbesetzungen an.<sup>543</sup> Die Linkspartei machte sich ebenfalls für eine Quote von 50 % mit Personen des weiblichen Geschlechts zu besetzenden Professuren stark.<sup>544</sup> Die Grünen entwickelten zusätzlich noch etwas konturierter das Leitbild einer familienfreundlichen Hochschule, beispielsweise durch die Schaffung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten an den Hochschulen.<sup>545</sup> In den Programmen von CDU und FDP wurde diese Thematik nicht erwähnt. Die Programme von SPD und Grünen enthielten anders als die beiden Programme der amtierenden Regierungsparteien auch Passagen zu den prekären Beschäftigungsverhältnissen vieler Universitätsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen. Dagegen wolle man kämpfen, wenngleich sich die Programme bezüglich konkreter Maßnahmen ausschwiegen. Studentischen Hilfskräften wurde von beiden Oppositionsparteien in Aussicht gestellt, sie ebenfalls in den Tarifvertrag des Landes aufzunehmen, um

---

539 Vgl. Wahlprogramm Grüne NRW 2010, S. 83-84.

540 Vgl. Wahlprogramm SPD NRW 2010, S. 30. – Wahlprogramm FDP NRW 2010, S. 14-15. – Vgl. Wahlprogramm Grüne NRW 2010, S. 83-84.

541 Vgl. Wahlprogramm Linke NRW 2010, S. 42.

542 Vgl. Wahlprogramm SPD NRW 2010, S. 32.

543 Vgl. Wahlprogramm Grüne NRW 2010, S. 83.

544 Vgl. Wahlprogramm Linke NRW 2010, S. 43.

545 Vgl. Wahlprogramm Grüne NRW 2010, S. 83.

sie tariflich abzusichern.<sup>546</sup> Die Linke forderte Tarifverträge neben den studentischen Hilfskräften auch für alle Lehrbeauftragten.<sup>547</sup>

Neben diesen größeren hochschulpolitischen Streitthemen fokussierten die Wahlprogramme noch verschiedene Einzelthemen, die sich zum Teil auf das je spezifische Profil der wahlkämpfenden Partei bezogen: So fanden sich in den Wahlprogrammen von Grünen und Linken Themen wie die Absage an Tierversuche sowie die Ablehnung von Militär- und Rüstungsforschung,<sup>548</sup> wohingegen diese Themen bei den anderen Parteien keine Rolle spielten. Das Wahlprogramm der FDP referierte ausführlich die Erfolge der Exzellenzinitiative an NRW-Unis und stellte den Universitäten des Landes weitere Hilfen bei der Antragsstellung in Aussicht.<sup>549</sup> In den Wahlprogrammen von SPD und Grünen wird demgegenüber Kritik an der hinter der Exzellenzinitiative stehenden einseitig leistungsorientierten Philosophie geäußert. Die FDP adressierte den Bereich Bau und Liegenschaften. Modellversuche wie in Köln oder an der Hochschule Bonn/Rhein-Sieg, Hochschulgebäude und Liegenschaften perspektivisch selbst zu verwalten, sollten fortgesetzt werden.<sup>550</sup> Die Öffnung von mehr Möglichkeiten zum Studium für beruflich Qualifizierte war mehr oder weniger für alle Parteien ein wichtiges Anliegen.<sup>551</sup>

Unter dem Strich ergab sich daraus ein bunter Strauß an hochschulpolitischen Themen, aus dem die beiden überwölbenden Aspekte Studiengebühren und Rückabwicklung des Hochschulfreiheitsgesetzes hervorstachen – beides Themen, die sich programmatisch an einer klar definierten Konkurrenz zwischen Regierungs- und Oppositionslager festmachen ließen. Wie bereits im vorangegangenen Kapitel angedeutet, war allen Beteiligten klar, dass im Falle eines Regierungswechsels wichtige hochschulpolitische Reformen der schwarz-gelben Landesregierung zurückgenommen werden würden – die spannende Frage war, in welchem Ausmaß. Diese Überlegungen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass – außerhalb des Themas Studiengebühren – alle weiteren im Vorhinein genannten

---

546 Vgl. Wahlprogramm SPD NRW 2010, S. 30. – Vgl. Wahlprogramm Grüne NRW 2010, S. 83.

547 Vgl. Wahlprogramm Linke NRW 2010, S. 43.

548 Vgl. Wahlprogramm Grüne NRW 2010, S. 85. – Vgl. Wahlprogramm Linke NRW 2010, S. 8.

549 Vgl. Wahlprogramm FDP NRW 2010, S. 17.

550 Vgl. ebd., S. 17.

551 Vgl. Wahlprogramm CDU NRW, S. 9. – Vgl. Wahlprogramm FDP NRW 2010, S. 15-16. – Vgl. Wahlprogramm SPD NRW, S. 31, 41.

hochschulpolitischen Aspekte für die überwiegende Anzahl der Wählerinnen und Wähler in NRW nicht wahlentscheidend gewesen sein dürften.

Im Lichte der Ausgestaltung des dann folgenden Regierungswechsels lohnt noch ein Blick auf das Verhältnis von SPD und Linkspartei auf dem Feld der Hochschulpolitik. Es zeichnete sich hier ein mit anderen Politikfeldern vergleichbares Muster ab, das bereits in der vergleichenden Analyse der Wahlprogramme angeklungen ist: Beide Parteien gingen vom Grundansatz her in die gleiche politikinhaltliche Richtung, allerdings konnte sich die Linkspartei den Luxus von stets deutlich radikaleren Forderungen leisten. Von der Rückzahlung bereits geleisteter Studienbeiträge über die Tarifverträge für Lehrbeauftragte bis hin zur realitätsfernen Forderung nach einer Rückabwicklung des Bologna-Prozesses lief die Programmatik der Linkspartei auf einen letztlich unerfüllbaren sozial- und bildungspolitischen „Wünsch-dir-Was-Katalog“ hinaus, der sich allerdings – um die utopischen Elemente entkleidet – als durchaus kompatibel mit der grundsätzlichen Stoßrichtung rot-grüner Hochschulpolitik erwies.

Schlussendlich sei noch auf die Ursprünge des Wegfalls der Anwesenheitspflichten in universitären Lehrveranstaltungen verwiesen, die im Landtagswahlkampf 2010 liegen. Dieses Thema stellte 2010 in der hochschulpolitischen Debatte in Nordrhein-Westfalen noch einen wenig beachteten Randaspekt dar, der aber im Laufe der kommenden hochschulpolitischen Dekade in NRW noch eine besondere Rolle spielen sollte. So wurde im Wahlprogramm der SPD in einem Nebensatz erwähnt, dass man sich punktuell für weniger Anwesenheiten einsetzen wolle.<sup>552</sup> Die FDP stellte am explizitesten in Aussicht, die Möglichkeit einer Aussetzung der Anwesenheitspflicht zu prüfen.<sup>553</sup> Das CDU-Programm erwähnte die Thematik nicht. Ebenso interessant wie überraschend ist es, dass die Abschaffung von Anwesenheitspflichten weder im grünen noch im linken Wahlprogramm aufgegriffen wurde. Insofern stand das Thema bei seiner Genese in einem Kontext von Überlegungen, wie man mit den Studierenden nach der unpopulären Maßnahme der Studiengebühren entgegenkommen könnte. Wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird, sollte es sich dann aber später verselbständigen.

---

552 Vgl. Wahlprogramm SPD NRW 2010, S. 30.

553 Vgl. Wahlprogramm FDP NRW 2010, S. 15.

#### 4.2.1.2 Die Hochschulpolitik in der Konstituierungsphase der neuen Legislaturperiode

Nach einer seit Januar 2008 geltenden Wahlrechtsreform hatten die nordrhein-westfälischen Wählerinnen und Wähler nun erstmals die aus der Bundestagswahl bekannte Möglichkeit zum Stimmensplitting zwischen der Erst- und der Zweitstimme.<sup>554</sup> CDU und FDP mussten am Wahlabend eine schmerzliche Wahlniederlage hinnehmen. Bei einer Wahlbeteiligung von unter 60 % verlor die CDU 10,2 % in der Wählerinnen- und Wählergunst und kam auf 34,6 % der Zweitstimmen. Auch wenn sich die FDP minimal um 0,5 % auf 6,7 % verbessern konnte, reichte dies in der Summe nicht, um die Regierung fortsetzen zu können. Auch die SPD verlor im Vergleich zur vorangegangenen Wahl 2,6 % und kam mit 34,5 % der Stimmen auf ein hauchdünn schwächeres Ergebnis als die CDU. Großer Gewinner des Abends waren Bündnis 90/Die Grünen mit einem satten Zugewinn von 5,9 % auf 12,1 %. Während die WASG 2005 mit 2,2 % und die PDS mit 0,9 % jeweils auf nur marginale Größenordnungen gekommen waren, gelang es mit dem 2007 erfolgten Zusammenschluss zur Linkspartei nun, die Fünfprozenthürde zu überspringen und mit 5,6 % erstmals in den Düsseldorfer Landtag einzuziehen.

Das Wahlergebnis bestätigte den auch anderorts beobachtbaren Trend, dass die klassischen Volksparteien an Zustimmung einbüßen und die vormals kleineren Parteien in der Wählerinnen- und Wählergunst steigen. Mit unter 70 % Zustimmung erreichten CDU und SPD zusammen so wenig Zustimmung wie nie zuvor in der Geschichte von Nordrhein-Westfalen.<sup>555</sup> Bemerkenswert ist, dass auf die „Sonstigen“ immerhin 12,1 % der abgegebenen Stimmen entfielen. Der neu konstituierte Landtag bestand aus 181 Sitzen, von denen 128 aus den Wahlkreisen und 53 über Landesliste besetzt wurden. Mit dem Einzug der Linkspartei in den Düsseldorfer Landtag, der auf das gute Abschneiden unter ehemaligen SPD-Stammklientel bei Arbeiterinnen und Arbeitern sowie Arbeitslosen zurückzuführen ist,<sup>556</sup> wurde auch in Nordrhein-Westfalen der Wandel vom Vierparteiensystem zum koalitionspolitisch schwierigeren Fünfparteiensystem eingelei-

---

554 Vgl. Uwe Andersen/Rainer Bovermann: Der Landtag von Nordrhein-Westfalen, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.): Landesparlamentarismus. Geschichte, Struktur, Funktion, 2., durchges. u. aktualis. Aufl., Wiesbaden 2012, S. 399-429, S. 403.

555 Vgl. Feist/Hoffmann: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 9. Mai 2010, S. 778.

556 Vgl. Neu: Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 9. Mai 2010, S. 13, 15-16.

tet.<sup>557</sup> In der Tat bewirkte der Einzug der Linkspartei in den Landtag mit 5,6 %, dass weder Schwarz-Gelb noch Rot-Grün über eine Mehrheit verfügten.<sup>558</sup>

Der nordrhein-westfälische Souverän hatte den parteipolitischen Eliten des Landes für die Regierungsbildung eine knifflige Aufgabe gestellt.<sup>559</sup> Da am Wahlabend sowohl Jürgen Rüttgers (CDU) als auch Hannelore Kraft (SPD) Anspruch auf das Amt der Ministerpräsidentin bzw. des Ministerpräsidenten erhoben, waren – rein arithmetisch betrachtet – in dieser „Patt-Situation“<sup>560</sup> vier Koalitionsoptionen denkbar: Große Koalition, Rot-Rot-Grün, „Jamaika“ und „Ampel“. Da die Grünen frühzeitig signalisierten, nicht als Steigbügelhalter für Schwarz-Gelb in der Konstellation einer Jamaika-Koalition zur Verfügung zu stehen, schied diese von Rüttgers favorisierte Variante schnell aus. Die anderen drei denkbaren Modelle mündeten zumindest in Sondierungsgespräche, die aber allesamt scheiterten. Aufgrund der höheren Handlungsfreiheit kam der Anstoß zu den verschiedenen Sondierungen von der Sozialdemokratie. Schon früh zeichnete sich die „Ampel“ als nicht gangbar ab. Nach der Absage der Grünen an „Jamaika“ sah die FDP keinerlei Motivation, den spiegelverkehrten Gang anzutreten und erteilte der Einladung von Seiten der Genossinnen und Genossen eine Absage. Die Linkspartei nahm das Gesprächsangebot zwar an, doch auch diese Sondierung scheiterte, u.a. wegen der problematischen Haltung der Linkspartei zur Aufarbeitung der DDR-Geschichte, bereits beim ersten Termin nach fünf Stunden, bei dem man inhaltlich noch gar nicht zu den Kernthemen durchgedrungen war.<sup>561</sup> Etwas länger wurde in drei Terminen zwischen dem 27. Mai und dem 2. Juni 2010 zwischen SPD und CDU sondiert. Die Gespräche scheiterten an unüberwindbaren Differenzen in der Schulpolitik sowie an unversöhnlichen Positionen beider Parteien mit Blick auf die Besetzung des Ministerpräsidentenpostens.<sup>562</sup>

---

557 Vgl. dazu Solar: Nordrhein-Westfalen. Das Erbe des politischen Katholizismus und der Mythos vom sozialdemokratischen Stammland, S. 292-293.

558 Vgl. Jesse: Wahlen 2010, S. 131.

559 Vgl. hierzu und zum Folgenden ausführlich die Rekonstruktion bei Martin Pfafferott: Die ideale Minderheitsregierung. Zur Rationalität einer Regierungsform, Wiesbaden 2018, S. 317-324.

560 Strünc: Das NRW-Parteiensystem im Wandel, S. 49.

561 Vgl. Martin Krybus/Felix Wolfes/Stephan Zitzler: Der verschlungene Weg zur Minderheitsregierung in NRW. Die Sondierungen und Verhandlungen nach der Landtagswahl vom Mai 2010, Universität Duisburg/Essen vom 12. September 2013, S. 2.

562 Vgl. Feist/Hoffmann: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 9. Mai 2010, S. 784-785.

Nachdem ein weiterer Anlauf auf Initiative der FDP, eine „Ampel“ zu sondieren, erneut wegen des Themas Schulpolitik scheiterte, schien der neu konstituierte Landtag auf absehbare Zeit mit der zwar abgewählten, aber unverändert amtierenden geschäftsführenden Regierung auskommen zu müssen. Die SPD favorisierte einen Kurs ohne formelle Regierungsverantwortung, bei dem man mit dem Einbringen von Einzelanträgen mit wechselnden Mehrheiten den Weg des angestrebten Politikwechsels beschreiten wollte. Dies galt für Themen wie u.a. die zeitnahe Abschaffung der Studiengebühren, für die es unter den gegebenen Verhältnissen im Landtag nun eine Mehrheit gab.<sup>563</sup>

Hannelore Kraft sträubte sich noch lange gegen die von den Grünen favorisierte Option einer rot-grünen Minderheitsregierung. Als der FDP-Landesvorsitzende und weiterhin geschäftsführende Wissenschaftsminister Pinkwart in einem Interview ankündigte, er fühle sich nicht mehr an den schwarz-gelben Koalitionsvertrag gebunden und die FDP-Fraktion würde nun im Parlament auf eigene Rechnung arbeiten, kam es bei der SPD zu einem Umdenken: Kraft interpretierte dies dergestalt, dass keine handlungsfähige Regierung mehr im Amt sei und gab daher am 17. Juni 2010 ihren Widerstand auf. Sie kündigte an, eine Minderheitsregierung bilden zu wollen, für die die Linkspartei einen Tag später ihre Unterstützung signalisierte.<sup>564</sup> Es war den Verantwortlichen des künftigen Regierungsbündnisses wichtig, zu unterstreichen, dass es sich explizit um kein Tolerierungs- oder Stützungsmodell wie weiland in Sachsen-Anhalt – Stichwort „Magdeburger Modell“ – handeln solle, sondern um eine unabhängige Minderheitsregierung, die mit wechselnden Mehrheiten agieren wolle. Diese Betonung war wichtig, um das „Ypsilanti-Dilemma“ zu umschiffen und den Aussagen aus dem Wahlkampf Genüge zu tun.<sup>565</sup>

Am 22. Juni traten die Verhandlerinnen und Verhandler der künftigen Koalitionäre zusammen und arbeiteten innerhalb von zwei Wochen bis zum 6. Juli einen Koalitionsvertrag aus, der auf Parteitag jeweils einstimmig verabschiedet wurde.<sup>566</sup> So wurde das Experiment einer rot-grünen Minderheitsregierung schließlich auf den Weg gebracht. Hannelore

---

563 Vgl. Pfafferott: Die ideale Minderheitsregierung, S. 319. – Vgl. Krybus/Wolfes/Zitzler: Der verschlungene Weg zur Minderheitsregierung, S. 15-16.

564 Vgl. Pfafferott: Die ideale Minderheitsregierung, S. 320. – Vgl. Krybus/Wolfes/Zitzler: Der verschlungene Weg zur Minderheitsregierung, S. 16.

565 Vgl. Eckhard Jesse/Jürgen P. Lang: DIE LINKE – eine gescheiterte Partei?, München 2012, S. 229-230.

566 Vgl. Krybus/Wolfes/Zitzler: Der verschlungene Weg zur Minderheitsregierung, S. 17.

Kraft (SPD) wurde am 14. Juli 2010 mit einfacher Mehrheit im zweiten Wahlgang bei Enthaltung der Linkspartei zur zehnten Ministerpräsidentin Nordrhein-Westfalens und erster Frau in diesem Amt gewählt. In der Regierungsbildung 2010 sieht Martin Pfafferott gleich in doppelter Hinsicht eine Bestätigung für die in der Parteienforschung vertretene These von der Innovationsfähigkeit Nordrhein-Westfalens: „Nicht nur wurde mit dieser erstmals seit dem Ende des ‚Magdeburger Modells‘ wieder erfolgreich eine Minderheitsregierung gebildet. Darüber hinaus wurde erstmals in einem westdeutschen Landtag der LINKEN reale Einflussmöglichkeiten auf das politische Handeln gegeben und diese von der Partei auch genutzt.“<sup>567</sup> Bundespolitisch war damit die schwarz-gelbe Mehrheit im Bundesrat passé und das viel zitierte „Durchregieren“ nicht mehr möglich.<sup>568</sup>

Die Koalitionsvereinbarung mit dem Titel „Gemeinsam neue Wege gehen“<sup>569</sup> umfasste 94 Seiten und war einschließlich Präambel zu Beginn und Allgemeinen Vereinbarungen am Ende in vierzehn Kapitel unterteilt, wobei das Thema Bildung direkt als erstes Kapitel nach der Präambel abgehandelt wurde. Den besonderen Umständen der Minderheitsregierung geschuldet hob die Präambel auf eine neue Kultur des Miteinanders ab und appellierte an die Abgeordneten, Lernfähigkeit und Kompromissfähigkeit im Rahmen eines neuen demokratischen Dialogs mit einzubringen.<sup>570</sup> Das dritte Unterkapitel „Gute Hochschulen – Alle Bildungspotentiale erschließen“ enthielt die Vorhaben im Bereich der Hochschulpolitik. Eröffnet wurde die hochschulpolitische Programmatik mit folgenden Worten:

„Bildung ist ein öffentliches Gut und Menschenrecht, das nicht zu einer Ware werden darf. Es ist nicht hinnehmbar, dass immer mehr junge Menschen aus Angst vor Verschuldung auf ein Studium verzichten. Das gemeinsame Ziel der Bildungspolitik von SPD und Grünen ist der Abbau von Hürden, die den Zugang zu guter Bildung erschweren. Es gilt, möglichst alle Bildungspotenziale zu erschließen - sowohl

---

567 Pfafferott: Die ideale Minderheitsregierung, S. 308.

568 Vgl. Stefan Braun/Guido Bohsem: Früchte des Zorns, in: Süddeutsche Zeitung vom 10. Mai 2010.

569 SPD NRW/Bündnis 90/Die Grünen NRW: Gemeinsam neue Wege gehen. Koalitionsvertrag zwischen NRWSPD und Bündnis 90/Die Grünen, Düsseldorf, Juli 2010, in: [https://gruene-nrw.de/dateien/Koalitionsvertrag\\_Rot-Gruen\\_NRW\\_2010-2015.pdf](https://gruene-nrw.de/dateien/Koalitionsvertrag_Rot-Gruen_NRW_2010-2015.pdf).

570 Ebd., S. 4.

aus Gründen der Chancengerechtigkeit als auch als Maßnahme gegen den drohenden Fachkräftemangel.“<sup>571</sup>

Rhetorisch wurde die aus den Wahlprogrammen bekannte Formulierung von der Bildung als Menschenrecht aufgegriffen, um dies argumentativ mit einer Kritik an der Ökonomisierung von Bildung zu verknüpfen, was als zwar nicht im Wortlaut ausgedrückte, aber unschwer erkennbare Kritik an der Hochschulpolitik der Vorgängerregierung zu lesen war. Als Leitmotiv der neuen rot-grünen Hochschulpolitik wurde das Erschließen von Potentialen genannt.

Entlang dieser Koalitionsvereinbarung und der am 15. September 2010 gehaltenen ersten Regierungserklärung von Hannelore Kraft (SPD) lassen sich die wichtigsten hochschulpolitischen Vorhaben in der Konstituierungsphase der Minderheitsregierung rekonstruieren. Sie mündeten in insgesamt sechs im Koalitionsvertrag explizit genannte Projekte:

Erstens wurde gleich zu Beginn die schnellstmögliche Einlösung des zentralen hochschulpolitischen Wahlkampfversprechens beider Parteien angekündigt. Die Studiengebühren sollten noch im gleichen Jahr per Gesetz abgeschafft werden bei gleichzeitiger Zurverfügungstellung von Ausgleichsmitteln, die im vollen Umfang zur Verbesserung der Lehre eingesetzt werden sollten.<sup>572</sup> Hannelore Kraft (SPD) wiederholte dieses Versprechen in ihrer Regierungserklärung, verknüpfte es aber mit der Erwartung an die Hochschulen, „bei ihren Anstrengungen zur Verbesserung der Lehre die Studierenden umfassend [zu] beteiligen.“<sup>573</sup> Außerdem rief die neue Regierungschefin dazu auf, keine Scheingefechte über die Frage Klasse oder Masse zu führen: „Wir brauchen Klasse und Masse in Nordrhein-Westfalen.“<sup>574</sup> Das Thema Studiengebühren wurde von den Oppositionsfraktionen in zweierlei Hinsicht mit den aus dem Wahlkampf bekannten Argumenten kritisch aufgenommen: Erstens wurde der Grundansatz mit dem Argument kritisiert, dass vor allem reiche Familien von der Entlastung von Studiengebühren profitierten und dies das Gegenteil

---

571 Ebd., S. 12.

572 Vgl. ebd., S. 14.

573 Landtag Nordrhein-Westfalen: Regierungserklärung zur 15. Wahlperiode des Landtags Nordrhein-Westfalen, in: Plenarprotokoll 15/6 vom 15. September 2010, S. 189-208, S. 198-199.

574 Regierungserklärung 2010, Plenarprotokoll 15/6, S. 198.

von sozialer Gerechtigkeit sei.<sup>575</sup> Zweitens wurde moniert, dass es keine Finanzierungsanpassungen an die steigenden Studierendenzahlen im Zuge des doppelten Abiturjahrgangs geben werde; von einer vollständigen Kompensation der Einnahmeausfälle könne schon jetzt keine Rede mehr sein.<sup>576</sup> Außerdem wurde die Debatte von Grünen und FDP bei diesem Thema an zwei Stellen auf die Gestalt eines namentlich nicht genannten CDU-Referenten personalisiert, der mit drei studierenden Kindern eine Zusatzbelastung von 3.000 Euro pro Jahr unter der Vorgängerregierung zu schultern gehabt habe.<sup>577</sup>

Als zweites hochschulpolitisches Projekt wurden relativ vage Korrekturen und eine Optimierung bei der Umsetzung des Bologna-Prozesses angekündigt: „Ja, wir unterstützen unsere Hochschulen bei ihren Anstrengungen für ein qualitativvolles Studium und den Erfolg des Bologna-Prozesses.“<sup>578</sup> Man wolle die Hochschulen wieder enger begleiten und unterstützen. Möglichkeiten zum Teilzeitstudium sollten ausgebaut und eine neue Lehr- und Lernkultur etabliert werden. Das Akkreditierungswesen sollte im Hinblick auf dessen Transparenz, Verwaltungsaufwand und Kosten einer Optimierung unterzogen werden. In diesem Kontext fand sich folgende Passage: „Gemeinsam mit den Hochschulen wollen wir zu Vereinbarungen über eine Reduzierung der Stofffülle, der Prüfungsdichte, der Anwesenheitspflichten und der Arbeitsbelastung kommen.“<sup>579</sup> Dies wurde von vielen noch als relativ abstrakte Ankündigung wahrgenommen, sollte aber bei der konkreten Umsetzung im Laufe der nächsten Legislaturperiode noch eine Rolle spielen. In der Regierungserklärung fand dieses Thema dementsprechend auch noch keine Erwähnung.

Zum Dritten wurde eine Novellierung des Hochschulgesetzes in Aussicht gestellt, deren Kernziel in einer Stärkung der demokratischen Mitbestimmung sowohl im Verhältnis zwischen Land und Hochschulen als auch inneruniversitär bestehen sollte. In der Regierungserklärung wurde kein neues Hochschulgesetz angekündigt, sondern die Ministerpräsidentin begnügte sich mit einem grundsätzlichen Plädoyer dafür, dass Hochschulen „Schulen der Demokratie“ sein müssten, und dass die Gewährung von Autonomie nicht bedeute, sie aus dieser Verantwortung zu entlas-

---

575 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Aussprache zur Regierungserklärung zur 15. Wahlperiode des Landtags Nordrhein-Westfalen, in: Plenarprotokoll 15/7 vom 16. September 2010, S. 329-395, S. 337.

576 Vgl. ebd., S. 366.

577 Vgl. ebd., S. 361, S. 392.

578 Regierungserklärung 2010, Plenarprotokoll 15/6, S. 199.

579 Vgl. SPD NRW/Grüne NRW: Koalitionsvertrag 2010, S. 12.

sen.<sup>580</sup> Der Koalitionsvertrag war deutlicher: Das Hochschulfreiheitsgesetz der Vorgängerregierung sollte rückabgewickelt werden – und zwar nicht nur auf der Metaebene, sondern ganz konkret: Die künftige Rolle der Hochschulräte sollte ebenso auf den Prüfstand gestellt werden wie die Gruppenzusammensetzung im Rahmen der Selbstverwaltung. Zugleich wurden erhöhte Wahlmöglichkeiten sowie weniger Anwesenheitspflichten in Aussicht gestellt.<sup>581</sup> Interessant ist, dass – anders als im Wahlkampf – in der Koalitionsvereinbarung zumindest nicht mehr von einer Abschaffung der Hochschulräte die Rede war.

Viertes Element war die Schaffung neuer Studienplätze und die Erweiterung des Hochschulzugangs. Dabei stand den Koalitionären vor allem der erwartete doppelte Abiturjahrgang 2013 vor Augen. Immerhin wurden die beiden Parteien nun in der Koalitionsvereinbarung konkreter als noch in den Wahlprogrammen: Bis zum Jahr 2015 wurden 85.000 zusätzliche Erstsemesterplätze oberhalb der bestehenden Aufnahmekapazität angekündigt, die aus den 1,8 Mrd. Euro des Hochschulpakts II, hälftig von Bund und Land getragen, finanziert werden sollten.<sup>582</sup> In der Regierungserklärung nannte Hannelore Kraft (SPD) zusätzlich Zahlen von 5 Mrd. Euro bis 2015 und weiteren 3 Mrd. bis 2020, die für die Hochschulmodernisierung einschließlich notwendiger Sanierungsmaßnahmen angekündigt wurden.<sup>583</sup>

Die beiden zuletzt genannten Vorhaben im Koalitionsvertrag bezogen sich auf das Thema „Gute Arbeit an Hochschulen“ sowie auf die Bedeutung lokaler und regionaler Strukturpolitik für gute Forschung und Innovation. Es blieb hierbei allerdings weitgehend bei recht unpräzisen Ankündigungen: Man wolle die Zahl prekärer Beschäftigungsverhältnisse einschränken sowie den wissenschaftlichen Nachwuchs und die Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren stärken. Zudem wurde eine umfassende Offensive zum Wissens- und Technologietransfer für eine effiziente und zielgerichtete Verknüpfung von Wissenschaft und Wirtschaft angekündigt.<sup>584</sup> Konkreter wurde der Koalitionsvertrag zu den beiden letztgenannten Aspekten nicht, in der Regierungserklärung fehlten diese Aspekte gänzlich.

---

580 Vgl. Regierungserklärung 2010, Plenarprotokoll 15/6, S. 199.

581 Vgl. SPD NRW/Grüne NRW: Koalitionsvertrag 2010, S. 13.

582 Vgl. ebd., S. 14.

583 Vgl. Regierungserklärung 2010, Plenarprotokoll 15/6, S. 199.

584 Vgl. SPD NRW/Grüne NRW: Koalitionsvertrag 2010, S. 14-15.

Es fällt auf, dass die Hochschulpolitik in der überlangen Regierungserklärung der frisch gewählten Ministerpräsidentin keinen hohen Stellenwert einnahm. Die bekannte hochschulpolitische Agenda wurde knapp wiederholt, nahm aber wenig Raum ein. Sie wurde nicht in den Gesamtkontext der am Ende synthetisierten fünf Punkte der Regierungspolitik eingebunden, obwohl sich dies unter dem Label des ersten Punkts „Kein Kind zurücklassen“ mühelos hätte einpassen lassen. Der Schwerpunkt der Regierungserklärung – und man darf dies durchaus auf die Politik der Landesregierung insgesamt übertragen – lag zwar auf dem Feld der Bildungspolitik, aber in erster Linie in den Bereichen der Kleinkindbetreuung und der Schulpolitik.

In Bezug auf die ministerielle Verortung kam es zu Veränderungen, die auf einen Bedeutungsverlust der Hochschulpolitik hinausliefen: Das nun geschlechterparitätisch besetzte Kabinett bestand neben der Ministerpräsidentin aus elf weiteren Ministerinnen und Ministern, deren Ressortzuständigkeiten teilweise neu zugeschnitten wurden. Hatte mit Andreas Pinkwart (FDP) der stellvertretende Ministerpräsident das Amt des Ministers für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie bekleidet, wanderte diese machstrategische Position im rot-grünen Kabinett zur neuen starken Frau der Grünen an der Regierungsspitze, zu Schulministerin Sylvia Löhrmann (Bündnis 90/Die Grünen). Neue Ministerin für Innovation, Wissenschaft und Forschung wurde Svenja Schulze (SPD). Schulze hatte eine klassische SPD-Sozialisation durchlaufen: Landeschülersprecherin, AStA-Aktivistin, Juso-Landesvorsitzende und mit 27 bereits SPD-Landtagsabgeordnete. Die bei Amtsantritt 41-jährige studierte Germanistin und Politologin saß seit 1997 mit einer Unterbrechung von 2000 und 2004 durchgängig im NRW-Landtag. Dort hatte sie als SPD-Fraktionssprecherin für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz fungiert und war bis dato weder als profilierte Hochschul- und Wissenschaftspolitikerin in Erscheinung getreten noch gab es in ihrem sonstigen Berufsleben nennenswerte Überschneidungen mit dem nun von ihr verantworteten Bereich. Sie trat ihr Amt als hochschulpolitisch unbeschriebenes Blatt an. Diese Personalie wurde als Überraschung wahrgenommen, da man angenommen hatte, Kraft würde eine Koryphäe aus der Hochschulwelt auf diesen Posten berufen.<sup>585</sup> Teilweise wurde dies kritisch kommentiert: Die SPD habe offenkundig eine zu dünne Personaldecke und ihr sei nichts anderes eingefallen, als eine ausgewiesene Umweltpolitikerin in

---

585 Vgl. Reiner Bürger: Hannelore Kraft ernennt Minister ihres Kabinetts, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juli 2010.

das ihr sachfremde, von Schwarz-Gelb zuvor aufgewertete Ressort zu entsenden.<sup>586</sup> Die Opposition ließ es sich im Plenum des Landtags in der Person von MdL Michael Brinkmeier (CDU) nicht nehmen, der frisch berufenen Ministerin zwar aus Gründen des Anstands zu gratulieren und eine gute Zusammenarbeit anzubieten, aber unter Rekurs auf das seinerzeit recht prominente Fußball-Orakel aus dem Oberhausener Zoo deutlich zu machen: „Ich muss aber schon sagen: Das war eine etwas ungewöhnliche Personalauswahl; das hat uns sicherlich alle überrascht. Ich habe, als ich es hörte, gedacht: Das hätte auch Krake Paul niemals voraussagen können.“<sup>587</sup> Schulzes Amtsvorgänger Andreas Pinkwart (FDP) kehrte der Berufspolitik im Oktober 2010 bis auf weiteres erst einmal den Rücken und nahm seine berufliche Laufbahn im Hochschulbetrieb wieder auf.

Die hochschulpolitischen Vorzeichen standen klar auf Veränderung – weniger im Sinne einer eigenen, innovativen inhaltlichen Agenda, sondern im Sinne eine Abgrenzung vom hochschulpolitischen Kurs der Vorgängerregierung. Dies bezog sich vor allem auf die beiden Kernthemen Studiengebühren und Hochschulgesetznovellierung. Mit Blick auf die spezifische Konstellation einer Minderheitsregierung bot das Feld der Hochschulpolitik kein großes Konfliktpotential. Wie die vergleichende Analyse der Wahlprogramme zu Tage gefördert hat, waren die Forderungen der Linkspartei in vielen Aspekten hochschulpolitisch radikaler, wiesen aber in die gleiche Richtung wie diejenigen von SPD und Grünen. Gerade beim Kernthema Abschaffung der Studiengebühren konnte sich die Minderheitsregierung der Unterstützung der Linkspartei sicher sein. Auch, was die Optimierung des Bologna-Prozesses und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen anging, konnte man auf die Linkspartei zählen. Schwieriger würde sich dies bei der angekündigten Novellierung des Hochschulgesetzes darstellen, da bei einem so grundlegenden Projekt Reibungen dergestalt zu erwarten waren, dass die Linkspartei vielem mit dem Argument nicht zustimmen würde, dass es ihr nicht weit genug gehe. Dennoch zeichnete sich ab, dass die prospektive Minderheitsregierung sicher nicht an einem hochschulpolitischen Thema scheitern würde.

---

586 Vgl. Bernd Eyermann: Das neue NRW-Kabinett. Dünne Personaldecke, in: Bonner Generalanzeiger vom 16. Juli 2010.

587 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 15/4 vom 15. Juli 2010, S. 80-95, S. 84.

### 4.2.1.3 Die Abschaffung der Studiengebühren

#### 4.2.1.3.1 Die Ausgangssituation

Die Abschaffung der Studiengebühren war eines der ersten Themenfelder, auf dem die prospektiven Koalitionspartner ebenso wie die Linkspartei Handlungsfähigkeit demonstrieren wollten. Mit den ersten Initiativen wartete man noch nicht einmal die Bildung der neuen Landesregierung ab. Wie bereits im Wahlkampf erkennbar war, zogen Rot-Grün und Linke zwar gleichsam an einem Strang in die gleiche Richtung, setzten aber unterschiedliche Akzente: Schon am Tag der Vorstellung der Koalitionsvereinbarung, dem 6. Juli 2010, legten die Fraktionen von SPD und Grünen ihre Vorstellungen für die Abschaffung der Studiengebühren dar<sup>588</sup>; am gleichen Tag brachte auch die Linkspartei einen entsprechenden Gesetzesänderungsantrag<sup>589</sup> ein. Die Fraktionen der künftigen Minderheitsregierung setzten auf eine vollumfängliche Kompensation der wegfallenden Gebühren, die ausschließlich zur Verbesserung der Lehre eingesetzt werden sollten und die nicht auf die Kapazitäten angerechnet werden durften. Dies war die Geburtsstunde der sogenannten Qualitätsverbesserungsmittel (QVM), die bis zum heutigen Tag an die Universitäten in NRW fließen. Die gewählten Studierendenschaften sollten maßgeblich über die Verwendung der Mittel mitentscheiden können und die Hochschulen sollten deren Verwendung öffentlich ausweisen.<sup>590</sup>

Mit dergleichen Details in der Ausgestaltung und Fortentwicklung beschäftigte sich der Gesetzesantrag der Linkspartei nicht. Dieser forderte in erster Linie die sofortige Abschaffung der Studiengebühren bereits zum Wintersemester 2010/11. Eingezeichnete Studienbeiträge müssten vollumfänglich zurückerstattet werden. Rechtlich sollte dies über die ersatzlose Streichung von § 2 des Studienbeitrags- und Hochschulabschlussgesetzes umgesetzt werden, monetär sollten die dadurch den Hochschulen fehlenden Gelder durch Landeshaushaltsmittel kompensiert werden.<sup>591</sup> Im Vergleich zu den Versprechen des Wahlkampfs war zwar nun von einer rückwärtigen Erstattung bereits geleisteter Studienbeiträge in den vergangenen

---

588 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Antrag SPD/Bündnis 90/Die Grünen „Studiengebühren abschaffen“ vom 6. Juli 2010, Drs. 15/23.

589 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf DIE LINKE vom 6. Juli 2010, Drs. 15/30.

590 Vgl. Drs. 15/23, S. 1-2

591 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE, Drs. 15/30, S. 1-2.

Semestern keine Rede mehr, dennoch versuchte man, SPD und Grüne im Sinne der eigenständigen Profilierung bei diesem Vorhaben im Tempo zu überbieten.

Der frisch gewählte Landtag befasste sich gleich in seiner ersten Beratungssitzung am 15. Juli unter TOP 5 mit der Gebührenabschaffung. Zur Einordnung: Hannelore Kraft (SPD) war erst zwei Tage zuvor zur Ministerpräsidentin gewählt worden und die Personalie der neuen Wissenschaftsministerin Svenja Schulze (SPD) war erst einen Tag zuvor bekannt gegeben worden. Von der im Gesetzesentwurf der Linkspartei genannten Erstattung zum Wintersemester 2010/11 war in der parlamentarischen Debatte keine Rede mehr. Dennoch wurden gerade mit Blick auf den Zeitpunkt Unterschiede zwischen Rot-Grün und der Linkspartei deutlich. Zeigte sich die Linkspartei allenfalls bereit, die Abschaffung spätestens zum Sommersemester 2011 in Kraft zu setzen,<sup>592</sup> verwiesen die Rednerinnen und Redner von SPD und Grünen darauf, dass die Abschaffung erst zum Wintersemester 2011/12 wirksam werden könne. Karl Schultheiß (SPD) begründete diesen Zeitplan mit der Zurverfügungstellung der Kompensationsmittel, die erst für den Haushalt des Jahres 2011 beschlossen werden könnten.<sup>593</sup> Ministerin Schulze (SPD) führte in ihrer Jungfernrede als Kabinettsmitglied aus, dass es schon ein seriöses Gesetzgebungsverfahren mit drei Lesungen, Ausschussbefassung und entsprechenden Anhörungen geben müsse.<sup>594</sup>

Die Debatte wurde nicht nur im Zeichen der zu entscheidenden Sachfrage geführt, sondern kam ebenfalls in das Fahrwasser der omnipräsenten Rahmenkonstellation: Würde die sogenannte „Koalition der Einladung“, das Experiment einer rot-grünen Minderheitsregierung, funktionieren oder nicht? Die Oppositionsvertreterinnen und -vertreter werteten die Meinungsverschiedenheit in Bezug auf den Einführungszeitpunkt zwischen Minderheitsregierung und Linkspartei als Blaupause und Menetekel für die Zukunft: „Es geht um das wichtigste Wahlkampfthema der neuen Minderheitsregierung. Zu Beginn droht schon die erste Niederlage für Rot-Grün, da die Linkspartei nicht so mitspielt, wie Sie das gerne hätten,“ so Marcel Hafke (FDP).<sup>595</sup> Michael Brinkmeier (CDU) sekundierte: „Da schiebt die Linke die rot-grüne Achse einfach noch ein Stück weiter nach links. So läuft das, und so werden wir das bei diesem Fall sicherlich erle-

---

592 Vgl. Plenarprotokoll 15/4, S. 84.

593 Vgl. ebd., S. 81.

594 Vgl. ebd., S. 90.

595 Ebd., S. 86-87.

ben.<sup>596</sup> Damit wurde kaschiert, dass es sich nur um eine graduelle, nicht aber grundsätzliche Meinungsverschiedenheit zwischen Rot-Grün und der Linkspartei handelte. Die Regierungsfractionen waren umgekehrt darum bemüht, an die Adresse der Linkspartei zu versichern, dass man ebenfalls so schnell wie möglich die Gebühren abschaffen wolle, dass dies aber nun einmal nicht vor dem Wintersemester 2011/12 realistisch sei.<sup>597</sup>

In der Debatte wurden die grundsätzlichen Argumente pro und contra Studiengebühren wiederholt, die in Kapitel 4.1.3.2 ausführlich dargelegt worden sind. Die Linkspartei argumentierte etwas unlauter mit dem Argument, dass die Zahl der Hochschulzugangsberechtigten, die ein Studium aufgenommen hätten, im Vergleich der Werte zwischen 2004 und 2009 gesunken sei.<sup>598</sup> Wie in Kapitel 4.1.7 dargelegt, war die Zahl der Studienanfängerinnen/-anfänger und der Studierenden nach der Gebühreneinführung nicht rückläufig, sondern in die Höhe gegangen. Von den Rednerinnen und Rednern von SPD und Grünen wurde nicht auf die Zahlen verwiesen, sondern allgemein auf das Argument der Abschreckungswirkung von Studiengebühren in Bezug auf die Studierneigung abgehoben. Ähnlich sachfremd wurde von Seiten der CDU im rückblickenden Lob auf die Studiengebühren argumentiert, dadurch seien neue Professuren entstanden.<sup>599</sup> Ohne Zweifel wurden durch die Studiengebühren vielerorts neue Tutorats- und Mentorsstellen eingerichtet sowie qualitative Verbesserungen in der Lehre erzielt. Dennoch ist durch die Studiengebühren nicht eine einzige neue Professur entstanden, da die betreffenden Mittel rechtlich betrachtet nur für die Dauer eines Semesters gesichert waren und daher für Dauerstellen nicht verausgabt werden durften.

Einen besonderen Stellenwert nahm die Frage nach der Finanzierung der neu einzurichtenden Kompensationsmittel ein. Während es sich die Linkspartei besonders einfach machte, indem man schlicht proklamierte, dass „Bildungspolitik [...] nicht nach Kassenlage gemacht werden“<sup>600</sup> dürfe, erklärten die Vertreterinnen und Vertreter der Oppositionsparteien die anvisierten Maßnahmen der Landesregierung zur „fantasielose[n] Schuldenpolitik“<sup>601</sup> und betrachteten dies als eines von vielen Beispielen für den verfehlten Ansatz der neuen Landesregierung. Interessant ist, dass von

---

596 Ebd., S. 85.

597 Vgl. ebd., S. 80, 82, 90.

598 Vgl. ebd., S. 83.

599 Vgl. ebd., S. 84.

600 Ebd., S. 83.

601 Ebd., S. 85.

Anfang an mit unterschiedlichen Zahlen hantiert wurde, wie hoch die Einnahmen der Hochschulen durch die Studiengebühren bisher jährlich waren und woran sich dementsprechend auch die Höhe der Kompensationsmittel festmachen müsse: Im Gesetzesantrag der Linkspartei war von 280 Mio. Euro die Rede,<sup>602</sup> in der Debatte fielen die Zahlen 270 Mio. Euro (Michael Brinkmeier, CDU), 260 Mio. Euro (Karl Schultheiß, SPD) und 240 Mio. Euro (Ministerin Schulze, SPD).<sup>603</sup>

Ergebnis dieser intensiven Debatte kurz vor der parlamentarischen Sommerpause war die Weiterleitung der Anträge in die Ausschussarbeit, womit bereits klar war, dass der von der Minderheitsregierung vorgezeichnete Weg eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beschritten werden würde. Das zuständige Ministerium war nun am Zug, einen soliden Gesetzesentwurf auszuarbeiten.

#### 4.2.1.3.2 Das Gesetzesvorhaben in der politischen Diskussion

Unmittelbar nach der Sommerpause legte die Landesregierung am 1. September 2010 ihren Gesetzesentwurf mit dem Titel „Gesetz zur Verbesserung von Chancengleichheit beim Hochschulzugang in Nordrhein-Westfalen“ vor.<sup>604</sup> Es war der allererste Gesetzesentwurf, den die neu konstituierte Minderheitsregierung in das Parlament einbrachte. In den Begründungen wurden die aus dem Wahlkampf und früheren Debatten bekannten sozialpolitischen Motive noch einmal vergleichsweise ausführlich dargelegt: Die Studiengebühren hätten keinen Rückhalt in der Bevölkerung, ihre Abschaffung stehe für einen Bildungsbegriff, der zukunftsorientiert sei, der alle Menschen gleich welcher finanziellen Leistungsstärke einschließe und ein Ausdruck sozialer Gerechtigkeit sei.<sup>605</sup> Rechtlich sollte die Abschaffung in Artikel 1 über eine Änderung des mit Verfallsklausel versehenen Studienbeitrags- und Abgabengesetzes von 2006 realisiert werden. Wie geplant, wurde mit Artikel 2 ein eigenwirksames Gesetz zur Verbesserung der Qualität in der Lehre angekündigt. In diesem wurden die Summe der zweckgebundenen Kompensationsmittel, die bereits erwähn-

---

602 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE, Drs. 15/30, S. 2.

603 Vgl. Plenarprotokoll 15/4, S. 81, S. 85, S. 90.

604 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Verbesserung von Chancengleichheit beim Hochschulzugang in Nordrhein-Westfalen“ vom 1. September 2010, Drs. 15/97.

605 Vgl. ebd., S. 1, 25.

ten QV-Mittel, auf 249 Mio. Euro jährlich beziffert (Art. 2, § 1 (2)). Stellt man diese Summe in Bezug zu den 3 Mrd. Euro, die den nordrhein-westfälischen Hochschulen im Rahmen der Grundfinanzierung jährlich in dieser Zeit zufließen, so handelte es sich um zusätzliche ca. 8,3 % an Mitteln.

Gleichzeitig sollten die Hochschulleitungen zur Verteilung dieser Mittel Qualitätsverbesserungskommissionen (QVM-Kommissionen) einsetzen, an denen die Studierenden als Adressaten der Mittel beteiligt sein sollten (Art. 2, § 4). Den Studierenden sollte ein „institutioneller Ort gegeben [werden], an dem sie die Qualität ihrer Bildung umfassend einfordern können.“<sup>606</sup> Die Landesregierung kam den Studierenden weit entgegen, da sie sogar die Mehrheit in den QVM-Kommissionen stellen sollten (Art. 2, § 4, (2)), was für hochschulpolitische Gremien ungewöhnlich ist. Die Hochschulen sollten dieses neue Gremium in ihren Grundordnungen verankern. Um eine dysfunktionale Gremienvielfalt zu verhindern, wurde die Möglichkeit in Aussicht gestellt, in den Grundordnungen von fachbereichlichen und lehrerbildungsbezogenen Qualitätsverbesserungskommissionen abzusehen.<sup>607</sup> Mit dieser Konstruktion erfüllte die Regierung wichtige Wahlkampfversprechen, nämlich einerseits der Zusage an die Hochschulen, dass ihnen durch die Gebührenabschaffung keine finanziellen Einbußen entstehen, andererseits dem Versprechen an die Studierenden, in Zukunft stärker an der Verbesserung der Lehrqualität beteiligt zu werden. Eine Folgeproblematik ergab sich daraus, dass sich das Land verpflichten musste, im Falle einer Unterdeckung des Ausfallsfonds bei der NRW.Bank, den die Vorgängerregierung eingeführt hatte, zu haften (Art 1, § 18).

Um das Versprechen der Mittelkompensation einzulösen, gab es einen weiteren Punkt zu bedenken: Nach gängiger Rechtsprechung seit der Numerus-Clausus-Entscheidung von 1972 müssen Mittel, die das Land den Hochschulen zusätzlich zur Verfügung stellt, für den Aufbau weiterer Kapazitäten verwendet werden. Die Studiengebühren waren in einem grundlegenden Sinne „Drittmittel“, die von einem „Dritten“ neben Staat und Hochschule, nämlich von den Studierenden kamen. Die neuen QV-Mittel konnten sich nur aus den Mitteln des Landeshaushalts speisen und unterlagen damit rechtlich anderen Zwängen. Um aber für die Hochschulen als echte Ersatzmittel wirken zu können, sah die Regierung in Art. 3 eine Änderung in § 1 Satz 3 des Hochschulzulassungsgesetzes vor: „Personalstellen und Lehraufträge, die aus Mitteln Dritter oder aus ausdrücklich

---

606 Ebd., S. 27.

607 Vgl. ebd., S. 33.

der Verbesserung der Lehre gewidmeten öffentlichen Mitteln finanziert werden, führen nicht zur Erhöhung der Aufnahmekapazitäten.“<sup>608</sup> Diese nicht unproblematische Behelfskonstruktion sollte im weiteren Verfahren immer wieder kontrovers diskutiert werden.

In der Plenardebatte wurden in verschiedenen Variationen die bekannten Argumente zur Sozialverträglichkeit, Gerechtigkeitsfrage und zum Einfluss auf die Studierneigung aus den jeweiligen unterschiedlichen parteipolitischen Perspektiven vorgetragen. Um Redundanzen zu vermeiden, sollen diese in den folgenden Passagen nicht wiederholt werden, sondern die Analyse konzentriert sich auf die Argumente und Gegenargumente zur genauen Ausgestaltung der Gebührenabschaffung und der Kompensationsmittel. Ministerin Schulze (SPD) bettete ihr Plädoyer für den Gesetzesentwurf in die sozialpolitische Leitlinie der neuen Landesregierung ein, der zufolge kein Talent verloren gehen dürfe: „Die Abschaffung der Studiengebühren ist [...] für uns nur ein allererster Baustein in einem Gesamtkonzept der Landesregierung.“<sup>609</sup> Der Richtwert für die konkrete Summe von 249 Mio. Euro entspreche exakt den Mitteln, die die Hochschulen nach Jahresabschluss 2009 aus den Studiengebühren eingenommen hätten und diese würden nun für die kommenden fünf Jahre festgeschrieben. Dabei wies die Ministerin auf den Umstand hin, dass in Gesetzen selten konkrete Summen festgeschrieben würden, dies der Landesregierung in diesem Fall aber wichtig sei, um Planbarkeit und Verlässlichkeit zu dokumentieren.<sup>610</sup> Ferner gab die Ministerin die Leitparole aus: „Das Geld folgt den Studierenden!“, d.h., dass alle Hochschulen Kompensationsmittel erhalten sollten, auch diejenigen, die zuvor keine Studiengebühren eingeführt hatten. Das Geld müsse zeitnah und zweckgebunden für die Lehre ausgegeben werden; keinesfalls wolle man, „dass die Hochschulen damit einen Sparstrumpf anlegen.“<sup>611</sup> Zugleich erneuerte die Ministerin das Versprechen, keinerlei Kürzungen bei der Grundfinanzierung vorzunehmen. Als negatives Beispiel führte Schulze (SPD) Hessen an, wo die Einführung der Kompensationsmittel mit einer Kürzung der Globalmittel einhergegangen war.<sup>612</sup> Die Opposition erhob – unabhängig von der

---

608 Ebd., S. 24.

609 Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 15/7 vom 16. September 2010, S. 409-427, S. 409.

610 Vgl. Plenarprotokoll 15/7, S. 410.

611 Ebd., S. 410.

612 Vgl. ebd., S. 410-411.

grundsätzlichen Befürwortung von Studiengebühren – verschiedene Einwände gegen das Vorgehen der Regierung:

*Erstens* wurde die Finanzierung der Kompensationsmittel über Schulden moniert, was zu Lasten der künftigen Generationen gehe.<sup>613</sup> Klaus Kaiser (CDU) nannte die Schuldensumme von 1 Mrd. Euro im Laufe von nur einer Legislaturperiode,<sup>614</sup> wobei er die genannte Summe wahrscheinlich für vier Jahre addierte, und zwar vom in Aussicht gestellten Inkrafttreten 2011 bis zum erwarteten Ende der Legislatur 2015. Diese Argumentation reihte sich in die grundsätzliche Kritik der Opposition an der Landesregierung ein, die sich in der folgenden Zeit noch vielfach in unterschiedlichen Politikbereichen wiederholen sollte. Ministerin Schulze sowie die Rednerinnen und Redner der Regierungsfractionen brachten als Gegenargument an, dass man aktuelle Studierende und deren Elternhäuser entlaste und so eine Investition für die Zukunft leiste: Hochschulabsolventinnen und -absolventen erzielten in der Regel deutlich höhere Einkommen und versprächen damit künftig höhere Steuereinnahmen.<sup>615</sup>

*Zweitens* argumentierten die Rednerinnen und Redner der Opposition, dass es sich um eine halbherzige Kompensation handele: Die Höhe der Qualitätsverbesserungsmittel auf den Wert des Jahres 2009 für die Folgejahre zu deckeln, sei zu statisch gedacht. Die Studierendenzahlen würden in den kommenden Jahren erwartbar steigen, zumal im Zusammenhang mit dem doppelten Abiturjahrgang. Insofern handele es sich nicht um eine vollumfängliche Kompensation und damit werde ein zentrales Wahlkampfversprechen gebrochen.<sup>616</sup> Michael Brinkmeier (CDU) nannte eine Deckungslücke von überschlägig 50 Mio. Euro, was 20 % der zugesagten Summe entspreche und somit 20 % weniger Ausstattung, weniger Tutorien und weniger Arbeitsplätze an den Hochschulen zur Folge habe.<sup>617</sup> Bei aller grundsätzlichen Plausibilität der Kritik schien diese hohe Zahl aus der Luft gegriffen zu sein. Dennoch sah sich Karl Schultheiß (SPD) veranlasst zu entgegnen, dass die Gesamtsumme mit Blick auf die Zeit ab 2013 noch nicht unbedingt das letzte Wort sein müsse und man sich haushalterisch auch eine Ausweitung vorstellen könne.<sup>618</sup> Ministerin Schulze nannte als weitere Summen noch die im Hochschulpakt für die kommenden

---

613 Vgl. ebd., S. 411, 413, 423.

614 Vgl. ebd., S. 423.

615 Vgl. ebd., S. 416, 422.

616 Vgl. ebd., S. 411, 414.

617 Vgl. ebd., S. 414.

618 Vgl. ebd., S. 418.

Jahre unabhängig von den neuen Kompensationsmitteln veranschlagten 400 Mio. Euro für die Verbesserung der Lehre und die in Aussicht stehenden 1,8 Mrd. Euro für die Bewältigung des doppelten Abiturjahrgangs, die ebenfalls den Hochschulen zugutekämen.<sup>619</sup>

*Drittens* wurde die ungerechte Verteilung angemahnt. Der vorgeblich schöne Leitspruch „Das Geld folgt den Studierenden“ laufe in der Konsequenz darauf hinaus, dass diejenigen Hochschulen bestraft würden, die mit dem erhobenen Höchstsatz an Studiengebühren am meisten für die Verbesserung der Lehrqualität getan hätten. Hochschulen, die bisher keine Gebühren erhoben hätten, würden über Gebühr bevorteilt.<sup>620</sup> Dieser Kritik wurde mit der Berufung auf den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz pariert. Darüber hinaus sei es bürokratisch und impraktikabel, zwischen verschiedenen Hochschulen, die Mittel in unterschiedlichen Höhen oder eben nicht erhoben hätten, bei der Zuweisung zu unterscheiden.<sup>621</sup>

*Viertens* wurden Zweifel angemeldet, ob die in Aussicht gestellte Kapazitätsneutralität der zusätzlichen Mittel, die über die in Art. 3 vorgesehene Änderung des Hochschulzulassungsgesetzes sichergestellt werden sollte, rechtssicher sei und ob man hier nicht sehenden Auges in zu erwartende Klagen hineinlaufe, da öffentliche Mittel stets kapazitätswirksam zu verausgaben seien, so Michael Brinkmeier (CDU).<sup>622</sup> Auf diesen Einwand gingen die Rednerinnen und Redner der Regierungsfractionen und die Ministerin in ihren Wortbeiträgen nicht ein. Dieses Thema sollte in der Ausschussarbeit noch eine zentrale Rolle spielen.

Schließlich wurde *fünftens* das zu erwartende Chaos bei der Umsetzung des Gesetzes thematisiert und auf die schon jetzt spürbare Unruhe wegen der unzureichenden Planungssicherheit für diverse prekäre Beschäftigungsverhältnisse hingewiesen.<sup>623</sup> Hier hatten es die Rednerinnen und Redner der Regierung jedoch einfach, diesen Vorwurf auf die Opposition selbst rückzuspiegeln und auszuführen, dass die verschiedenen prekären Beschäftigungsverhältnisse im Bereich Qualitätsverbesserung der Lehre ein Produkt der Gebühreneinführung der schwarz-gelben Vorgängerregierung seien.<sup>624</sup>

---

619 Vgl. ebd., S. 410.

620 Vgl. ebd., S. 412, 415.

621 Vgl. ebd., S. 417.

622 Vgl. ebd., S. 415.

623 Vgl. ebd., S. 414.

624 Vgl. ebd., S. 417, 422.

Die Opposition warf der Regierung *sechstens* grundsätzlich vor, dass man mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf hinter das unter der früheren Wissenschaftsministerin und heutigen Ministerpräsidentin Hannelore Kraft (SPD) eingeführte Studienkontenmodell zurückfalle.<sup>625</sup> Die Opposition nahm die Debatte zum Anlass, noch einmal das rot-grüne Regierungsexperiment als solches in Frage zu stellen. Es handele sich nicht um eine Koalition der Einladung, sondern man wolle die anderen Fraktionen instrumentalisieren, um ideologisch grundierte Wahlkampfgeschenke für die eigene Klientel einzulösen.<sup>626</sup> Um ihren Willen zur konstruktiven Einbringung von alternativen Lösungen zu demonstrieren, brachte die FDP einen Antrag ins Plenum ein, mit dem ein anderer Weg beschritten werden sollte: Den Hochschulen sollten neue Handlungsspielräume eingeräumt werden, Studienbeiträge sozialverträglich zu erheben und das Darlehensprogramm zur Rückzahlung sollte erweitert werden.<sup>627</sup>

Besonders interessant war die Positionierung der Linkspartei. Auch die Linke kritisierte die Deckelung der Kompensationsmittel auf die Summe von 249 Mio. Euro. Die Plangröße der Regelstudienzeit bei der Verteilung der Mittel wurde als ebenso ungerecht empfunden wie die Gleichverteilung auf alle Hochschulen ohne Beachtung der Tatsache, wer zuvor Gebühren eingeführt habe und wer nicht.<sup>628</sup> Der wichtigste Aspekt für die Linkspartei war allerdings, wie schon in den Debatten zuvor, der Faktor Zeit. Eine Umsetzung erst zum Wintersemester 2011/12 sei zu spät. Man sei nur dazu bereit, „allerspätestens eine Umsetzung zum Sommer“ zu akzeptieren. „Wenn Sie keine Umsetzung zum Sommer machen wollen, [...] kann ich nur sagen: Wir werden diesem Gesetzesentwurf nicht zustimmen,“<sup>629</sup> so Gunhild Böth (Linke). Die Linkspartei baute bei aller grundsätzlichen Zustimmungsbereitschaft massiven Druck auf. Man war bereit, die Detailkritik an der Ausgestaltung zurückzustellen, wenn das Gesetz bereits zum Sommersemester 2011 in Kraft träte. Mit diesem Druck wurden die beiden Vorlagen, der Regierungsentwurf und der Antrag in die Ausschussarbeit überwiesen.

Wie für ein solches Beratungsverfahren üblich, gingen über den gesamten November 2010 hinweg insgesamt 27 Stellungnahmen der unter-

625 Vgl. ebd., S. 415.

626 Vgl. ebd., S. 411.

627 Vgl. Landtag-Nordrhein-Westfalen: Antrag FDP „Studienbeiträge in Nordrhein-Westfalen. Sichere Qualität, faire Bedingungen, gute Chancen“ vom 15. September 2010, Drs. 15/126.

628 Vgl. Plenarprotokoll 15/7, S. 421.

629 Ebd., S. 421.

schiedlichen *stakeholder* und Interessenvertretungen ein, die in das Gesetzgebungsverfahren eingespeist wurden. Am 26. November fand im Wissenschaftsausschuss unter Mitberatung des Haushaltsausschusses eine knapp fünfstündige öffentliche Expertenanhörung statt, bei der noch einmal insgesamt 29 Stellungnahmen gehört wurden.<sup>630</sup>

Eine klare Zustimmung zum Gesetzesvorhaben erhielt die Landesregierung erwartbarerweise von Seiten der Studierendenvertretungen und der Gewerkschaften.<sup>631</sup> Unterstützung gab es auch von der Landespersonalrätekonferenz der Universitäten und der Fachhochschulen sowie von der der Landeseltern- und von der Landeschülerkonferenz.<sup>632</sup> Mit anderen Worten: Die in erster Linie von den Studiengebühren betroffenen Gruppen, also Studierende, Eltern sowie Schülerinnen und Schüler als künftige Studierende freuten sich über die geplante Abschaffung. Gewerkschaften und Personalratsvertretungen hatten noch einen weiteren Grund, die Pläne zu unterstützen: Ein Effekt der Gebühreneinführung war der Aufwuchs an befristeten und damit prekären Beschäftigungsverhältnissen mit hohem Lehrdeputat gewesen. Der von der Landesregierung geplante Wechsel in der Hochschulfinanzierung nährte die Hoffnung, dass hier ebenso Abhilfe geschaffen werden könne wie bei der Ausweitung externer Lehraufträge.<sup>633</sup>

---

630 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 4. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 26. November 2010, APr 15/71.

631 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/108 des Aktionsbündnisses gegen Studiengebühren vom 15. November 2010. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/127 des Deutschen Studentenwerks vom 19. November 2010. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/124 des Landes-ASten-Treffen vom 24. November 2010. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/120 der RWTH Aachen vom 24. November 2010. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/117 von ver.di vom 18. November 2010. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/119 der GEW vom 19. November 2010.

632 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/116 der Landespersonalrätekonferenz der wissenschaftlich Beschäftigten an den Hochschulen und Universitätsklinikum vom 19. November 2010. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/130 der Landespersonalrätekonferenz der Hochschulen vom 25. November 2010. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/114 der Landespersonalrätekonferenz der Gleichstellungsbeauftragten an den Hochschulen und Universitätsklinikum vom 16. November 2010. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/134 der Landeselternkonferenz vom 24. November 2010. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/131 der LandeschülerInnenvertretung vom 25. November 2010.

633 Vgl. Stellungnahme 15/116 der Landespersonalrätekonferenz Unis, S. 1. – Vgl. Stellungnahme 15/119 GEW, S. 2.

Die HIS gab sich diesbezüglich deutlich skeptischer: Mit den neuen QV-Mitteln müssten die Hochschulen davon ausgehen, im Lichte der allgemeinen Haushaltslage keine neuen Professuren schaffen zu können.<sup>634</sup>

Dezierte Gegnerschaft zum Gesetzesentwurf bekundeten das CHE, der Stifterverband für die deutsche Wissenschaft, Finanzwissenschaftler sowie der DHV.<sup>635</sup> Die deutlichste Kritik kam, wie zu erwarten war, vom CHE, einem der bundesweit größten Promotoren der Idee von Studiengebühren:

„Die Verwirklichung des Gesetzesvorschlages der Landesregierung würde die Hochschullandschaft Nordrhein-Westfalens empfindlich schwächen, da selbst eine vollständige und verlässliche Kompensation durch Landesmittel (die langfristig unwahrscheinlich ist) erhebliche Nachteile mit sich bringen würde.“<sup>636</sup>

Die vom CHE und vom Stifterverband vorgebrachten Argumente bezogen sich in weiten Teilen auf die grundsätzliche Befürwortung von Studiengebühren. Anders argumentierte der DHV, der sich als einzige Berufsvertretung deutlich gegen das Gesetz positionierte: Man habe sich ausführlich mit den Vor- und Nachteilen von Studiengebühren auseinandergesetzt. In jedem Fall sei eine Nichteinführung besser als einmal eingeführte Beiträge wieder abzuschaffen.<sup>637</sup> Dem DHV ging es um das Problem der finanzpolitischen Sprunghaftigkeit und der mangelnden Planbarkeit für die Hochschulen, die sich aus dem Wechsel von Landesregierungen ergebe, auch wenn er sich nicht grundsätzlich für Studiengebühren aussprach.

Bei den Stellungnahmen der Hochschulen selbst kam es zu einer interessanten Spaltung zwischen Universitäts- und Fachhochschulvertretungen. Die Fachhochschulen sprachen sich überwiegend zwar verhalten, aber doch erkennbar *für* die Gebührenabschaffung aus, wenngleich sie dies an die Bedingung einer Vollkompensation und Dynamisierung der Aus-

---

634 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/129 der Hochschul-Informations-System GmbH vom 25. November 2010, S. 16.

635 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/113 des CHE vom 18. November 2010. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/106 des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft vom 18. November 2010. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/94 von Prof. Wolfram F. Richter (TU Dortmund) vom 5. November 2010, S. 11. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/121 des DHV vom 19. November 2010. – Vgl. APr 15/71, S. 46, 48, 51-53.

636 Stellungnahme 15/113 des CHE, S. 11.

637 Vgl. Stellungnahme 15/121 des DHV, S. 2. – Vgl. APr 15/71, S. 45-46.

gleichsmittel koppelten.<sup>638</sup> Bei den Universitäten sah das Stimmungsbild anders aus: Die Landesrektorenkonferenz der Universitäten ging in Opposition zu dem Gesetz: „Die eingeführten Studienbeiträge abzuschaffen hält die LRK angesichts der Situation in Studium und Lehre in Nordrhein-Westfalen für falsch.“<sup>639</sup> Die Arbeitsgemeinschaft der Universitätskanzler konnte sich zu keiner expliziten Stellungnahme für oder gegen das Gesetz durchringen. Ihre Einlassungen lassen aber erkennen, dass die Kanzlerinnen und Kanzler die grundsätzliche Abschaffung bereits eingepreist hatten und sich auf Verbesserungsvorschläge bei deren Ausgestaltung konzentrierten.<sup>640</sup> Ebenso neutral wie die Universitätskanzlerinnen und -kanzler positionierte sich das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt.<sup>641</sup>

Trotz dieser recht diversen Gemengelage hatte sich in der hochschulpolitischen Szene von NRW die Erwartungshaltung durchgesetzt, dass die Gebührenabschaffung angesichts der politischen Mehrheiten in jedem Fall kommen werde. Der folgende Überblick konzentriert sich daher auf die relevanten Einzelaspekte, die die genaue Ausgestaltung betreffen:

(1) *Höhe und Dynamisierung der Kompensationsmittel*: Ein Gesichtspunkt, der in nahezu jeder Stellungnahme – im Übrigen unabhängig davon, ob man sich für oder gegen die Pläne der Landesregierung aussprach – Erwähnung fand, war die Forderung, dass die im Gesetz genannte Kompensationssumme in Höhe von 249 Mio. Euro in jedem Fall zu niedrig sei und nicht statisch bleiben dürfe, sondern im Lichte der tatsächlichen Entwicklung der Studierendenzahlen dynamisiert werden müsse.<sup>642</sup> Diese Forderungen einten Hochschul- und Wirtschaftsvertretungen mit Studieren-

---

638 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/104 der Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen vom 16. November 2010. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 14/107 der Landesrektorenkonferenz der Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen vom 16. November 2010. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/109 der Landesrektorenkonferenz der Kunst- und Musikhochschulen in Nordrhein-Westfalen vom 17. November 2010. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/115 der Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der Kunst- und Musikhochschulen in Nordrhein-Westfalen vom 17. November 2010.

639 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/118 der Landesrektorenkonferenz der Universitäten in Nordrhein-Westfalen vom 18. November 2010, S. 1. – Vgl. ebenso APr 15/71, S. 8.

640 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/122 der Kanzler-AG Unis.

641 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/86 des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt vom 2. November 2010, S. 3.

642 Vgl. APr 15/71, S. 8, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 46, 49, 62, 67.

den- und Gewerkschaftsvertretungen; auch das CHE schloss sich diesem Plädoyer an.<sup>643</sup> Der DHV schlug dazu konkret vor, dass der betreffende § 1 wie folgt ergänzt werden solle: „Die in Abs. 2 Satz 1 genannten Mittel können nach Maßgabe der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes jährlich erhöht werden.“<sup>644</sup> Dies war eine recht defensive Formulierung, da der allgemeine Hinweis auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes der Regierung prinzipiell alle Freiheiten ließ, die Mittel nicht zu erhöhen. Am deutlichsten wurden die Studierendenvertretungen, die bei aller grundsätzlichen Zustimmung zu dem Gesetz das Volumen als in keiner Weise ausreichend erachteten.<sup>645</sup> Die Tatsache, dass die Kompensationsmittel nur an das Kriterium der Studierenden in Regelstudienzeit gekoppelt sein sollten, wurde als unzureichend empfunden.<sup>646</sup> Die Landesgleichstellungskonferenz monierte, dass die Lebensrealitäten von Studierenden mit Kind nicht genügend Berücksichtigung fänden.<sup>647</sup> Die AG der FH-Kanzlerinnen und -Kanzler sowie ver.di zeigten einen Weg auf, wie man die Mittel steigern könne: Wenn alle Ansprüche der NRW.Bank aus dem Ausfallfonds gedeckt seien und der Fonds aufgelöst werde, müsse das noch übrige Restgeld direkt den Hochschulen zugutekommen.<sup>648</sup>

(2) *Kapazitätsneutralität*: Die im Gesetz versprochene Kapazitätsneutralität der neuen QV-Mittel sollte sicherstellen, dass nicht durch die Hintertür das Wahlversprechen einer vollumfänglichen Kompensation der Mittel durch einen Kapazitätsaufwuchs an Studienplätzen gebrochen wurde. Die Festschreibung als solche wurde allenthalben begrüßt, allerdings wurden

---

643 Vgl. Stellungnahme 15/118 der LRK Unis, S. 2. – Stellungnahme 15/104 AG Kanzler FHs, S. 1. – Stellungnahme 15/107 Rektoren FHs, S. 1. – Stellungnahme 15/109 LRK Musik- und Kunsthochschulen, S. 1. – Stellungnahme 15/155 der Kanzler Kunst- und Musikhochschulen, S. 3. – Stellungnahme 15/106 des Stifternverbands für die Deutsche Wissenschaft, S. 5. – Stellungnahme 15/113 CHE, S. 9-10. – Stellungnahme 15/117 ver.di, S. 6. – Stellungnahme 15/116 Landespersonalrätekonferenz Unis, S. 1. – Stellungnahme 15/130 Landespersonalrätekonferenz Hochschulen, S. 1. – Stellungnahme 15/122 Kanzler Unis, S. 2. – Stellungnahme 15/127 Deutsches Studentenwerk, S. 7-8.

644 Stellungnahme DHV 15/121, S. 4.

645 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 15/108 des Aktionsbündnisses gegen Studiengebühren, S. 4-5. – Stellungnahme 15/124 LAT NRW, S. 1.

646 Vgl. Stellungnahme 15/108 Aktionsbündnis, S. 4-5. – Stellungnahme 15/104 AG Kanzler FHs, S. 1. – Stellungnahme 15/107 Rektoren FHs, S. 1. – Stellungnahme 15/109 LRK Musik- und Kunsthochschulen, S. 1. – Stellungnahme 15/115 Kanzler Kunst- und Musikhochschulen, S. 3. – Stellungnahme 15/117 ver.di, S. 6.

647 Vgl. Stellungnahme 15/114 Landesgleichstellungskonferenz, S. 1.

648 Vgl. Stellungnahme 15/104 AG Kanzler FHs, S. 2. – Stellungnahme 15/117 ver.di, S. 6.

erhebliche Zweifel geäußert, ob diese Regelung einer rechtlichen Prüfung standhalten werde. Es könne trotz des Versprechens der Regierung, so äußerten sich mehrere Vertreterinnen und Vertreter in den Stellungnahmen, rechtlich nicht ausgeschlossen werden, dass eine Finanzierung von Lehraufträgen und wissenschaftlichen Personalstellen zu Kapazitätsaufwuchs führen werde.<sup>649</sup>

(3) *QVM-Kommissionen*: Die in Art. 2, § 4 vorgesehenen QVM-Kommissionen wurden ebenfalls von verschiedenen Seiten kritisiert. Die Landesregierung hatte sich im Gesetzesentwurf insofern über die Maße studierendenfreundlich gezeigt, als dass sie eine Stimmenmehrheit für die Studierenden in diesem neuen Gremium vorgesehen hatte. Dies stieß auf massiven Widerstand bei den Hochschulvertretungen.<sup>650</sup> Die AG der Universitätskanzler bezeichnete diese Regelung als inakzeptables Infragestellen der Kompetenz der anderen Statusgruppen.<sup>651</sup> Die Landesrektorenkonferenz wies im Ton zwar moderater, aber in der Sache nicht weniger hart darauf hin, dass man erfahrungsgemäß mit paritätisch besetzten Gremien die größte Akzeptanz für Ergebnisse herstellen könne.<sup>652</sup> Die Leitungen der Kunst- und Musikhochschulen gingen noch einen Schritt weiter, indem sie eine Professorenmehrheit forderten.<sup>653</sup> Die Landesgleichstellungskonferenz schlug vor, eine geschlechterparitätische Besetzung der QVM-Kommissionen verbindlich im Gesetz festzuschreiben.<sup>654</sup> Gleichzeitig erntete die Regierung aber auch Kritik von Seiten der Studierenden und der Gewerkschaften, da die Studierendenvertretungen ihre vorgesehene Mitwirkung wegen der lediglich beratenden Funktion der QVM-Kommissionen als Farce und „zahnlose[n] Tiger“ bezeichneten.<sup>655</sup> Die optional vorgesehene Regelung, auch für einzelne Institute und Fachbereiche QVM-Kommissionen einzurichten, lehnte der DHV ab, da dies bürokratisch zu aufwändig sei.<sup>656</sup>

---

649 Vgl. Stellungnahme 15/118 LRK Unis, S. 4. – Stellungnahme 15/122 Kanzler Unis, S. 3-4. – Stellungnahme 15/129 HIS, S. 16. – Vgl. APr 15/71, S. 8, S. 12, S. 13-14.

650 Vgl. APr 15/71, S. 11-12.

651 Vgl. Stellungnahme 15/118 LRK Unis, S. 4.

652 Vgl. Stellungnahme 15/122 Kanzler Unis, S. 2.

653 Vgl. Stellungnahme 15/109 LRK Kunst- und Musikhochschulen, S. 2.

654 Vgl. Stellungnahme 15/114 Landesgleichstellungskonferenz, S. 2.

655 Vgl. Stellungnahme 15/108 Aktionsbündnis, S. 5. – Stellungnahme 15/124 LAT NRW, S. 3. – Stellungnahme 15/117 ver.di, S. 7.

656 Vgl. Stellungnahme 15/121 DHV, S. 5.

(4) *Gebühren für ausländische Studierende*: Im Gesetzesentwurf der Landesregierung war eine Kann-Bestimmung vorgesehen, Gebühren für ausländische Studierende und die damit verbundenen Auswahlverfahren zu erheben (Art. 2, § 5, Satz 1). Die Hochschulvertretungen und weitere *stakeholder* gingen auf dieses Thema in ihren schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen zumeist gar nicht, und wenn, dann nur am Rande, ein. Allerdings machten sich die Studierendenvertretungen und die Gewerkschaften für eine ersatzlose Streichung dieser Kann-Bestimmung stark.<sup>657</sup>

(5) *Zeitpunkt*: Die Frage des Zeitpunkts der Gebührenabschaffung war bereits bei der Überweisung der Vorlage an die Ausschüsse entschieden. Darum spielte dieser Aspekt in den Stellungnahmen auch nur eine untergeordnete Rolle. Lediglich die Studierendenvertretungen und ver.di ließen es sich nicht nehmen, noch einmal eine Abschaffung bereits zum Sommersemester 2011 zu fordern.<sup>658</sup> Selbst das Deutsche Studentenwerk war bereit, den vorgesehenen Zeitpunkt zum Wintersemester 2011/12 zu akzeptieren.<sup>659</sup> Die anderen *stakeholder* erwähnten eine potentielle Vorverlegung nicht einmal mehr, sondern gingen stillschweigend vom von der Regierung vorgesehenen Datum aus.

(6) *Wegfall der Langzeitgebühren*: Die Hochschulvertretungen monierten, dass mit dem Gesetzesentwurf die Möglichkeit, Gebühren für Langzeitstudierende zu erheben, nicht mehr gegeben sei, die es vor der allgemeinen Gebühreneinführung gegeben habe.<sup>660</sup> Prof. Gather äußerte dazu für die LRK NRW in der öffentlichen Anhörung unter Verweis auf die ehemalige Landeswissenschaftsministerin Kraft (SPD) die Sorge: „Ohne Langzeitstudiengebühren wird die Zahl derjenigen, die sich ohne tatsächliches Studieninteresse aus sachfremden Erwägungen heraus immatrikuliert halten, wieder sprunghaft steigen, so unsere Befürchtung.“<sup>661</sup>

Von diesen sechs Punkten wurden in den weiteren Ausschussberatungen sowie in der Abstimmung mit dem Ministerium vor allem die beiden Großthemen Dynamisierung, und damit verbunden die Gesamthöhe, sowie die Kapazitätsproblematik intensiv aufgegriffen und debattiert. Gera-

---

657 Vgl. Stellungnahme 15/108 Aktionsbündnis, S. 3. – Stellungnahme 15/117 ver.di, S. 5. – Stellungnahme 15/119 GEW, S. 4. – Stellungnahme 15/127 Deutsches Studentenwerk, S. 8. – Stellungnahme 15/124 LAT NRW, S. 3.

658 Vgl. Stellungnahme 15/108 Aktionsbündnis, S. 3. – Stellungnahme 15/117 ver.di, S. 5. – Stellungnahme 15/124 LAT NRW, S. 7. – Vgl. APr 15/71, S. 18-19.

659 Vgl. Stellungname 15/127 Deutsches Studentenwerk, S. 7.

660 Vgl. Stellungname 15/107 LRK FHs, S. 2. – Stellungname 15/118 LRK Unis, S. 2-3.

661 APr 15/71, S. 9.

de die festgeschriebene Summe von 249 Mio. Euro erwies sich als Knackpunkt. Die Oppositionsfraktionen trieben die Regierung argumentativ in eine finanzpolitische Zwickmühle: Sie kritisierten einerseits die Finanzierung der Kompensationsmittel durch Verschuldung, monierten aber gleichzeitig, dass die vorgesehene Gesamthöhe im Lichte der steigenden Studierendenzahlen nicht ausreichend sei, um die Studienbeitragsmittel zu kompensieren. Es ist unschwer zu erkennen, dass dieser Widerspruch nur durch die Beibehaltung der Gebühren aufzulösen war, was für die Regierung nicht in Frage kam. Da aber auch die der Regierung und dem Vorhaben wohlgesonnenen Interessenvertretungen die festgeschriebene Gesamtsumme von 249 Mio. Euro nahezu unisono kritisierten, sahen sich Regierung und Koalitionsfraktionen gezwungen, darauf Form zu reagieren. Nicht zuletzt die Linkspartei übte Druck aus und plädierte für ein Pro-Kopf-Modell, demzufolge die Nenngröße für die Kompensationsmittel bei exakt 500 Euro pro Semester und pro Studierenden je Hochschule festgeschrieben werden solle.<sup>662</sup> Abgeordnete der Regierungsfractionen sahen sich durch diese Herausforderung zu argumentativen Dehnübungen veranlasst: Diese Regelung wäre problematisch, wenn die Studierendenzahlen wieder zurückgingen.<sup>663</sup> Um die haushalterischen Risiken überschaubar zu halten, sah sich die Regierung aber veranlasst, an der einmal vereinbarten Zielgröße festzuhalten, wie Ministerin Schulze im Wissenschaftsausschuss bekräftigte.<sup>664</sup> Um den kritischen Stimmen aber zumindest ein wenig entgegenzukommen, wurde relativ bald in Aussicht gestellt, dass man über eine Dynamisierung der Summe bei steigenden Studierendenzahlen noch einmal sprechen wolle.<sup>665</sup> Daraus erwuchs das Zugeständnis, die Zahl von 249 Mio. Euro stehen zu lassen, ihr im Gesetzestext jedoch explizit das Wort „mindestens“ voranzustellen. Die festgeschriebene Zahl sollte künftig als Ausgangsgröße verstanden werden, die mittels einer Rechtsverordnung flankiert werden sollte, in der Stich-

---

662 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 5. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 17. Dezember 2010, APr 15/89, S. 8. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 6. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 21. Januar 2011, APr 15/99, S. 27. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 7. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 28. Februar 2011, APr 15/124, S. 9.

663 Vgl. APr 15/99, S. 29.

664 Vgl. ebd., S. 30.

665 Vgl. APr 15/71, S. 23.

tag und Verteilungsmechanismen festzulegen wären.<sup>666</sup> In Bezug auf die Verteilungsmechanismen ließen sich Regierung und Koalitionsfraktionen darauf ein, als Nenngröße nicht, wie ursprünglich vorgesehen, die Studierenden in Regelstudienzeit, sondern das 1,5fache der Regelstudienzeit vorzusehen, weil dies die Realität vor Ort und die tatsächliche durchschnittliche Studiendauer besser widerspiegele.<sup>667</sup>

Das zweite Thema war die Problematik der Kapazitätswirksamkeit. Die Regierung gestand ein, dass das Gesetzesvorhaben in dieser Hinsicht eine gewisse Rechtsunsicherheit beinhalte, wie sowohl Staatssekretär Helmut Dockter (SPD) vor dem Haushaltsausschuss zugab als auch Svenja Schulze (SPD) in einem ministerialen Schreiben an die Ausschüsse konzidierte.<sup>668</sup> Die Abgeordneten der Regierung verwiesen auf ähnliche Regelungen in Hessen und im Saarland, die bislang noch nicht zu großen Klagewellen geführt hätten.<sup>669</sup> Weiterhin wurde auf die zeitgleich laufenden Planungen von Bundesministerin Annette Schavan (CDU) zum Bund-Länder-Programm zur Stärkung der Lehre (späterer Qualitätspakt Lehre) verwiesen, der vor einer ähnlichen Problematik stehe.<sup>670</sup> Die Vertreterin der Fachhochschulrektorenkonferenz führte demgegenüber ins Feld, dass es sich um eine Programmlinie handele, für die man sich in einem Antragsverfahren bewerben müsse, was rechtlich anders zu bewerten sei als dauerhaft fließende Mittel.<sup>671</sup> Immerhin glaubte der Bonner Staatsrechtler Christian Hillgruber – für den DHV in der Expertenanhörung immerhin als ausgewiesener Gegner der Gebührenabschaffung auftretend –, dass Fach- und Verwaltungsgerichte sich über eine solche klare gesetzgeberische Aussage, wie in Art. 3 geplant, nicht einfach hinwegsetzen könnten.<sup>672</sup>

Darauf wollte man sich von Seiten der Landesregierung offenbar verlassen. Der Lösungsvorschlag, wie ihn Staatssekretär Dockter (SPD) im Ausschuss vortrug und wie er im Schreiben der Ministerin angekündigt wurde, sah folgendermaßen aus: Man beschreite trotz des Restrisikos der Rechtsunsicherheit einen ähnlichen Weg wie die Bundesregierung mit

---

666 Vgl. APr 15/99, S. 26.

667 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 18. Februar 2011, Drs. 15/1327, S. 26.

668 Vgl. APr 15/99, S. 42-43. – Vgl. Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung: Vorlage 15/324, S. 3.

669 Vgl. APr 15/71, S. 39

670 Vgl. ebd., S. 41.

671 Vgl. ebd., S. 44.

672 Vgl. ebd., S. 46.

dem Qualitätspakt Lehre. Die QV-Mittel würden im Gesetz als Drittmittel qualifiziert, sie würden separat im Haushalt ausgewiesen und getrennt von anderen Zuschüssen an die Hochschulen überwiesen. Sie seien damit haushalterisch abgegrenzt und identifizierbar. Daher würden sie per Gesetz als nicht kapazitätswirksam erklärt. Sollte es zu einer rechtlichen Prüfung kommen, dann stehe das Gesetz insgesamt auf dem Prüfstand. Das Ministerium sicherte den Hochschulen zu, dass ein Risiko, Einzelne könnten sich auf der Basis dieser Regelungen einklagen, nicht bestehe.<sup>673</sup> Dies war ein gewagtes Vorgehen, das sich aber auszahlen sollte.

#### 4.2.1.3.3 Die Verabschiedung des Gesetzes

Mit diesen nicht unwichtigen Modifikationen ging das Gesetzesvorhaben in die zweite Lesung. Die zweite Lesung wurde zu einer sehr emotionalen, von prominenten Rednerinnen und Rednern geführten Debatte vor vollem Haus, bei der die vorgesehenen Redezeiten von allen überschritten wurden. Der frühere Minister und nun einfache Abgeordnete Andreas Pinkwart (FDP) ließ es sich ebenso wenig nehmen, noch einmal mit Verve für die Studiengebühren als Teil seines politischen Vermächtnisses zu werben, wie für die Regierung nicht nur die verantwortliche Ministerin Svenja Schulze (SPD), sondern auch die Ministerpräsidentin Hannelore Kraft (SPD) persönlich sprachen.<sup>674</sup> Ministerin Schulze (SPD) warf der Vorgängerregierung erneut politische Feigheit vor: Die Tatsache, dass den Hochschulen die Gebühreneinführung freigestellt worden war, habe zu einem Klima des Unmuts, Zorns und Misstrauens vor Ort geführt. Diesen Zustand werde man nun beenden.<sup>675</sup>

Die zweite Lesung wurde von einem ganzen Bündel an Änderungs- und Entschließungsanträgen begleitet: Die Linkspartei forderte in gleich drei Änderungsanträgen erneut die Abschaffung bereits zum Sommersemester 2011, die Festschreibung der Mittelgarantie nicht auf die Summe von mindestens 249 Mio. Euro, sondern auf 500 Euro pro Studierenden und Semester sowie die Streichung des Passus, dass auch externe Personen

---

673 Vgl. APr 15/99, S. 42-43. – Vorlage 15/324, S. 3.

674 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 15/26 vom 24. Februar 2011, S. 2389-2488, S. 2416-2420, S. 2401-2408, S. 2410-2412.

675 Vgl. ebd., S. 2402.

Mitglieder der QM-Kommissionen sein dürfen.<sup>676</sup> CDU und FDP brachten einen Entschließungsantrag ein, der die Beibehaltung sozialverträglicher Studiengebühren einforderte.<sup>677</sup> Die den Gesetzentwurf tragenden Fraktionen warteten mit einem weiteren Entschließungsantrag auf, demzufolge der Landtag die Landesregierung auffordern möge, analog zum Verfahren beim Qualitäts- und Zukunftspakt eine Anschlussvereinbarung mit einer Laufzeit bis Ende 2015 mit den Hochschulen zu vereinbaren. Die Steuerung der Finanzströme über Ziel- und Leistungsvereinbarungen im Verhältnis von Landtag, Landesregierung und Hochschulen solle im Hinblick auf die Wirksamkeit evaluiert werden.<sup>678</sup> Hintergrund dieses Antrags war die verbindliche Festlegung, dass die Mittel den Hochschulen auch in den kommenden Jahren vollumfänglich zur Verfügung stehen sollten. So wollte man Bedenken einen Riegel vorschieben, es könne wie in Hessen zu Kürzungen an anderen Stellen für die Hochschulen kommen.<sup>679</sup>

Da die Abschaffung der Studiengebühren das erste große Projekt der Regierung war, sah sich die Ministerpräsidentin veranlasst, diesen Schritt in die Bildungspolitik der Regierung einzuordnen sowie in einen Kontext mit der Bundespolitik zu stellen: Mit Blick auf den Vorwurf der Schuldenfinanzierung verwies die Landeschefin auf das seinerzeit von der CDU/FDP-Koalition auf Bundesebene verabschiedete harsch kritisierte Wachstumsbeschleunigungsgesetz, das für NRW Steuereinbußen in Höhe von 800 Mio. Euro zur Folge habe. Diese hätte man gut zur Gegenfinanzierung der Kompensationsmittel gebrauchen können.<sup>680</sup> Der deutsche Verbundföderalismus mit seinen Wechselwirkungen zwischen Finanz- und Wissenschaftspolitik (Kapitel 3.4.6) wurde in Anschlag gebracht wird: einander überlagernde Linien vertikaler Konflikte zwischen Länderebene und Bundesebene, parteipolitische Konflikte zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien sowie sektorale Konflikte zwischen Bildungspolitikern/-politikerinnen und Finanzpolitikern/-politikerinnen führen zu einem hohen Grad an Unübersichtlichkeit. Die Opposition warf der Regierung vor,

---

676 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Änderungsantrag Die Linke vom 22. Februar 2011, Drs. 15/1365. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Änderungsantrag Die Linke vom 22. Februar 2011, Drs. 15/1366. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Änderungsantrag Die Linke vom 22. Februar 2011, Drs. 15/1367.

677 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag CDU/FDP vom 24. Februar 2011, Drs. 15/1401.

678 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag SPD/Bündnis 90/Die Grünen/Die Linke vom 23. Februar 2011, Drs. 15/1385.

679 Vgl. Plenarprotokoll 15/26, S. 2405.

680 Vgl. ebd., S. 2410.

die Finanzierung auf Pump könne problematische Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich haben, der von Ministerin Schulze (SPD) damit gekontert wurde, dass sich die Mechanismen des Länderfinanzausgleichs nicht an der Ausgabepolitik eines Landes, sondern am Steueraufkommen bemäßen.<sup>681</sup> Die Regierungsvertreterinnen und -vertreter versprachen sich von der Gebührenabschaffung im Bundesland mit den meisten Studierenden eine bundesweite Signalwirkung.<sup>682</sup>

Die Debatte war so intensiv, dass auch persönliche Attacken nicht ausblieben. Die CDU-Opposition griff Ministerin Schulze (SPD) scharf an. Die Armada von Ministerialbeamtinnen und -beamten in den Ausschüssen habe gezeigt, dass eine offenkundig schwache Ministerin geschützt werden müsse: Einmal AStA-Vorsitzende in Bochum gewesen zu sein, qualifiziere nicht für das Amt der Wissenschaftsministerin von Nordrhein-Westfalen.<sup>683</sup> Da die Debatte im Zeichen des Gesamtkontexts „Experiment Minderheitsregierung“ stand, brandmarkte die Opposition die Linkspartei als „reine[n] Mehrbeschaffer“ für Rot-Grün bei gleichzeitigem Verrat an den eigenen politischen Grundsätzen.<sup>684</sup> Michael Brinkmeier (CDU) brachte die Ablehnung der Opposition auf den Punkt:

„Der vorliegende Gesetzesentwurf ist unsolide finanziert. Er ist juristisch bedenklich. Er ist arbeitnehmerfeindlich. Er bringt den einkommensschwachen Studierenden keinen Vorteil. Und er verschlechtert die Bedingungen von Studium und Lehre an den Hochschulen.“<sup>685</sup>

Wie sah nun das spätere Gesetz im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf aus? An welchen Stellen hatte man an den ursprünglichen Regelungen festgehalten und wo hatte man Änderungen vorgesehen? Die in Kapitel 4.2.1.3.2 herausgearbeiteten Aspekte werden nun durchgegangen:

(1) *Zeitpunkt*: Selbst wenn die Linkspartei bis zum Schluss versuchte, die Gebühren zum Sommersemester 2011 abschaffen zu lassen, bewegte sich die Regierung in diesem Punkt nicht. Die Linkspartei zeigte sich nicht bereit, das Projekt wegen dieses Aspekts scheitern zu lassen und schloss sich schließlich dem Kurs der Regierungsparteien an. Diese beugten sich insofern – anders als von der Opposition befürchtet – zumindest in diesem Punkt nicht der Linkspartei.

---

681 Vgl. ebd., S. 2390, S. 2407.

682 Vgl. ebd., S. 2402.

683 Vgl. ebd., S. 2408.

684 Vgl. ebd., S. 2391.

685 Ebd., S. 2329.

(2) *Kapazitätsproblematik*: In Bezug auf die Kapazitätsneutralität beharrte die Regierung auf ihrem Standpunkt und beließ es bei der rechtlich nicht ganz risikoarmen Lösung. Sie ließ es, salopp formuliert, einmal darauf ankommen. Dieser Aspekt wurde von den Rednerinnen und Rednern der Opposition in der zweiten Lesung nur an einer Stelle nochmals aufgegriffen<sup>686</sup> und spielte im Vorlauf der Debatte keine Rolle mehr. Dies könnte darauf hindeuten, dass man davon ausging, dass dieses Vorgehen der Regierung hinterher doch nicht auf die Füße fallen würde. So kam es später auch.

(3) *Gesamthöhe und Dynamisierung*: In diesem Punkt der Beratungen, bei dem der Druck nicht nur von der Opposition, sondern auch von vielen *stakeholdern* aus dem eigenen politischen Lager ausgeübt wurde, kam es zu einem klassischen Kompromiss: Die Regierung hielt zwar an ihrem Grundsatz fest, zeigte sich aber zu Änderungen bereit. So wurde die im Entwurf genannte Gesamtsumme von 249 Mio. Euro zwar nicht angetastet, allerdings durch den Begriff „mindestens“ flankiert (Art. 2 § 1, Satz 2).<sup>687</sup> Die Opposition bezeichnete dieses nur vorgebliche Entgegenkommen wahlweise als „absurd“<sup>688</sup>, als „schlichtweg für die Galerie“<sup>689</sup> bzw. als allenfalls symbolischen Akt, der real nichts bringe. Ministerin Schulze (SPD) stellte sich nochmals auf den Standpunkt, dass es ungewöhnlich sei, eine konkrete Summe in einem Gesetz festzuschreiben, was sie als Ausweis dafür verstanden wissen wollte, dass es der Regierung ernst sei.<sup>690</sup>

(4) *Ungleichbehandlung einzelner Hochschulen*: Die Regierung hielt an der Parole fest, das Geld folge den Studierenden. Nur weil die eine Hochschule 200 Euro und die andere Hochschule 400 Euro pro Studierenden eingenommen habe, müsse dieser Zustand unter den veränderten Rahmenbedingungen nicht weiter fortgeführt werden. Im Gegenteil: Jeder Studierende müsse dem Land gleich viel wert sein.<sup>691</sup> So versuchte die Regierung, das Argument der Opposition umzudrehen. In Bezug auf die Umverteilung der Mittel ließ sich die Regierung auf den Vorschlag vieler *stakeholder* ein, die Berechnungsgrundlage nicht an der einfachen, sondern an der 1,5fachen Regelstudienzeit zu bemessen. Dies sollte mit einer

---

686 Vgl. ebd., S. 2391.

687 Vgl. Drs. 15/1327, S. 10-11.

688 Plenarprotokoll 15/26, S. 2398.

689 Ebd., S. 2390.

690 Vgl. ebd., S. 2404-2405.

691 Vgl. ebd.

Rechtsverordnung geregelt werden, die Stichtag und Verteilungsmechanismen definierte (Art. 2 § 1, Satz 2 und § 5).<sup>692</sup> Damit handelte man sich den Vorwurf ein, dass dies nicht dafür sorgen werde, dass die Studierenden ihren Abschluss zügig erwerben würden, sondern im Gegenteil ein Anreiz zur Bummelerei gesetzt werde.<sup>693</sup>

(5) *Langzeitgebühren*: Von der Möglichkeit, erneut Langzeitgebühren vorzusehen, machte die Landesregierung keinen Gebrauch – dies hätte Unmut im eigenen Lager geschürt, die Studierenden aufgebracht und möglicherweise das gesamte Vorhaben gefährdet. Ruth Seidl (Grüne) stellte noch einmal klar, dass die Regierungsfractionen Gebühren für Langzeitstudierende für sozial ungerecht hielten.<sup>694</sup> Den von der Opposition ausgeschlachteten Widerspruch, dass Rot-Grün unter Wissenschaftsministerin Kraft 2004 selbst die Langzeitgebühren eingeführt hatte, konnten die Regierungsvertreterinnen und -vertreter nicht kontern.

(6) *Ausländische Studierende*: Dem Wunsch von Studierenden und Gewerkschaften, die Möglichkeit, Betreuungsgebühren und Abgaben für Auswahlverfahren abzuschaffen,<sup>695</sup> wurde entsprochen (Art. 1, § 5, Satz 1).<sup>696</sup> Die Regierung setzte diese Forderung eins zu eins um, obwohl sie in der Gesamtbetrachtung des Anhörungsverfahrens einen untergeordneten Stellenwert einnahm. Interessanterweise spielte dieses Entgegenkommen in der abschließenden Debatte keine Rolle und wurde von keinem der Rednerinnen und Redner auch nur in einem Nebensatz erwähnt.

(7) *QM-Kommissionen*: Was die Rolle der QM-Kommissionen anging, kam die Regierung den Studierenden zumindest teilweise entgegen. Diese hatten eine Rechtsverbindlichkeit der Ergebnisse der QM-Kommissionen gefordert, die letzte Entscheidung über die Mittelvergabe sollte aber weiterhin den Leitungsgremien der Hochschule überlassen bleiben. Immerhin wurde in Art. 2, § 4, Satz 1 eine Bestimmung hinzugefügt, der zufolge die Hochschulleitung angehalten wurde, die Vorschläge der QM-Kommissionen auch tatsächlich umzusetzen.<sup>697</sup> Die Regierung stellte diese Änderung als klare Verbesserung zu Gunsten der Studierenden dar.<sup>698</sup> Für die Opposition handelte es sich nur um einen „Weiße-Salbe-Passus“<sup>699</sup> ohne

---

692 Vgl. Drs. 15/1327, S. 11-12.

693 Vgl. Plenarprotokoll 15/26, S. 2391.

694 Vgl. ebd., S. 2397.

695 Vgl. APr 15/124, S. 8.

696 Vgl. Drs. 15/1327, S. 5.

697 Vgl. ebd., S. 11-12.

698 Vgl. Plenarprotokoll 15/26, S. 2405.

699 Ebd., S. 2391.

Wirkungsmacht. Die darin zum Ausdruck kommende Kritik ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Letzten Endes handelte es sich um eine kosmetische Änderung, mit der aber immerhin das Gewicht der QM-Kommissionen im Vergleich zum Ausgangsentwurf gestärkt wurde.

(8) *Finanzierung auf Pump*: Der von Anfang an im Raum stehende Vorwurf an die Regierung, der sich in das generelle Muster der Attacken der Opposition auf das rot-grüne Experiment einer Minderheitsregierung einfügte, war bekanntlich der Hinweis, hier würden Schulden zu Lasten der künftigen Generationen gemacht. Marcel Hafke (FDP) ätzte unter Bezugnahme auf einen seinerzeit zeitgleich die Republik beschäftigenden Plagiatsfall in der abschließenden Debatte: „Wenn Sie bei ihrer verantwortungslosen Schuldenpolitik jetzt von Rücksicht auf die Landesfinanzen reden, dann ist das ungefähr so als, als ob Herr Guttenberg ein Seminar zu Techniken des wissenschaftlichen Arbeitens halten würde.“<sup>700</sup> Unabhängig davon, wie man diese Polemik bewertet, bleibt festzuhalten, dass die Regierung, was die Finanzierung der Kompensationsmittel aus den allgemeinen Haushaltsmitteln anging, diese Problematik letzten Endes nicht zu lösen vermochte. Sie ließ sich nur mit der allgemeinen Aussage kontern, dass es sich um Investitionen in die Zukunft des Landes handele.

Um den Abschluss des Gesetzesverfahrens im Lichte der Mehrheitsverhältnisse nicht zu gefährden, hatte die SPD-Fraktion eine namentliche Abstimmung über die von den Ausschüssen erarbeitete Änderungsvorlage beantragt. So wurde das Gesetzesvorhaben mit 98 Ja- bei 76 Nein-Stimmen verabschiedet. Rechnet man die sieben entschuldigten Abgeordneten heraus, so waren es exakt die anwesenden SPD-, Grünen- und Linkspartei-abgeordneten, die für und genau die anwesenden CDU- und FDP-Vertreterinnen und -Vertreter die gegen die Gebührenabschaffung votierten.<sup>701</sup> Die Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses wurde mit einem lange anhaltenden Applaus von Seiten der Regierungsfractionen begleitet. Ministerin Schulze nahm die Glückwünsche der Ministerpräsidentin, von weiteren Regierungsmitgliedern sowie führenden Vertreterinnen und Vertretern von SPD, Grünen und Linkspartei entgegen.<sup>702</sup> Die drei Anträge der Linkspartei und der Antrag von CDU und FDP wurden abgelehnt.<sup>703</sup> Der Entschließungsantrag von SPD, Grünen und Linkspartei hingegen wurde angenommen. Die darin enthaltene Regelung verbindlicher Ziel-

---

700 Plenarprotokoll 15/26, S. 2398-2399.

701 Vgl. die namentliche Liste in ebd., S. 2483-2488.

702 Vgl. ebd., S. 2423.

703 Vgl. ebd., S. 2422.

vereinbarungen mit den Hochschulen hatte im Kreise der Obleute vorab die Zustimmung von CDU und FDP gefunden. Die Oppositionsfraktionen aufgrund der Verbindung mit der grundsätzlich abgelehnten Gebührensabschaffung zwar nicht dazu bereit, dem Antrag zuzustimmen.<sup>704</sup> Die Stimmen der drei anderen Fraktionen genügten jedoch.

Es war schlussendlich gelungen, eines der zentralen hochschulpolitischen Wahlkampfversprechen trotz unsicherer Mehrheitsverhältnisse einzulösen. Die hohe Symbolkraft und der prinzipiell bestehende Konsens im linken Lager hatten zu dieser schnellen Verabschiedung beigetragen. Die Kontroversen über Details hatten zu keinem Zeitpunkt Anlass zur Sorge gegeben, man könne noch scheitern. Dennoch war die Erleichterung auf Seiten der Regierung nach dem erfolgreichen Abschluss mit Händen zu greifen. Auch wenn die Opposition ankündigte, „[a]len muss klar sein, dass das Kapitel Studienbeiträge [...] heute nicht geschlossen“<sup>705</sup> werde, so war dieses Thema auf absehbare Zeit für Nordrhein-Westfalen erledigt und sollte erst viel später in deutlich schmaler bemessenem Kontext wieder zurück auf die hochschulpolitische Agenda kommen.<sup>706</sup>

In der abschließenden Debatte gab es einen interessanten Randaspekt zum Thema Anwesenheitspflichten, die sich nun immer weiter in den Mittelpunkt des hochschulpolitischen Diskurses drängten. Ministerpräsidentin Kraft (SPD) höchstpersönlich führte in ihrer Rede vor dem Parlament im Zusammenhang mit dem grundsätzlichen Plädoyer für die Gebührenabschaffung aus, dass die Umstellung auf das BA/MA-System zu erhöhten Anwesenheitspflichten geführt habe. Sie selbst habe den Großteil ihres Studiums gearbeitet, um selbiges zu finanzieren. Heutige Studierende könnten sich dies kaum mehr leisten.<sup>707</sup> Arndt Klocke (Grüne) sekundierte, dass so viele Studierende wegen der Studiengebühren mehr arbeiten müssten, dass ihnen kaum Zeit für hochschulpolitische Gremienarbeit bliebe. An die Adresse der CDU schob er hinterher, dies gelte auch für den RCDS. Die CDU möge sich in ihren eigenen Reihen umsehen, wie viele Leute mit RCDS-Vergangenheit heute hier säßen.<sup>708</sup> In beiden Einlassungen schimmerte das Thema Anwesenheitspflichten zum Teil deutlich, zum Teil subkutan durch. Dies ist ein weiterer Beleg für die in Kapitel 4.2.1.1 beschriebene Beobachtung, dass das Thema Anwesenheitspflichten

---

704 Vgl. ebd., S. 2395.

705 Ebd., S. 2390.

706 Vgl. hierzu Kapitel 4.3.4.

707 Vgl. Plenarprotokoll 15/26, S. 2411.

708 Vgl. ebd., S. 2414-15.

von seiner Genese her in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Gebührenabschaffung steht.

#### 4.2.1.4 Weitere hochschulpolitische Initiativen und Maßnahmen

Aufgrund der Kürze der Legislaturperiode und der politischen Energien, die durch das rot-grüne Herzensanliegen Gebührenabschaffung gebunden wurden, gab es nicht viele weitere hochschulpolitische Initiativen und Maßnahmen. Ein für die Hochschulen nicht unwichtiger Aspekt, der jedoch auf dem exekutiven Weg direkt von der Regierung ohne parlamentarische Befassung auf den Weg gebracht wurde, war im Dezember 2011 die Herausnahme des Promotionskriteriums aus der Leistungsorientierten Mittelvergabe (LOM). Von Ministerin Schulze selbst als „Gutenberg-Effekt“ apostrophiert, sollte künftig bei der Verteilung der Haushaltsmittel vom Land an die Hochschulen die Zahl der Promotionsabsolventinnen und -absolventen nicht mehr berücksichtigt werden.<sup>709</sup>

Der Kürze der Legislaturperiode und den fluiden Mehrheitsverhältnissen samt Eigendynamiken unter der Konstellation einer Minderheitsregierung geschuldet, kam es teilweise zu thematischen Überlappungen und Parallelverhandlungen. So wurden in der parlamentarischen Arbeit zwei Themen miteinander vermischt, die wenig miteinander zu tun hatten: auf der einen Seite eine Novellierung der Hochschulzugangsberechtigung, auf der anderen Seite die Stärkung der Fachhochschulen, vor allem durch eine Neustrukturierung von Promotionsmöglichkeiten. Im Rückblick ist es relativ komplex, zu rekonstruieren, wie beide Themen miteinander verwoben wurden:

Das Projekt einer Novellierung des Hochschulgesetzes und des Kunsthochschulgesetzes adressierte in erster Linie Studienbewerberinnen und -bewerber mit ausländischem Abschluss. Für diese sogenannten „Bildungsausländer/-innen“, d.h. Personen, die an einer Schule im Ausland eine Hochschulzugangsberechtigung für ihr jeweiliges Land erworben haben, gab es bis dato nur die Möglichkeit, durch eine schulrechtlich determinierte Feststellungsprüfung eine Hochschulzugangsberechtigung in NRW zu erlangen, die mit einer einjährigen Vorbereitungszeit verbunden war. Die Landesregierung plante zur Behebung dieses Missstandes eine Regelung, mit der über eine Zugangsprüfung an einer selbst gewählten nord-

---

709 Vgl. Reiner Burger: Lehren aus „Gutenberg“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Dezember 2011.

rhein-westfälischen Hochschule eine fachgebundene Zugangsberechtigung erwirkt werden können sollte.<sup>710</sup>

Ein entsprechender Gesetzesentwurf wurde im Mai 2011 von Seiten der Regierung in den Landtag eingebracht. Die Regierung ordnete ihre Initiative rhetorisch in ihre generelle Öffnungspolitik ein und flaggte diesen Schritt als Maßnahme gegen den Fachkräftemangel aus.<sup>711</sup> Ein Nebenaspekt war der Umstand, dass Ministerin Schulze (SPD) die weit verbreitete Auffassung vortrug, dass die Zahl der Studienberechtigten aufgrund des demografischen Wandels langfristig sinken werde.<sup>712</sup> Offenkundig wollte die Ministerin damit potentielle Skeptikerinnen und Skeptiker des Gesetzes überzeugen. Hier findet sich ein weiterer Beleg für das in Kapitel 3.5.1 beschriebene Phänomen, dass solche Prognosen von Hochschulpolitikerinnen und -politikern unterschiedlicher parteipolitischer Couleur seit dem Öffnungsbeschluss von 1977 immer wieder gewagt werden, selbst wenn die reale Entwicklung stets anders ausgesehen hat. Dies sei hier nur am Rande angemerkt. Der Gesetzesantrag wurde zur weiteren Abstimmung an die Ausschüsse weiterverwiesen. Im Rahmen der Ausschussarbeit kam es jedoch zu einer etwas inkonsistenten und unglücklichen Überlagerung von verschiedenen Themen. Parallel zu dieser Initiative beschäftigte sich der Ausschuss nämlich ebenfalls mit dem Thema Promotionen an Fachhochschulen. Dieses Thema war von der FDP bereits im November 2010 auf die Agenda gesetzt worden. Die FDP brachte einen Antrag ein, in dem die Landesregierung dazu aufgefordert wurde, über Kooperationsplattformen sowie gemeinsame Graduiertenschulen darauf hinzuwirken, den Promotionszugang für Fachhochschulabsolventinnen und -absolventen transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten und die grundsätzliche Möglichkeit eines Promotionsrechts für forschungsstarke Fachhochschulen zu prüfen.<sup>713</sup>

Wie in Kapitel 4.1.6 gesehen, war der Ausbau und die Stärkung der Fachhochschulen ein wichtiges Anliegen der Regierung Rüttgers/Pinkwart gewesen, wobei sich die FDP unter der Federführung ihres Wissenschaftsministers Pinkwart als treibende Kraft hervorgetan hatte. An diese Linie

---

710 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des Hochschulgesetzes und des Hochschulzugangsgesetzes vom 4. Mai 2011, Drs. 15/1875.

711 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 15/34 vom 18. Mai 2011, S. 3329.

712 Vgl. ebd.

713 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Antrag FDP „Fachhochschulen weiter stärken, Promotionen erleichtern“ vom 23. November 2010, Drs. 15/671.

knüpfte nun die FDP-Fraktion an. Ministerin Schulze ließ es sich jedoch nicht nehmen, die FDP bei aller grundsätzlich signalisierter Kooperationsbereitschaft darauf hinzuweisen, dass es sie schon verwundere, warum die FDP jetzt mit so viel Verve für das Promotionsrecht einträte, wo sie in den vergangenen fünf Jahren ihrer Regierung keinerlei Anstrengungen diesbezüglich unternommen habe.<sup>714</sup> Generell kam es bei der ersten Lesung zu einer interessanten parteipolitischen Gemengelage: Eine klarere Strukturierung und einen Ausbau der bereits bis dato möglichen kooperativen Promotionen unterstützten mehr oder weniger alle im Landtag vertretenen Fraktionen. Was jedoch die davon zu trennende Frage des formellen Promotionsrechts anging, so unterstützte dies neben der FDP noch die Linke und auch die Grünen zeigten sich für diesen Schritt offen.<sup>715</sup> Da sich die SPD deutlich reservierter gab und die CDU dies rundheraus ablehnte,<sup>716</sup> ist man beinahe versucht, bei diesem Thema eine informelle Große Koalition zu sehen.

Dennoch kam eine Kooperation zwischen der oppositionellen CDU und der regierenden SPD nicht zustande, was auf die politische Eigendynamik der Minderheitsregierung zurückzuführen ist. Die Positionierung der Regierungsfaktionen zu der von der FDP angestoßenen Debatte wurde im Dezember 2010 in einem Entschließungsantrag mit folgenden Punkten zusammengefasst: Die Landesregierung möge prüfen, ob im Rahmen einer Hochschulgesetznovellierung die Regelung von kooperativen Promotionen für die Universitäten verpflichtend gemacht werden sollte und ob einzelnen forschungsstarken Fachhochschulen das Promotionsrecht eingeräumt werden könne, „insbesondere in den Bereichen, in denen an Universitäten kein entsprechendes Angebot vorgehalten wird.“<sup>717</sup> Diese Kompromissformulierung lief auf eine Stärkung der kooperativen Modelle hinaus, ein flächendeckendes Promotionsrecht für Fachhochschulen wurde nicht gefordert.

Eine Expertenanhörung im März 2011 ergab ein gemischtes Bild. Wie zu erwarten, konnten sich die meisten Expertinnen/Experten und *stakeholder* auf eine allgemeine Stärkung der Fachhochulen einigen. Je konkreter es allerdings wurde, desto klarer traten die Interessensabweichungen

---

714 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 15/18 vom 3. Dezember 2010, S. 1499.

715 Vgl. ebd., S. 1496, 1497.

716 Vgl. ebd., S. 1495, 1499.

717 Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 21. Dezember 2010, Drs. 15/950.

zu Tage: Die Vertretungen der Fachhochschulen forderten das Promotionsrecht vollumfänglich ein, die Vertretungen der Universitäten gaben sich diesbezüglich sehr zugeknöpft, ließen sich aber immerhin auf einen Ausbau der Möglichkeiten zur kooperativen Promotion ein. Umstritten war ferner, auf welcher rechtlichen Ebene die Dinge zu regeln seien, d.h., ob eine Änderung des Hochschulgesetzes in Frage käme oder die Ebene der Grundordnungen und Promotionsordnungen dazu ausreiche.<sup>718</sup>

Das heterogene Bild, das sich aus der Expertenanhörung ergab, setzte sich in der weiteren Ausschussdebatte fort. Für eine grundsätzliche Stärkung der Fachhochschulen und eine Erleichterung des Zugangs zur Promotion für Fachhochschulabsolventinnen und -absolventen sprachen sich mit unterschiedlicher Intensität mehr oder weniger alle Fraktionen aus. Jedoch war man ebenso wie die Expertinnen/Experten und *stakeholder* geteilter Ansicht, ob dies im Rahmen von Kann-Regelungen in Ordnungen unterhalb der gesetzlichen Ebene zu regeln sei oder zum Gegenstand einer Gesetzesnovellierung gemacht werden müsse.<sup>719</sup> Nachdem kein Kompromiss erzielt werden konnte und eine Lösung bei den folgenden Ausschusssitzungen stets auf die nächste Sitzung vertagt worden war, wurde im Dezember 2011 der ursprüngliche Antrag der FDP-Fraktion mit den Stimmen von SPD, Grünen und Linkspartei abgelehnt und das Thema namens der Fraktionen von SPD und Grünen durch Karl Schultheis (SPD) für erst einmal erledigt erklärt, da man sie im Zusammenhang mit der oben skizzierten Änderung des Hochschulzugangsrechts diskutieren wolle.<sup>720</sup>

In dem aus der Ausschussarbeit in Abstimmung mit dem Ministerium generierten überarbeiteten Gesetzesentwurf zur Änderung des Hochschulgesetzes und des Kunsthochschulgesetzes wurden schließlich nicht nur diese beiden, sondern noch ein dritter thematischer Aspekt miteinander verknüpft: Erstens sollte der Weg für ausländische Studienbewerberinnen und -bewerber zur Hochschulzugangsberechtigung über das Instrument der Zugangsprüfung geebnet werden. Zweitens sollten künftig die Universitäten in ihren Promotionsordnungen nicht mehr den forma-

---

718 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 8. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 25. März 2011, APr 15/156, S. 2-43.

719 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 15. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 1. Juli 2011, APr 15/243, S. 29-33.

720 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 22. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 16. Dezember 2011, APr 15/369, S. 8-10.

len Abschluss einer Universität oder FH als Kriterium für den Zugang zu einem Promotionsverfahren festlegen, sondern es sollten konkrete inhaltliche Qualifikationskriterien festgelegt werden. Die Beteiligung von FH-Professorinnen und -Professoren in den entsprechenden Gremien sollte ermöglicht werden. Drittens kam eine Neubestimmung des obersten verfassungsmäßig zuständigen Organs im Landespersonalvertretungsrecht hinzu. Nach der infolge des Hochschulfreiheitsgesetzes gültigen Gesetzeslage hatten bei Streitigkeiten zwischen Personalrat und Hochschulleitung in Bezug auf Themen wie Einstellungen, Laufbahnwechsel, Eingruppierungen etc. die Hochschulleitungen das letzte Wort. Da diese aber selbst die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber der im Personalrat sitzenden Personen waren, entstand hier eine unglückliche Konfliktsituation. Künftig sollte nun wieder das Ministerium das Letztentscheidungsrecht haben, um Interessenskonflikten vorzubeugen. Gerade dieser letzte Punkt wurde von der CDU- und der FDP-Fraktion als schleichende Rückabwicklung des Hochschulfreiheitsgesetzes gedeutet, weswegen sie diesem Ansinnen ihre Zustimmung verweigerten.<sup>721</sup>

Da sich in der Ausschussarbeit eine Mehrheit von SPD, Grünen und Linken zu diesen drei Aspekten angedeutet hatte, wurden sie auch gemeinsam ins Parlament eingebracht.<sup>722</sup> CDU und FDP zeigten sich verärgert über diese aus ihrer Sicht unzulängliche Vermischung völlig unterschiedlicher Themenbereiche. Gerade im Bereich der Stärkung der Fachhochschulen hätte man gerne mit der viel zitierten „Koalition der Einladung“ gestimmt, durch die unkoordinierte ad-hoc-Verknüpfung unterschiedlicher Themenaspekte jedoch sei man gezwungen, gegen die Gesetzesänderungen zu stimmen.<sup>723</sup> Karl Schultheis (SPD) äußerte sogar ein gewisses Verständnis für die Verärgerung, appellierte jedoch an CDU und FDP, dem für die Hochschulen doch insgesamt guten Gesamtpaket zuzustimmen.<sup>724</sup> Die Debatte spitzte sich stellenweise zu einem Grundsatzdiskurs über das Demokratieverständnis und die Minderheitenrechte von Oppo-

---

721 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes und des Kunsthochschulgesetzes vom 4. Mai 2011, Drs. 15/1875.

722 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 9. Januar 2012, Drs. 15/3731.

723 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 15/52 vom 25. Januar 2012, S. 5367-5373, S. S. 5368, 5370.

724 Vgl. ebd., S. 5368.

sitionsfraktionen zu.<sup>725</sup> Gunhild Böth erklärte für die Linkspartei noch einmal, wie sehr sie sich auch das formale Promotionsrecht für die FHs gewünscht hätte, erklärte aber, dass ihre Fraktion allen drei zur Debatte stehenden Änderungen zustimmen werde.<sup>726</sup> Schlussendlich wurden die drei Änderungen mit den Stimmen von SPD, Grünen und Linkspartei angenommen.<sup>727</sup> Insofern kam es zu einer gesetzlichen Regelung dieser drei Themen, allerdings wird man den vorangegangenen parlamentarischen Prozess nicht anders als konfus bezeichnen können. Die Parteilaison dominierte vor dem sachbezogenen Abstimmungsverhalten. In Bezug auf die Hochschulzugangsberechtigungen und die Stärkung der Fachhochschulen wäre ein parteiübergreifender Konsens möglich gewesen, er scheiterte jedoch an taktischen Erwägungen. Die Fraktionen der Minderheitsregierung operierten hierbei ebenso borniert wie die Oppositionsfraktionen beleidigt agierten.

Eine weitere Gesetzesinitiative brachte die Linkspartei im Juli 2011 ein. Eines der am meisten umstrittenen Elemente im Hochschulfreiheitsgesetz war wie gesehen die Einführung der Hochschulräte gewesen. Die Linkspartei brachte nun einen Antrag auf Abschaffung der Hochschulräte bei gleichzeitiger Übertragung von deren Kompetenzen auf die Senate an den Hochschulen ein.<sup>728</sup> Dies wurde mit den vorgeblichen Dysfunktionalitäten und der Wirtschaftsnähe dieser Gremien an den NRW-Hochschulen begründet: 47 % der Mitglieder seien Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter, Studierende, Angehörige des wissenschaftlichen Mittelbaus und nicht-wissenschaftlich Beschäftigte seien mit 9 bis 14 % unterrepräsentiert.<sup>729</sup> Wie kaum anders zu erwarten, gerieten die Debatten in Parlament und Ausschüssen zu diesem Thema zu einer generellen Diskussion über die Zielrichtung des Hochschulfreiheitsgesetzes.<sup>730</sup> Sehr interessant ist, dass SPD und Grüne zwar der Überweisung des Gesetzesantrags der Linken in die Ausschussarbeit zustimmten sowie eine umfassende Expertenanhörung mit vorantrieben, aber – anders als noch in den jeweiligen Wahlprogrammen gefordert (s. Kapitel 4.2.1.1) – nicht mehr für eine grundsätzliche

---

725 Vgl. ebd., S. 5371-5372.

726 Vgl. ebd., S. 5370-5371.

727 Vgl. ebd., S. 5374.

728 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf DIE LINKE. Gesetz zur Abschaffung der Hochschulräte vom 12. Juli 2011, Drs. 15/2356.

729 Vgl. ebd., S. 2. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 15/39 vom 21. Juli 2011, S. 3919-3925, S. 3920.

730 Vgl. Plenarprotokoll 15/39, S., 3920-3922.

Abschaffung der Hochschulräte plädierten.<sup>731</sup> Der Ansatz bestand nun darin, die genaue Ausgestaltung und die Kompetenzen der Hochschulräte zu evaluieren und im Sinne einer demokratischeren Hochschulpolitik neu zu fassen. Da auch CDU und FDP bei allem grundsätzlichen Festhalten an den Hochschulräten signalisierten, dass sie an der von ihnen selbst seinerzeit gesetzlich verankerten Evaluierung des Hochschulfreiheitsgesetzes für das Jahr 2012 festhielten, bei dem man auch über die Hochschulräte nochmals sprechen könne,<sup>732</sup> erklärten sich SPD und Grüne mit diesem Kurs einverstanden. Nach mehrfacher Ausschussbefassung im September und Dezember 2011 sowie im Februar 2012 versandete die Initiative ohne formellen Beschluss,<sup>733</sup> da sich das vorzeitige Ende der Legislaturperiode ankündigte und der Kurs auf Neuwahlen stand.

Es gab einige weitere kleinere hochschulpolitische Initiativen von untergeordneter Bedeutung, die nicht zum Ziel führten. Das galt für eine Initiative der CDU-Fraktion, die Finanzierung des öffentlichen Bibliothekswesens und damit auch der Hochschulbibliotheken gesetzlich zu regeln,<sup>734</sup> sowie für einen Vorstoß der FDP, die Begeisterung von Kindern und Jugendlichen für die Universitäten zu fördern<sup>735</sup>.

#### 4.2.1.5 Zwischenfazit: Hochschulpolitik unter den Bedingungen der Minderheitsregierung

Die Hochschulpolitik ist ein schönes Beispiel, an dem sich die parlamentarischen Prozesse unter den Bedingungen einer Minderheitsregierung *in*

---

731 Vgl. ebd., S. 3921, 3922-3923.

732 Vgl. ebd., S. 3920.

733 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 17. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 16. September 2011, APr 15/283, S. 12-13. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 23. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 16. Dezember 2011, APr 15/370, S. 5-40. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 27. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 10. Februar 2012, APr 15/418, S. 14-17.

734 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf CDU vom 3. November 2010, Drs. 15/474. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 12. Sitzung des Kulturausschusses vom 13. Juli 2011, APr 15/262, S. 1.

735 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Antrag FDP „Früh übt sich – Begeisterung von Kindern und Jugendlichen für Wissenschaft fördern, ‚Junior-Unis‘ stärken“ vom 12. Juli 2011, Drs. 15/2377.

nuce beobachten lassen. Anders als in sonstigen Politikfeldern konnte die Landesregierung in vielerlei Hinsicht auf die Unterstützung der Linkspartei bauen. Die Abschaffung der Studiengebühren, die Stärkung der Fachhochschulen, die Erweiterung der Hochschulzugangsberechtigung und die Änderung des Landespersonalvertretungsrechts waren sämtlich Aspekte, bei denen es einen rot-rot-grünen Konsens gab. Insofern ist es aus Sicht der Regierungsfractionen ebenso verständlich, dass sie die entsprechenden Mehrheiten nutzten, wie aus Sicht von CDU und FDP der Frust über dieses Vorgehen nachvollziehbar ist. Man fühlte sich in der Ausschussarbeit gelegentlich düpiert, weil unter der gewandelten Konstellation nun andere Verfahrensmuster griffen als im gewohnten Schema der Jahrzehnte zuvor. Das von Steffen Ganghoff et al. beschriebene Flexibilitätsmuster, demzufolge die Regierung den legislativen *status quo* generell nach links verschieben wolle und sich die Unterstützung der Linkspartei daher in den meisten Fällen anbot bei gleichzeitiger Beschränkung der Verhandlungsmacht der Linkspartei durch die potentielle Existenz weiterer Unterstützungsalternativen, lässt sich auch auf dem Feld der Hochschulpolitik exemplifizieren.<sup>736</sup>

Mit Blick auf die verschiedenen in der Forschung vorgeschlagenen Bezeichnungen wie „Tolerierungsmodell“ (Frank Decker)<sup>737</sup>, „kooperative Minderheitsregierung“ (André Vielstädte)<sup>738</sup>, „de facto Tolerierung durch Die Linke“ (Stephan Klecha)<sup>739</sup>, „parlamentarisch gestützte Minderheitsregierung“ (Thomas Bräuninger/Marc Debus)<sup>740</sup> lässt sich aus der Betrachtung nur eines Politikfeldes heraus keine umfassende Erkenntnis ableiten. Fest steht hingegen, dass die Linkspartei in der Hochschulpolitik ein nicht nur tolerierender, sondern auch sehr stark stützender Partner für Rot-Grün war. Freilich hatte der rot-rot-grüne Konsens auch seine

---

736 Vgl. Steffen Ganghoff et al.: Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4 (2012), S. 887-900, S. 900.

737 Vgl. Frank Decker: Koalitionssignale. Ein von der Koalitionstheorie zu Unrecht vernachlässigter Faktor?, in: Decker/Jesse (Hrsg.): Die deutsche Koalitionsdemokratie, S. 75-96, S. 81.

738 Vgl. André Vielstädte: Der Kraftakt. Die Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen. Funktionsbedingungen von Minderheitsregierungen im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland auf Landesebene. Eine empirische Analyse, Norderstedt 2013, S. 55.

739 Vgl. Stephan Klecha: Komplexe Koalitionen. Welchen Nutzen bringen sie den Parteien? in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2 (2011), S. 334-346, S. 339.

740 Vgl. Thomas Bräuninger/Marc Debus: Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern, Wiesbaden 2012, S. 54.

Grenzen, beispielsweise bei der Frage nach der Kompensation gezahlter Gebühren für die Studierenden, nach dem formalen Promotionsrecht für Fachhochschulen und nach der Abschaffung der Hochschulräte. Hier gingen die Vorstellungen der Linkspartei über diejenigen von SPD und Grünen deutlich hinaus. Die angestrebte wahrhaft große Novellierung des Hochschulgesetzes hatte unter den gegebenen Mehrheitsverhältnissen und den dann doch zu Tage tretenden Differenzen zwischen Rot-Grün und der Linkspartei wenig Chancen auf Umsetzung. Die gesetzlich vorgesehene Zwischenbilanzierung des Hochschulfreiheitsgesetzes war für das Jahr 2012 vorgesehen, geriet aber dann in das Fahrwasser der Neuwahlen und des Wahlkampfes. Unter diesen Voraussetzungen zeichnete sich ab, dass eine umfassende Hochschulgesetznovellierung in der folgenden Legislaturperiode anstehen würde.

#### 4.2.2 Die Regierung Kraft II 2012-2017

##### 4.2.2.1 Die Hochschulpolitik im Landtagswahlkampf 2012

Die rot-grüne Minderheitsregierung hielt mit knapp zwei Jahren länger, als viele erwartet hatten. Auch wenn das Regieren mit wechselnden Mehrheiten für einige Projekte wie die Gebührenabschaffung durchaus funktionierte, waren die Haushaltsentscheidungen bereits 2010 und 2011 besondere Belastungsproben gewesen. Die CDU hatte sowohl gegen den Nachtragshaushalt 2010 als auch gegen den Haushalt 2011 erfolgreich geklagt, da die darin vorgesehenen Kreditermächtigungen die verfassungsrechtlich vorgesehene Grenze überschritten. Beide Haushalte waren ohnehin nur durch die Enthaltung der Linkspartei zustande gekommen. Es war daher nicht verwunderlich, dass ein abgelehnter Haushaltsentwurf der Anlass für das vorzeitige Ende der rot-grünen Minderheitsregierung war.<sup>741</sup>

Für den von Rot-Grün 2012 eingebrachten Haushaltsentwurf, der nach dem Urteil des Münsteraner Landesverfassungsgerichts von 2011 den vorgegeben Kreditrahmen nicht sprengte, sondern um 190 Mio. unterbot, hatten ursprünglich sowohl die Linkspartei als auch die FDP Signale einer grundsätzlichen Zustimmungsbereitschaft ausgesendet,<sup>742</sup> was angesichts

---

741 Vgl. hierzu und zum Folgenden auch die minutiöse, auch auf Interviews mit Beteiligten aller Fraktionen aufbauende Rekonstruktion der Ereignisse bei Pfaferott: Die ideale Minderheitsregierung, S. 334-348.

742 Vgl. Vielstädte: Der Kraftakt, S. 68-69.

der demoskopischen Großwetterlage mehr auf die Furcht vor Neuwahlen denn auf eine positive Haltung den Haushaltsplänen gegenüber zurückzuführen war. Liberale und Linke kündigten an, Einzelpläne des Haushalts in zweiter oder dritter Lesung abzulehnen, womit politischer Druck auf die Landesregierung zur Nachbesserung ihrer Pläne aufgebaut werden sollte. Die Landtagsverwaltung nahm dies zum Anlass, eine rechtliche Prüfung zu potentiellen Konsequenzen eines solchen Abstimmungsverhaltens einzuleiten. Ergebnis war, dass dies die Ablehnung des Gesamthaushaltes nach sich ziehen würde. Ministerpräsidentin Kraft (SPD) ging jedoch nicht auf die Änderungswünsche von FDP und Linkspartei ein und erklärte den eingebrachten Haushaltsentwurf zur nicht verhandelbaren Grundlage ihrer weiteren Regierungsführung. Im Einklang mit der rechtlichen Bewertung der Landtagsverwaltung würden die Regierungsfaktionen im Falle einer Ablehnung auch nur eines Einzelplans einen Antrag zur Parlamentsauflösung in den Landtag einbringen.<sup>743</sup> Insofern kalkulierte die Landesregierung ihr Ende und Neuwahlen bewusst mit ein, womit gleichzeitig der Druck auf die FDP und die Linkspartei erhöht wurde, sich zwischen Prinzipientreue und der Sorge vor dem Urnengang zu entscheiden. In beiden Fällen obsiegte die Prinzipientreue. Nachdem am Morgen des 14. März 2012 der erste Einzelplan des Haushalts keine Mehrheit fand, löste sich der Landtag einstimmig ohne Enthaltung auf.

Allen beteiligten Fraktionen war die politische Konsequenz des abgelehnten Haushaltsentwurfs voll bewusst. Die Landesregierung hätte verfassungsrechtlich auch auf Basis einer vorläufigen Haushaltsführung weiter agieren oder von dem ihr nach Art. 68 Abs. 3 der Landesverfassung zustehenden Instrument der Volksgesetzgebung Gebrauch machen können.<sup>744</sup> Die Neuwahlen erschienen nicht zuletzt den Regierungsparteien im Lichte der allgemeinen Stimmungslage aber absolut opportun. Wie Martin Pfafferott herausgearbeitet hat, waren es insofern weniger institutionelle Ursachen, sondern „genuin politische Erwägungen“, die für das Ende der Minderheitsregierung verantwortlich waren.<sup>745</sup> Roland Sturm hat in einem grundsätzlichen theoretischen Modell zur politikwissenschaftlichen Analyse des Scheiterns von Koalitionen zwischen strukturellen, d.h. *poli-*

---

743 Vgl. Stefan Bajohr: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 13. Mai 2012. Von der Minderheit zur Mehrheit, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3 (2012), S. 543-563, S. 544.

744 Vgl. dazu Stephan Klecha: Minderheitsregierungen in Deutschland, Bonn 2010, S. 36-37.

745 Pfafferott: Die ideale Minderheitsregierung, S. 416.

cy-, office-, vote- und cohesion-seeking-bezogenen und situationsbezogenen Faktoren unterschieden.<sup>746</sup> Für den hier beobachtbaren Fall waren es in erster Linie situative Faktoren und mit Blick auf FDP und Linkspartei primär vote- und cohesion-seeking-Erwägungen, die den Ausschlag gaben. Da anders als sonst die Oppositions- und nicht die Regierungsfractionen vorzeitigen Neuwahlen mit Sorge entgegensehen,<sup>747</sup> ist der Begriff des Regierungsscheiterns für die Umstände und Bedingungen der nordrhein-westfälischen Landespolitik im Frühjahr 2012 inadäquat. Die amtierende Minderheitsregierung kalkulierte die vorzeitige Parlamentsauflösung und die damit verbundenen Neuwahlen aus einer Position der Stärke heraus mit ein, da sich die Gelegenheit bot, eine unsichere Minderheitsregierung in eine stabile Mehrheitsregierung zu verwandeln. Die Nachricht von vorzeitigen Neuwahlen in Düsseldorf wurde auch auf Bundesebene umfassend diskutiert, da Wahlen an Rhein und Ruhr, wie mehrfach betont, stets als Fingerzeig für die Bundesebene gedeutet werden. SPD und Grüne bemühten sich im Lichte der großen Unzufriedenheit mit Schwarz-Gelb in Berlin und der guten eigenen Zustimmungswerte im Land, die Wahlen in Düsseldorf zum positiven Vorboden für die Bundestagswahl 2013 zu interpretieren, wohingegen sich die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung genötigt sahen, von vorneherein klarzustellen, dass das NRW-Ergebnis keinerlei Auswirkungen auf den Bund haben werde.<sup>748</sup>

Nordrhein-Westfalen stand ein intensiver, aber kurzer Wahlkampf bevor, da zwischen der die Neuwahlen provozierenden Haushaltsentscheidung und dem Urnengang selbst zwischen dem 14. März und dem 12. Mai 2012 gerade einmal knapp zwei Monate lagen. Der Wahlkampf trug erneut Züge eines klassischen Lagerwahlkampfes und stand ganz im Zeichen der Personalisierung. Der Wahlkampf spitzte sich zu auf das Duell zwischen der beliebten Ministerpräsidentin Hannelore Kraft (SPD) und ihrem Herausforderer, dem CDU-Landesvorsitzenden und Bundesumweltminister Norbert Röttgen. Die Personalisierung wurde zusätzlich durch den medienaffinen Christian Lindner als Spitzenkandidaten der

---

746 Vgl. Roland Sturm: Woran scheitern Länderkoalitionen? Eine theoriegeleitete empirische Analyse, in: Decker/Jesse (Hrsg.): Die deutsche Koalitionsdemokratie, S. 241-258, S. 248.

747 Vgl. Timo Grunden: Düsseldorf ist nicht Magdeburg, oder doch? Zu Stabilität und Handlungsfähigkeit der Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen, Duisburg/Essex 2011, S. 8, [https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2014/06/260111\\_regierungsforschung.de\\_grunden\\_duesseldorf\\_ist\\_nicht\\_magdeburg.pdf](https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2014/06/260111_regierungsforschung.de_grunden_duesseldorf_ist_nicht_magdeburg.pdf).

748 Vgl. Bajohr: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl, S. 545-547.

FDP befeuert.<sup>749</sup> Die SPD setzte ganz auf die Beliebtheit ihrer Kandidatin als „Landesmutter“ und pflegte ihr Image als Anwältin der sogenannten „kleinen Leute“. Innerhalb und außerhalb der CDU nahm die Diskussion darüber, ob Röttgen auch im Falle einer Wahlniederlage von Berlin nach Düsseldorf wechseln würde, großen Raum ein. Sachthemen traten weitgehend in den Hintergrund. So erlangte das inhaltsleere SPD-Wahlplakat „Currywurst ist SPD“ bundesweite Aufmerksamkeit und sorgte für Diskussionsstoff. Die Inhaltsleere spiegelte sich auch in der Tatsache, dass die Parteien mit Ausnahme von Linkspartei<sup>750</sup> und Piratenpartei<sup>751</sup> gar keine wirklichen Wahlprogramme ausarbeiteten, was sicher auch der zeitlichen Knappheit geschuldet war. Die beiden Oppositionsparteien CDU und FDP begnügten sich mit kurzen „Wahlaufufen“,<sup>752</sup> das eilends aufgelegte Programm der SPD erstreckte sich auf lediglich gut 20 Seiten<sup>753</sup> und die Grünen übernahmen in weiten Teilen das Wahlprogramm von 2010 und verpassten diesem ein nur marginales „Up-Date“<sup>754</sup>, das mittels eines großen Stempels auf dem Titelbild markiert wurde.

Welche hochschulpolitischen Schwerpunkte setzten die Parteien in diesen zumeist sehr knappen Passagen der Wahlprogramme? Unter dem dritten Leitsatz mit dem sprechenden Titel „NRW nimmt alle mit. Wir verbinden soziale Gerechtigkeit und Teilhabe mit Aufstiegschancen“ fasste die SPD ihre hochschulpolitischen Vorstellungen in einem zehn Zeilen umfassenden Absatz mit der Zwischenüberschrift „Lehre und Forschung stärken“ zusammen: Neben der Einbettung in die generelle Intonation, die die bildungspolitische Agenda der SPD der vergangenen Jahre domi-

---

749 Vgl. ebd., S. 549.

750 LINKE NRW: Original sozial, konsequent solidarisch. Das Landtagswahlprogramm 2012, Düsseldorf 2012.

751 PIRATEN NRW: Wahlprogramm 2012, Düsseldorf 2012, in: <https://www.piratenpartei-nrw.de/wahlen-und-programm/landtagswahl-2012-2/wahlprogramm/>.

752 CDU NRW: Verantwortung. Kompetenz. Nachhaltigkeit. Wahlaufuf an die Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2012, in: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=9082ac4e-28a5-0794-8674-2e-caaacdf6fb&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9082ac4e-28a5-0794-8674-2e-caaacdf6fb&groupId=252038). – FDP NRW: Wahlaufuf der FDP NRW zur Landtagswahl am 13. Mai 2012, Duisburg 2012, in: [https://www.fdp.nrw/sites/default/files/2016-11/Wahlaufuf\\_Beschluss\\_1\\_0.pdf](https://www.fdp.nrw/sites/default/files/2016-11/Wahlaufuf_Beschluss_1_0.pdf).

753 SPD NRW: NRW auf gutem Weg. Regierungsprogramm der SPD 2012-2017, Düsseldorf 2012, in: <http://martin-doermann.de/wp-content/uploads/2012/04/Wahlprogramm-Landtagswahl-2012.pdf>.

754 Bündnis 90/Die Grünen NRW: Zukunftsplan für NRW. Das Programm zur Landtagswahl 2010, Up-date 2012, Essen 2012, in: [https://gruene-nrw.de/dateien/gruenes-wahlprogramm-nrw-2012\\_gruener-zukunftsplan-update.pdf](https://gruene-nrw.de/dateien/gruenes-wahlprogramm-nrw-2012_gruener-zukunftsplan-update.pdf).

niert hatte, der zufolge kein Talent zurückgelassen werden dürfe, wurde der Bund an seine „finanziellen Verpflichtungen im Rahmen des Hochschulpaktes“ erinnert. Man sei gut vorbereitet auf den doppelten Abiturjahrgang 2013. Neben dem grundsätzlichen Bekenntnis zur „autonomen Hochschule in der Mitte der Gesellschaft“, die durch Vielfalt und demokratische Mitbestimmung charakterisiert sei, enthielt das Wahlprogramm an Ankündigungen die Zusicherung der Gebührenfreiheit sowie eine Weiterentwicklung des Hochschulgesetzes.<sup>755</sup>

Im grünen Wahlprogramm-Update war das zweite von fünf Kapiteln der Bildung gewidmet, die Hochschulpolitik fand sich darin als vorletzter Punkt auf einer guten Seite zusammengefasst. Unter der Parole „Mitbestimmung und Chancengleichheit an den Hochschulen“ wurde zunächst die Gebührenabschaffung und der damit verbundene Gewinn an Chancengleichheit und sozialer Gerechtigkeit gelobt. Ähnlich wie bei der SPD wurde der Bund an seine Verpflichtungen erinnert und der doppelte Abiturjahrgang angesprochen. Man werde sich für eine Ausweitung des Hochschulpaktes auch im Master-Bereich einsetzen. Wie im Wahlprogramm 2010 wurde der Bologna-Prozess kritisiert und eine Korrektur seiner aus Sicht der Grünen ungunstigen Nebenwirkungen bei Arbeitsbelastung und Prüfungsorganisation in Aussicht gestellt.<sup>756</sup> Die Grünen kündigten die Initiation eines Dialogs zur Erarbeitung eines Konzepts „Nachhaltige Wissenschaft in NRW“ an, zur Weiterentwicklung von Themen wie Diversität, Gleichstellung und Familienfreundlichkeit. Deutlicher als die SPD kündigten die Grünen eine Hochschulgesetznovellierung an, bei der eine Frauenquote und die Viertelparität im Mittelpunkt stehen sollten. Es gab die klare Aussage, dass die Hochschulräte abgeschafft werden sollten. Neben der Novellierung bekräftigten die Grünen, sich für bessere Beschäftigungsbedingungen im wissenschaftlichen Mittelbau einzusetzen.<sup>757</sup>

Im Wahlauftritt der CDU wurden mehrere Leitsätze formuliert, die stets mit den Worten „Wir wollen, dass...“ beginnen und die anschließend über eine Aussage ein Politikfeld inhaltlich erschließen. In Bezug auf die Hochschulpolitik lautet der entsprechende Satz: „Wir wollen, dass die Hochschulen den doppelten Abiturjahrgang bewältigen können.“ Unter Berufung auf Schätzungen des CHE habe die Landesregierung an den Hochschulen weniger Studienanfängerinnen und -anfänger aufgenommen als es Studierwillige gegeben habe. Dies wird als Aufhänger genommen,

755 Vgl. Wahlprogramm SPD NRW 2012, S. 6.

756 Vgl. Wahlprogramm Bündnis 90/Die Grünen NRW 2010, Up-Date 2012, S. 26.

757 Vgl. ebd., S. 27.

um der Landesregierung vorzuwerfen, dass sie nicht gut auf den doppelten Abiturjahrgang vorbereitet sei.<sup>758</sup> Die Gebührenabschaffung wurde angeprangert, mit der sich nichts für den Hochschulstandort NRW verbessert habe. Über neue hochschulpolitische Projekte schwieg sich der Wahlauf-ruf weitgehend aus – es wurde einzig die Sofortmaßnahme der Ermögli-  
chung weiterer Studienplätze genannt.<sup>759</sup> In ähnlicher Manier kritisierte der lediglich vier dicht beschriebene Seiten umfassende Wahlauf-ruf der FDP die Abschaffung der Studiengebühren. Man werde dies korrigieren und nachgelagerte Gebühren einführen. Die von der Landesregierung zu verantwortende Rückabwicklung der Hochschulautonomie solle gestoppt werden. Über den grundsätzlichen Appell für mehr Autonomie hinaus wurden keine konkreten Schritte angekündigt.<sup>760</sup>

Die Linkspartei aktualisierte ihr 107 Seiten starkes Wahlprogramm von 2012 zwar etwas intensiver als die anderen Parteien, in Bezug auf die Hochschulpolitik kam es jedoch zu keinerlei Veränderungen. Es handelte sich um eine Kopie der Passagen aus dem Wahlprogramm von 2010, aus dem man lediglich die Forderung nach der Gebührenfreiheit gestrichen hatte, da diese inzwischen erfolgt war. Der konkrete Forderungskatalog – Rücknahme des Hochschulfreiheitsgesetzes, Stopp jeglicher Kooperation der Hochschulen mit der Rüstungsindustrie, Ausbau des BAföG, Viertelparität in hochschulpolitischen Gremien, Abschaffung der Hochschulräte, Wegfall des NC und verbindliche Frauenquoten von 50 % bei den Profes-suren – wurde nur noch einmal bekräftigt.<sup>761</sup> Die Piratenpartei, die damals als neuer parteipolitischer Akteur in aller Munde war und die zuvor in Berlin, im Saarland und in Schleswig-Holstein zum Teil beachtliche Er-gebnisse hatte erzielen können,<sup>762</sup> hatte zur Landtagswahl ein immerhin 79 Seiten starkes Wahlprogramm erarbeitet und dieses über Wikipedia verbreitet. In Bezug auf die Hochschulfinanzierung sprachen sich die Pira-ten gegen Studiengebühren aus und forderten mehr öffentliche Mittel für den Bereich der Hochschulfinanzierung. Die Bedeutung von Drittmitteln, gerade aus der Privatwirtschaft, solle durch stärkere Ausgaben der öffentli-chen Hand drastisch reduziert werden. Deutliche Kritik übten die Piraten an den Bologna-Reformen: Wo es ursprünglich um das Ziel der Interna-

---

758 CDU NRW: Wahlauf-ruf 2012, S. 12.

759 Ebd., S. 13.

760 FDP NRW: Wahlauf-ruf 2012, S. 3-4.

761 Linke NRW: Wahlprogramm 2012, S. 11, 12, 15, 62, 73-74.

762 Vgl. grundsätzlich Christoph Bieber/Claus Leggewie (Hrsg.): *Unter Piraten. Erkundungen in einer neuen politischen Arena*, Bielefeld 2012. – Oskar Nieder-mayer (Hrsg.): *Die Piratenpartei*, Wiesbaden 2013.

tionalisierung gegangen sei, assoziiere man diese Reformen nun mit der Anwesenheitspflicht in Vorlesungen, der Überlastung von Studierenden und hohen Abbruchquoten. Wie genau man diesen Herausforderungen begegnen wollte, wurde nicht näher ausgeführt. Zum Thema Mitbestimmung sprachen sich die Piraten für die Abschaffung der Hochschulräte und die Gleichberechtigung von Studierenden in universitären Gremien aus. Zudem forderte man „die komplette Revision des am 25. Oktober 2006 vom Landtag des Landes NRW beschlossenen Hochschulfreiheitsgesetzes“ und brandmarkte dessen „neoliberale“ Ausrichtung.<sup>763</sup> Die Piraten reihten sich auf dem Feld der Hochschulpolitik deutlich links in das parteipolitische Spektrum des Landes ein. Ihre hochschulpolitische Programmatik war zwischen Grünen und Linkspartei angesiedelt. Gerade was die staatliche Ausgabenpolitik anbelangte, standen die Piraten weit links im Parteienspektrum.

Die vergleichende Lektüre der Wahlprogramme stützt die These, wie wenig von konkreten Sachthemen der Wahlkampf geprägt war. Mehr oder weniger alle Parteien hielten sich mit der Ankündigung hochschulpolitischer Initiativen zurück. Stattdessen widmete man sich dem Lob der eigenen Maßnahmen in der Vergangenheit bzw. der Kritik der politischen Gegenseite. An konkret fassbaren Projekten stach nur die mehr oder weniger eindeutige Ankündigung einer Hochschulgesetznovellierung heraus. Wirklich neue Ideen oder Initiativen gab es nicht. Nicht nur die Kürze des Wahlkampfs oder die Ideenlosigkeit der politischen Akteure sind hierfür verantwortlich. Die Ursachen sind grundsätzlicher: Weniger langfristige Kulturwandel, sondern situative Herausforderungen wie der doppelte Abiturjahrgang 2013 standen auf der hochschulpolitischen Agenda. Aufgrund der 2011 auf Bundesebene beschlossenen Aussetzung der Wehrpflicht und der parallel dazu greifenden Konsequenzen aus der Schulzeitverkürzung (G-8) erwarteten die NRW-Hochschulen im Jahr 2013 eine bis dato ungekannt große Welle an studierwilligen jungen Menschen. Wie sehr dieses Thema die hochschulpolitische Szene bewegte, zeigt sich schon daran, dass nahezu alle Parteien in den größtenteils nur knapp bemessenen hochschulpolitischen Passagen ihrer Wahlprogramme bzw. Wahlauftrufe auf dieses Thema Bezug nahmen.

Weiterhin interessant ist der Wandel beim Thema Studiengebühren. Auch wenn dies nach wie vor ein die Geister scheidendes Thema zwischen Schwarz-Gelb und Rot-Grün darstellte, fällt doch auf, dass weder CDU noch FDP eine Wiedereinführung der Gebühren nach dem zwischen 2006

---

763 PIRATEN NRW: Wahlprogramm 2012, S. 16-17.

und 2011 praktizierten Modell forderten. Die FDP ließ sich immerhin zu einer Wiedereinführung in Form nachgelagerter Gebühren ein, die CDU erwähnte das Thema nicht einmal mehr. Man schien sich im christlich-liberalen Lager vergleichsweise kurz nach der Gebührenabschaffung von der Idee einer Wiedereinführung verabschiedet zu haben. Wenn man bedenkt, mit welcher Verve man Mitte der 2000er Jahre noch für diesen Paradigmenwechsel in der Hochschulfinanzierung eingetreten war, so ist dieser *policy-change* einigermäßen bemerkenswert. Zudem bestätigt sich ein weiterer Befund: Die hochschulpolitischen Passagen nehmen nur vergleichsweise geringen Raum in den Wahlprogrammen ein. Bei CDU und FDP sind es jeweils ca. 4 %, bei der SPD 5 %, bei der Piratenpartei sind es 2,5 % und bei der Linkspartei 4 %. Den vergleichsweise größten Umfang widmen mit 7 % erneut die Grünen der Hochschulpolitik.

Eine Umfrage von Infratest dimap unmittelbar nach der Entscheidung für Neuwahlen Ende März 2012 hatte zum Ergebnis, dass aus Sicht der nordrhein-westfälischen Wählerinnen und Wähler die wichtigsten politischen Probleme mit 33 % im Bereich Bildung/Schule/Ausbildung lägen. Damit war dieser Bereich wie schon 2010 führend, wenn auch mit deutlich niedrigerem Gesamtwert (-31 %) und wenngleich das Thema Haushaltslage/Verschuldung ein sattes Plus von 20 % erhielt und mit 27 % nur knapp hinter den Bildungsthemen rangierte.<sup>764</sup> Nach den Zahlen, die die Forschungsgruppe Wahlen in einer Blitzumfrage am Wahltag ermittelte, stand die Verschuldung mit 33 % als wichtigstes politisches Problem zwei Prozentpunkte vor dem Bereich Schule/Bildung.<sup>765</sup> Leider wurde der Bereich Hochschulpolitik erneut nicht gesondert abgefragt. Man darf aber, wie bei der Analyse der beiden vorangegangenen Wahlen, davon ausgehen, dass eher schulpolitische als hochschulpolitische Themen die nordrhein-westfälischen Wählerinnen und Wähler bewegten. Interessant ist, dass das nordrhein-westfälische Elektorat im Bereich Bildung und Schule der SPD mit 40 % deutlich mehr Kompetenzen zuwies als der CDU mit 23 %.<sup>766</sup> Diese Kompetenzzuschreibung mag einer von vielen Faktoren zur Erklärung des Wahlergebnisses sein.

---

764 Zit. nach Bajohr: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl.

765 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen: Blitzumfrage zur Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen vom 13. Mai 2012.

766 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer-Extra Nordrhein-Westfalen, KW 18/2012.

#### 4.2.2.2 Die Hochschulpolitik in der Konstituierungsphase der neuen Legislaturperiode

Die SPD konnte mit 39,1 % einen fulminanten Wahlsieg feiern, die CDU erzielte mit 26,3 % ihr historisch schwächstes Ergebnis in Nordrhein-Westfalen und verlor in absoluten Zahlen über 600.000 Wählerinnen und Wähler im Vergleich zur schon als besonders schmerzhaft empfundenen Wahlniederlage 2010. Die Grünen wurden mit 11,3 % klar drittstärkste Kraft, die FDP holte 8,6 % und den Piraten gelang es, mit 7,8 % erstmals in den nordrhein-westfälischen Landtag einzuziehen. Die Linkspartei scheiterte mit 2,5 % klar an der 5 %-Hürde. Eine Erklärung ist sicher in der neuen Konkurrenz durch die Piraten zu sehen. Zwei Drittel der Wählerinnen und Wähler der Piratenpartei gaben in einer Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen an, dass sie mit der Arbeit der anderen Parteien unzufrieden seien, was darauf schließen lässt, dass Protestwahlverhalten eine große Rolle gespielt hat. Gerade die Linkspartei kanalisiert in ihrem Wählerinnen- und Wählerreservoir zu einem nicht unbedeutenden Teil die Stimmen von Protestwählerinnen und -wählern.<sup>767</sup> Hinzu kam ihre Rolle im Parlament unter den Rahmenbedingungen der vergangenen Legislaturperiode, die zu häufig im schlichten Beschaffen oder Verhindern von Mehrheiten für die Minderheitsregierung bestanden hatte.<sup>768</sup> Anlass zur Sorge gab die erneut niedrige Wahlbeteiligung. Mit 59,6 % lag sie auf vergleichbar niedrigem Niveau wie schon 2010 mit 59,3 %. Als sich schon im Wahlkampf abzeichnender taktischer Fehler erwies sich die unklare Positionierung von Spitzenkandidat Norbert Röttgen (CDU) zu seiner persönlichen Zukunft im Falle einer Wahlniederlage. Die Verweigerung einer klaren Aussage, dass er auch als Oppositionsführer nach Düsseldorf gehen und das Ministeramt aufgeben werde – von der politischen Konkurrenz genüsslich ausgeschlachtet –, schadete dem CDU-Wahlkampf massiv.<sup>769</sup> Das Ergebnis wurde selbst unionsintern als „Keulenschlag“<sup>770</sup> bezeichnet und Röttgen

---

767 Vgl. Strünc: Das NRW-Parteiensystem im Wandel, S. 50.

768 Vgl. Bajohr: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl, S. 553. – Vgl. zudem Eckhard Jesse: Wahlen 2012, in: Uwe Backes et al. (Hrsg.): Extremismus & Demokratie 25 (2013), S. 97-111, S. 104-107.

769 Vgl. Bajohr: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl, S. 551-552.

770 Peter Altmeier, zit. nach: Kraft triumphiert, in: Rheinische Post vom 14. Mai 2012.

musste im Nachgang seinen Hut nehmen und den CDU-Landesvorsitz Armin Laschet überlassen.<sup>771</sup>

Mit dem Wahlergebnis verfügte Rot-Grün im neuen Landtag mit 128 von 237 Sitzen über eine eindeutige Mehrheit, sodass die Minderheitsregierung beendet und in ein farbengleiches stabiles Mehrheitsbündnis überführt werden konnte. Dies bedeutete für die Regierungsbildung massiv einfachere Rahmenbedingungen als 2010. Die von SPD und Grünen favorisierte Wunschkoalition konnte fortgeführt werden, das Kabinett blieb mit Ausnahme des Wechsels von Harry Voigtsberger (SPD) zu Garrelt Duin (SPD) im Wirtschaftsministerium identisch. Es war unumstritten, dass die alte Wissenschaftsministerin Svenja Schulze (SPD) auch die neue bleiben würde. So konnten die Koalitionäre gleichsam aus der gemeinsamen Regierungsarbeit heraus an die Ausarbeitung eines neuen Koalitionsvertrages gehen, der bereits einen Monat nach der Wahl, am 18. Juni 2012 unterzeichnet wurde.<sup>772</sup> Ihre erste Regierungserklärung gab die alte und neue Ministerpräsidentin Hannelore Kraft wegen der parlamentarischen Sommerspause erst am 12. September 2012 ab.<sup>773</sup>

Die Regierungserklärung setzte sich in weiten Teilen mit den Hauptthemen Energiewende, Infrastrukturpolitik und Haushaltspolitik auseinander. Die Bildungspolitik nahm einen quantitativ wie qualitativ geringeren Stellenwert ein als noch zwei Jahre zuvor in Krafts erster Regierungserklärung. Die Passagen zur Bildungspolitik bezogen sich zu großen Teilen auf die Schulpolitik und den hier erzielten parteiübergreifenden Konsens – Stichwort „Schulfriede“. Die Ausführungen zur Hochschulpolitik sind vergleichsweise knapp.<sup>774</sup> Der 189 Seiten starke Koalitionsvertrag handelte, wie Stefan Bajohr spitz formuliert, „in epischer Breite und mit vielen Leerformeln entlang den Zuständigkeiten der Ministerien und ihrer Abtei-

---

771 Mehr noch: Angela Merkel schlug dem Bundespräsidenten gemäß Art 64. GG die Entlassung Röttgens als Bundesminister nur vier Tage nach der Wahl vor – ein Vorgang, der erst zum zweiten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik so vollzogen wurde und der für den Regierungsstil der Bundeskanzlerin ausgesprochen ungewöhnlich ist. Der Präzedenzfall war die Entlassung Rudolf Scharpings (SPD) als Bundesverteidigungsminister im Juli 2002 durch den damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD).

772 SPD NRW/Bündnis 90/Die Grünen NRW: Koalitionsvertrag 2012-2017. Verantwortung für ein starkes NRW – Miteinander die Zukunft gestalten, Düsseldorf 2012, in: <https://gruene-nrw.de/positionen/koalitionsvertrag/verantwortung-fuer-ein-starkes-nrw-miteinander-die-zukunft-gestalten/>.

773 Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/7 vom 12. September 2012, S. 240-252.

774 Vgl. ebd., S. 247-248.

lungen den nicht durchweg lesenswerten Aufgabenbestand und Wunschkatalog einer Landesregierung<sup>775</sup> ab. Er bestand aus dreizehn Kapiteln, wobei das Feld der Bildungspolitik unmittelbar nach der Präambel auf sechzehn Seiten als erstes behandelt wurde. Neben dem Auftakt mit dem neuerlichen Bekenntnis zu einer möglichst chancengerechten Bildungspolitik und der abermaligen Bekräftigung, bis 2015 10 % des Bruttoinlandsprodukts für Forschung und Bildung auszugeben, wurde die Hochschulpolitik im engeren Sinne auf fünf Seiten verhältnismäßig ausführlich thematisiert.<sup>776</sup>

Erneut wurde auf die Herausforderung durch den doppelten Abiturjahrgang hingewiesen und auf die Notwendigkeit, ausreichend und diversifizierte Studienplatzangebote zu schaffen. In Bezug auf den Hochschulpakt II wurde der Einsatz für entsprechende Programme auch für den Masterbereich sowie für eine Fortsetzung im Hochschulpakt III sowohl im Koalitionsvertrag als auch in der Regierungserklärung angekündigt: „NRW wird seinen Teil an der Finanzierung des Hochschulpaktes leisten. Vom Bund erwarten wir, dass er seiner Verantwortung für die gemeinsame Finanzierung ebenfalls gerecht wird,<sup>777</sup> so Kraft wörtlich. Zudem sei eine Aufgabenstärkung der Studentenwerke angedacht und eine Verstetigung des Fachhochschulausbaus.<sup>778</sup> Neben diesen primär auf Infrastruktur und Kapazitäten bezogenen, recht vagen Ankündigungen wurden einzelne Aspekte thematisiert. Als Ziel wurde ausgegeben, die Studienabbruchquote um 20 % zu verringern, die Arbeitsbelastung und Prüfungsdichte der Studierenden zu reduzieren sowie Betreuungs- und Beratungsangebote zu stärken.<sup>779</sup> Im Koalitionsvertrag wurden Maßnahmen zu einem besseren Übergang von Schule zum Studium, eine Weiterentwicklung des BAföGs, ein Programm zur geschlechtergerechteren Hochschule sowie die Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen in Hochschule und Wissenschaft in Aussicht gestellt.<sup>780</sup>

Die konkreteste Ankündigung war die Novellierung des Hochschulgesetzes. Man habe dazu einen Dialogprozess mit den Hochschulen begon-

---

775 Bajohr: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl, S. 561.

776 Vgl. SPD NRW/Bündnis 90/Die Grünen NRW: Koalitionsvertrag 2012-2017, S. 9, S. 19-24.

777 Plenarprotokoll 16/7, S. 248.

778 Vgl. SPD NRW/Bündnis 90/Die Grünen NRW: Koalitionsvertrag 2012-2017, S. 19-20.

779 Vgl. Plenarprotokoll 16/7, S. 247-248.

780 Vgl. SPD NRW/Bündnis 90/Die Grünen NRW: Koalitionsvertrag 2012-2017, S. 20-21.

nen und gab folgende Bestandteile als Leitperspektiven bei der Gesetzesnovellierung aus:

- „– Mehr demokratische Beteiligung aller Gruppen innerhalb der Hochschulen durch die deutliche Stärkung der Mitbestimmungsrechte der Studierenden und des Mittelbaus, unter anderem durch die Einführung einer Viertelparität.
- Die Zuständigkeiten und die Zusammensetzung der Hochschulorgane werden neu aufeinander abgestimmt. Das gilt insbesondere für die bisherigen Hochschulräte und die Senate.
- Die Senate werden gestärkt.
- Der Frauenanteil in den Hochschulgremien soll deutlich erhöht werden.
- Der Landtag beschließt auf Vorlage der Landesregierung künftig in regelmäßigen Abständen einen Landeshochschulentwicklungsplan, in dem die strategischen Ziele für die gesamte Wissenschaftslandschaft in NRW festgelegt werden.“<sup>781</sup>

In ihrer Regierungserklärung hob Kraft die Ankündigung einer Gesetzesnovellierung als zentrales Vorhaben ihrer Regierung hervor, dem sie nun erstmals auch den Namen „Hochschulzukunftsgesetz“ gab, der sich später für die Novellierung durchsetzen sollte. Kraft gab als zeitliches Ziel aus, das neue Gesetz solle zur Mitte der Legislaturperiode in Kraft treten und nannte drei Ziele, die mit dem neuen Gesetz erreicht werden sollten:

„An den Hochschulen und Universitätsklinika soll das Prinzip der guten Arbeit gelten. Wir wollen Demokratie und Mitbestimmung stärken. Und es ist besonders wichtig, dort, wo es Fehlentwicklungen gibt, einzuschreiten. Wir wollen als wichtigster Finanzier der Hochschulen – mit Steuermitteln – künftig wieder stärker Einfluss nehmen können [...].“<sup>782</sup>

Die Ministerpräsidentin beeilte sich, sogleich an die Adresse ihrer Kritikerinnen und Kritiker hinterherzuschieben, dass dies nicht auf eine Beendigung der Hochschulautonomie hinauslaufe, sondern dass man als Regierung die Möglichkeit haben müsse, Fehlentwicklungen an den Hochschulen stärker zu korrigieren. Sie verband dies mit dem biografischen Hinweis auf ihre eigene Vergangenheit als Wissenschaftsministerin, in der sie die Leistungsorientierte Mittelvergabe eingeführt habe.<sup>783</sup> Sowohl

---

781 Ebd., S. 22.

782 Plenarprotokoll 16/7, S. 248.

783 Vgl. ebd., S. 248.

im Koalitionsvertrag als auch in der Regierungserklärung wurde zumindest zu diesem Punkt relativ klar umrissen, wie Rot-Grün sich die Hochschulpolitik vorstellte und inwiefern Grundparadigmen, deren Geist noch das schwarz-gelbe Hochschulfreiheitsgesetz geatmet hatte, rückabgewickelt werden sollten.

Die Rednerinnen und Redner der Opposition kritisierten diese gesetzliche Neuausrichtung umfassend in der Aussprache zur Regierungserklärung. Karl-Josef Laumann (CDU) führte aus, was unter dem Label „Monitoring“ der Hochschulen gemeint sei, bedeute „auf Deutsch: beobachten, überwachen, erfassen.“ Die Hochschulen seien noch nicht in der Lage, den Ansturm des doppelten Abiturjahrgangs zu bewältigen: „Um dieses große Ziel doch noch zu erreichen, brauchen die Hochschulen in Zukunft nicht mehr Gängelung, sondern mehr Freiheit.“<sup>784</sup> Ins gleiche Horn stieß Christian Lindner (FDP): „Deshalb: Hände weg vom Hochschulfreiheitsgesetz! Das macht die Qualität dieses Hochschulstandortes aus.“<sup>785</sup> Zustimmung erfuhr die rot-grüne Hochschulpolitik, wie es sich schon im Wahlkampf angedeutet hatte, von Seiten der Piraten. Für eine Rückabwicklung des Hochschulfreiheitsgesetzes, und für eine Beschneidung der Rechte der Hochschulräte und für eine stärkere Rechenschaftspflicht dieser Gremien zeigten sich die Piraten sehr offen, wie deren Abgeordneter Joachim Paul ausführte.<sup>786</sup> Es zeichnete sich ab, dass Rot-Grün mit den Piraten auf einen weiteren möglichen kooperationswilligen Partner für hochschulpolitische Anliegen im Landtag zählen konnte.

Im Koalitionsvertrag folgen weitere Ausführungen zu einem fortschrittsorientierten Forschungsbegriff und zu verschiedenen Förderinstrumenten in NRW und im EU-Kontext.<sup>787</sup> Interessant ist, dass das Thema Wegfall von Anwesenheitspflichten im Koalitionsvertrag 2012 nicht angerissen wurde und auch in der Regierungserklärung samt Debatte mit keinem Wort zur Sprache kam. Die hochschulpolitische Agenda zum Start der rot-grünen Minderheitsregierung hatte 2010 die Punkte Gebührenabschaffung, Bologna-Korrekturen, Hochschulgesetznovellierung, Schaffung neuer Studienplätze/Erweiterung Hochschulzugang, gute Arbeitsbedingungen und Investitionen in Forschung und Innovation vorgesehen (vgl. Kapitel

---

784 Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/8 vom 13. September 2012, S. 259-313, S. 266.

785 Ebd., S. 283.

786 Vgl. ebd., S. 299-300.

787 Vgl. SPD NRW/Bündnis 90/Die Grünen NRW: Koalitionsvertrag 2012-2017, S. 22-24.

4.2.1.2). In Bezug auf die Studiengebühren, die Schaffung neuer Studienplätze und auf die Erweiterung des Hochschulzugangs hatte Rot-Grün in den beiden Jahren der Minderheitsregierung gewissermaßen „geliefert“, die anderen Punkte waren allerdings noch offen. Nun zeigte sich, dass das neue Hochschulgesetz zum zentralen hochschulpolitischen Projekt der neuen Legislaturperiode avancieren würde. Im Lichte der gegebenen Mehrheiten waren die Rahmenbedingungen für Rot-Grün günstig, die eigenen Vorstellungen in die Tat umzusetzen.

#### 4.2.2.3 Das Hochschulzukunftsgesetz

##### 4.2.2.3.1 Die Ausgangssituation

Mit der Novellierung des Hochschulgesetzes sollte es nicht nur um eine graduelle Anpassung in vornehmlich für Spezialistinnen und Spezialisten zugänglichen Teilbereichen gehen, sondern um eine gänzlich neue Ausrichtung der Hochschulpolitik. Die Hochschulpolitik wurde entlang tradierter parteipolitischer Konfliktlinien aufgeladen, die auf die altbekannte Grundfrage nach dem Verhältnis von Markt und Staat hinausliefen. In dieser parteipolitischen Gemengelage ordnete sich der neue parlamentarische Akteur Piratenpartei eindeutig auf der Seite des linken politischen Spektrums ein.

Keine zwei Monate nach dem Ende der parlamentarischen Sommerpause legten die Parlamentsneulinge am 30. Oktober 2012 einen eigenen Gesetzentwurf für ein neues Hochschulgesetz vor.<sup>788</sup> In diesem sprachen sich die Piraten dafür aus, die akademische Selbstverwaltung und die Aufsichtspflicht des Landes zu stärken. Die Hochschulen sollten vom rechtlichen Status von Körperschaften öffentlichen Rechts wieder wie zuvor zu Landeseinrichtungen werden. Eine weitere, für die Piraten zentrale Forderung war die Abschaffung der Hochschulräte zum 1. Januar 2014.<sup>789</sup> In der Erwartung dieses Gesetzesentwurfs und in bereits jetzt scharfer Opposition zur sich ankündigenden Gesetzesnovellierung von Rot-Grün positionierten sich die beiden anderen Oppositionsfraktionen CDU und FDP mit einem parlamentarischen Antrag vom 24. Oktober 2012 ebenfalls eindeutig: Sie verlangten von der Landesregierung, sich zum bestehenden System

---

788 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf PIRATEN zur Stärkung der Wissenschaftsautonomie vom 30. Oktober 2012, Drs. 16/1255.

789 Vgl. ebd., S. 27.

der Hochschulfreiheit zu bekennen und die gesetzlich vorgesehene wissenschaftliche Evaluierung des Hochschulfreiheitsgesetzes zu veranlassen. Wenig verwunderlich wurde in diesem Papier auf der zentralen Rolle der Hochschulräte insistiert: Hochschulfreiheit und ein entscheidungsfähiger Hochschulrat, so stand dort zu lesen, gehörten untrennbar zusammen.<sup>790</sup>

Die beiden Regierungsfractionen im Landtag hielten sich mit einer Positionierung noch vornehm zurück. Hier wartete man erst das vom Wissenschaftsministerium am 21. November 2012 veröffentlichte Eckpunktepapier zum neuen Hochschulgesetz<sup>791</sup> ab, um dann schließlich im Januar einen mit diesen Eckpunkten weitgehend deckungsgleichen Antrag ins Parlament einzubringen.<sup>792</sup> Die Regierung gliederte ihre Vorstellungen zum neuen Hochschulzukunftsgesetz in drei Teile: (1) Beim Verhältnis zwischen Land und Hochschulen sollte künftig das Ministerium Haushaltsangelegenheiten und Personalverwaltung wieder stärker steuern sowie eine für die gesamte Hochschullandschaft verbindliche strategische Planung vorlegen. Zudem wurde ein Finanzierungsmodell im Sinne einer strategischen Budgetierung ebenso angekündigt wie eine stärkere Verpflichtung der Hochschulen auf gute Arbeitsbedingungen.<sup>793</sup> (2) Im Bereich der Hochschulverfassung werde das Ministerium künftig die hauptberuflichen Präsidiumsmitglieder bestellen, Studierende sollten nichthauptberufliche Mitglieder des Präsidiums werden können. Die Stellung der Senate sollte u.a. durch die Einführung der Viertelparität umfassend gestärkt, die Rolle der Hochschulräte im Gegenzug u.a. durch die Beschneidung dienstrechtlicher Funktionen und eine geänderte Zusammensetzung geschwächt werden. Schließlich wurde eine „Hochschulkonferenz“ als neues Organ angekündigt.<sup>794</sup> (3) Im dritten Teil wurden konkrete Maßnahmen zur Gleichstellung (u.a. Frauenquote nach dem Kas-

---

790 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Antrag CDU/FDP „Finger weg von der Hochschulautonomie. Positionspapier der Hochschulratsvorsitzenden nutzen“ vom 24. Oktober 2012, Drs. 16/1190, S. 1, 3.

791 MIWF NRW: Eckpunkte zu dem Entwurf eines Hochschulzukunftsgesetzes vom 21. November 2012, in: [http://bunteliste.blogspot.de/images/12\\_11\\_21EckpunkteHGNovelle1.pdf](http://bunteliste.blogspot.de/images/12_11_21EckpunkteHGNovelle1.pdf).

792 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Antrag SPD/Bündnis 90/Die Grünen „Hochschulautonomie zukunftsgerichtet weiterentwickeln. Demokratische Strukturen stärken, Verantwortung des Landes wahrnehmen“ vom 24. Oktober 2012, Drs. 16/1898.

793 Vgl. MIFW NRW: Eckpunkte, S. 1-2.

794 Vgl. ebd., S. 2-3.

kadenmodell<sup>795</sup> auf Fachbereichsebene), zum Diversity Management (u.a. Teilzeitstudium) sowie zur Studienorganisation in Aussicht gestellt, wobei hier sachgemäße Regelungen für die Anwesenheitspflicht im Mittelpunkt standen.<sup>796</sup>

Diesem Eckpunktepapier und dem Antrag war ein Ende 2010 vom Ministerium initiiertes nahezu zweijähriger Dialogprozess vorangegangen, an dem verschiedene hochschulpolitische *stakeholder* und Interessensgruppen beteiligt waren. Zwar war nun weder von einer Abschaffung der Hochschulräte noch davon die Rede, dass die Hochschulen ihren mit dem Hochschulfreiheitsgesetz eingeführten Status als Körperschaften öffentlichen Rechts verlieren sollten. Diese hochschulpolitischen Maximalpositionen, die SPD und Grüne noch Ende der 2000er Jahre und im Wahlkampf 2010 vertreten hatten, waren nun geräumt. Im neu konstituierten Landtag wurden diese in Reinform nur noch von den Piraten vertreten. Dennoch lief das Ergebnis in Form dieses Eckpunktepapiers auf eine Abkehr vom Hochschulfreiheitsgesetz hinaus, da man nun wieder verstärkt auf ministerielle Steuerung setzte. Mit diesem Eckpunktepapier war vorgegeben, wohin die Reise gehen würde und so nimmt es nicht wunder, dass CDU und FDP massiv gegen diesen eingeschlagenen Weg opponierten und die geplante Novellierung im Plenum als „Hochschulmündigungsgesetz“<sup>797</sup> brandmarkten. Von Anfang an stand hier Wissenschaftsministerin Schulze (SPD) im Kreuzfeuer der Kritik<sup>798</sup> und dies sollte sich im weiteren Verlauf der Debatte noch verschärfen.

Es fällt auf, dass sich die Diskussionen um die Ausrichtung der nordrhein-westfälischen Hochschulpolitik stark auf das Gremium des Hochschulrats fokussierten. An dessen „Abschaffung“ oder „Weiterentwicklung“ wurde vielfach das Wohl und Wehe der NRW-Hochschulen insgesamt festgemacht. Die Vorsitzenden der Hochschulräte hatten sich ihrerseits im Januar 2012 mit einem dreiseitigen Papier zu Wort gemeldet, in

---

795 Das Kaskadenmodell funktioniert folgendermaßen: Der absolute Anteil von Frauen auf einer Karrierestufe wird daran gemessen, inwieweit dieser, relativ zum Anteil von Frauen auf der jeweils vorhergehenden Karrierestufe, innerhalb einer Fächergruppe sinkt, gleichbleibt oder sich erhöht. Es geht dabei im Kern um Zielquoten, basierend auf dem Frauenanteil in der jeweils vorangehenden Qualifikationsstufe.

796 Vgl. MIFW NRW: Eckpunkte, S. 3.

797 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/42 vom 17. Oktober 2013, S. 3921-3928, S. 3923.

798 Vgl. o. V.: Hochschulpläne. CDU und SPD schießen sich auf Ministerin Schulze ein, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 29. November 2012.

dem sie ihre Rolle als strategische und kontrollierende Beratungsorgane betonten, die einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe verpflichtet seien.<sup>799</sup> Wie sich im Wahlkampf abgezeichnet hatte, traten die Regierung und die Regierungsfractionen nun nicht mehr für eine Abschaffung der Hochschulräte, sondern nur noch für eine Beschneidung von deren Kompetenzen und eine neue Zusammensetzung ein. Als sich die Fraktionen von SPD und Grünen mit ihrem Antrag vom Januar 2013 hinter diese Pläne der Landesregierung stellten, sahen sich die Piraten veranlasst, ihrerseits neben ihrer Gesetzesinitiative von Oktober noch einen zusätzlichen Entschließungsantrag ins Plenum einzubringen, der erneut die Forderung nach einer Abschaffung der Hochschulräte enthielt sowie ein rundum neues Hochschulgesetz verlangte. Mit einer bloßen Weiterentwicklung der Autonomie wollte man sich nicht zufrieden geben.<sup>800</sup>

Auch wenn der Gesetzesentwurf der Piraten der eigentliche Auslöser für diverse weitere Anträge der Fraktionen gewesen war, so drehte sich ein nicht unwesentlicher Teil der parlamentarischen Befassung, die u.a. mehrere Ausschusssitzungen sowie eine öffentliche Expertenanhörung im Mai 2013 umfasste,<sup>801</sup> um die erwartete Hochschulgesetznovellierung. Allen Beteiligten war klar, dass im Lichte der bestehenden Mehrheitsverhältnisse die Initiative der Piraten eine Ablehnung erfahren würde,<sup>802</sup> sodass die Diskussionen zu dieser Gesetzesinitiative bereits Züge der Vorbereitung auf die parlamentarische Kontroverse um das neue Hochschulgesetz trugen. Da jedoch bis dato nur das in vielen Belangen recht vage Eckpunktepapier aus dem Wissenschaftsministerium vorgelegen hatte, mussten die Debatten naturgemäß recht nebulös bleiben – was der Polarisierung keinen Abbruch tat, sondern sie im Gegenteil zusätzlich beförderte. Sollte ein zentrales Ziel des Ministeriums darin bestanden haben, durch den langjährigen Dialogprozess bei der Einbringung des Gesetzesvorhabens möglichst viele Akteure an seiner Seite zu haben, wurde dieses Ziel offenkundig

---

799 Vgl. Hochschulräte NRW: Hochschulräte als Organe einer autonomen Hochschule. Positionspapier der Vorsitzenden deutscher Hochschulräte vom Januar 2012, in: [http://www.stifterverband.de/pdf/positionspapier\\_deutscher\\_hochschulratsvorsitzender\\_2012.pdf](http://www.stifterverband.de/pdf/positionspapier_deutscher_hochschulratsvorsitzender_2012.pdf).

800 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag PIRATEN vom 22. Januar 2013, Drs. 16/1962.

801 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschuss für Innovation, Wissenschaft und Forschung/Ausschuss für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation. Gemeinsame Sitzung vom 7. Mai 2013, APr 16/242.

802 Diese erfolgte denn auch im Oktober 2013. Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/42, S. 3928.

verfehlt. Im Gegenteil: Die hochschulpolitische Landschaft formierte über den Sommer 2013 hin eine immer deutlichere Front gegen die geplante Gesetzesnovellierung.<sup>803</sup> Schlussendlich lag der Referentenentwurf Mitte November 2013 vor.<sup>804</sup>

Bevor jedoch in die Details des Weiteren parlamentarischen Prozesses eingestiegen werden kann, soll noch einmal auf das für eine Hochschulgesetznovellierung beachtliche – und recht einhellig negative – politische und mediale Echo auf die Veröffentlichung des Referentenentwurfs eingegangen werden. Zunächst meldeten sich die Interessenvertretungen der Hochschulleitungen zu Wort. Horst Hippler als Vorsitzender der HRK verfasste einen Offenen Brief, demzufolge der Gesetzentwurf „in zentralen Punkten die Wissenschaftsfreiheit und Autonomie in inakzeptabler Weise“ einschränke<sup>805</sup> und lieferte sich in der ZEIT ein Streitgespräch mit Ministerin Schulze.<sup>806</sup> Universitätsrektorinnen und -rektoren wie der Kölner Rektor Axel Freimuth („zerstörerische Ignoranz“<sup>807</sup>), der Bochumer Rektor Elmar Weiler („pure Ideologie“<sup>808</sup>) oder die neu gewählte Düsseldorfer Rektorin Anja Steinbeck („Geist des Misstrauens“<sup>809</sup>) wählten in medialen Einlassungen markige Worte, um das Gesetzesprojekt in Bausch und Bogen zu verdammern.<sup>810</sup> Die ZEIT schrieb dazu: „Ein Schlagabtausch in dieser Form und Heftigkeit ist beispiellos in der deutschen Hochschulgeschichte.“<sup>811</sup> Auch die LRK kritisierte die aus ihrer

---

803 Vgl. Reiner Burger: Das optimierte Demokratieprinzip, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Juni 2013. – Vgl. Tobias Blasius: Rot-Grün will Unis in NRW stärker an die Kandarre nehmen, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 2. Juni 2013.

804 Vgl. MIWF NRW: Entwurf eines Hochschulzukunftsgesetzes der Landesregierung (Referentenentwurf) vom 12. November 2013, Vorlage 16/1366.

805 Vgl. Horst Hippler (HRK): Offener Brief zum Referentenentwurf des Hochschulzukunftsgesetzes vom 20. November 2013, in: [https://www.uni-paderborn.de/fileadmin/aktuelles/pressefotos/2013/november/Offener\\_Brief\\_20.11.13.pdf](https://www.uni-paderborn.de/fileadmin/aktuelles/pressefotos/2013/november/Offener_Brief_20.11.13.pdf).

806 Vgl. o. V.: An die Leine genommen. Ein Streitgespräch zwischen Horst Hippler und Svenja Schulze, in: DIE ZEIT vom 27. Februar 2014.

807 Vgl. Axel Freimuth: Zerstörerische Ignoranz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Dezember 2013.

808 Vgl. Florian Bickmeier: RUB-Rektor Weiler kritisiert geplantes „Hochschulzukunftsgesetz“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 21. November 2013.

809 Vgl. Reiner Burger: Die jüngste Rektorin, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. März 2015.

810 Vgl. Roland Preuß: Rebelle Rektoren, in: Süddeutsche Zeitung vom 23. Dezember 2013. – Vgl. o. V.: Proteste gegen NRW-Gesetzesentwurf nehmen zu, in: *Forschung & Lehre* 2 (2014), S. 88.

811 Marion Schmidt: Rheinischer Papierkrieg, in: DIE ZEIT vom 16. Januar 2014.

Sicht drohende Rückkehr der staatlichen Lenkung.<sup>812</sup> Mehr noch: Die NRW-Rektorinnen und -Rektoren gingen noch einen Schritt weiter und ließen den Worten auch Taten folgen. Sie verweigerten aus Protest kollektiv ihre Unterschriften unter die Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit dem Land für die kommenden zwei Jahre und begründeten diese Maßnahme mit dem Argument, sie könnten nicht abschätzen, wie weit das geplante neue Gesetz ihre finanziellen Handlungsspielräume einschränken werde.<sup>813</sup> Dieser Schritt war eine wohlüberlegte und kalkulierte Attacke gegen die Landesregierung. Er war insofern symbolpolitischer Natur, als dass er keine direkten substantiellen Folgen nach sich zog. Ungeachtet dessen saß dieser „symbolische Hieb“ und erzeugte – um im Bild zu bleiben – empfindliche Schmerzen. Selbst Sozialdemokratinnen wie die frühere hessische Finanzministerin und inzwischen Vorsitzende der NRW-Hochschulräte Annette Fugmann-Heesing sahen wenig Anlass für eine Gesetzesnovellierung.<sup>814</sup> Sie und weitere Hochschulratsvorsitzende gaben Anfang 2014 eine Stellungnahme ab, in der ein „Verlust der planerischen Autonomie“, der „Verlust der Handlungsfähigkeit durch Zunahme von Bürokratie“ und der „Verlust der Finanzautonomie in wesentlichen Bereichen“ beklagt wurden.<sup>815</sup> Der DHV organisierte einen Aufruf, für den er mehr als 800 Unterzeichnende mobilisierte, in dem die Ministerin aufgefordert wurde, das Gesetzesprojekt zurückzunehmen.<sup>816</sup> Auch die Wirtschaftsunternehmen in NRW unterstützten die Hochschulleitungen und hochschulpolitischen Interessensgruppen bei ihrem Kurs gegen die Gesetzespläne ungewöhnlich deutlich.<sup>817</sup>

Diese öffentlichen Interventionen aus dem Bereich der *stakeholder* wurden von Politik und Medien aufgegriffen. Oppositionsführer Armin Laschet (CDU) warf Wissenschaftsministerin Schulze (SPD) im WDR vor,

---

812 Vgl. LRK NRW: Pressemitteilung der Landerektorenkonferenz vom 15. November 2013, in: <https://www.lrk-nrw.de/lrk/aktuelles/pressemitteilungen/353-15112013-neues-hochschulgesetz-nrw-universitaeten-enttaeuscht.html>.

813 Vgl. Roland Preuss: Rebellische Rektoren, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 23. Dezember 2013.

814 Vgl. Reiner Bürger: Wissenschaftler gegen „Rückfall in Regulierungswut“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 9. Januar 2014.

815 Zit. nach Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1834 von Wolfgang Lieb vom 12. Juni 2014, S. 1.

816 Vgl. Reiner Bürger: Ohne Not in Not. Nordrhein-Westfalens Wissenschaftsministerin greift in die Hochschulautonomie ein, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 21. Januar 2014.

817 Vgl. Christopher Onkelbach: NRW-Wirtschaft stützt Unis im Kampf gegen rot-grüne Pläne, in: *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* vom 11. Januar 2014.

einen „Krieg gegen die Hochschulen“ zu führen.<sup>818</sup> Die Hamburger Wochenzeitung DIE ZEIT diagnostizierte, der Gesetzesentwurf liefe auf eine „Rückkehr zur Planwirtschaft“ hinaus.<sup>819</sup> Auf Kritik an ihrer vorgeblichen Planungswut konnte Ministerin Schulze (SPD) zum Teil nur hilflos reagieren: „Das finde ich lustig. [...] Wie soll ich mit den paar Leuten in meinem Ministerium bis ins Detail die Hochschulen steuern? [...] Unsere Hochschulen werden auch nach der Reform die größte Autonomie in ganz Deutschland haben“.<sup>820</sup> Diese exemplarisch zitierten Einlassungen dienen zur Illustration des polarisierten Klimas, in dem sich der weitere Prozess abspielen sollte.

Durch einen Skandal im Februar 2014 wurde zusätzliches Öl ins Feuer gegossen. Inmitten des Streits um eine neue mutmaßliche Gängelung der Hochschulen landete eine vertrauliche Liste mit den Gehältern der Rektoratsmitglieder der NRW-Hochschulen auf dem Internet-Portal „Nachdenkseiten.de“.<sup>821</sup> Aus dieser Liste ging hervor, wie stark die Rektoratsgehälter zwischen 2004 und 2012 gestiegen waren. Seit dem Hochschulfreiheitsgesetz können Rektorinnen und Rektoren ihr Gehalt über Leistungsprämien und Zulagen frei mit der Hochschule aushandeln. Nicht von ungefähr witterten manche Beobachterinnen und Beobachter eine gezielte Indiskretion. Ministerin Schulze (SPD) war mehr als verärgert und sprach stets von einer undichten Stelle.<sup>822</sup> Es spricht viel für die Glaubwürdigkeit dieser Aussage, da ein solcher Vorgang die Fronten zwischen Hochschulleitungen und Ministerien in dieser entscheidenden Phase der Verhandlungen zum neuen Gesetz empfindlich belasten sollte. Diesen Vertrauensverlust sollte man den folgenden Diskussionen noch spürbar anmerken.

Kurz vor Einbringung in den parlamentarischen Prozess äußerten die Grünen erstmals ebenfalls Kritik an Ministerin Schulze (SPD) und machten sich die Monita aus der hochschulpolitischen Landschaft in gleich

---

818 Zit. nach Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1834 von Wolfgang Lieb vom 12. Juni 2014, S. 2.

819 Vgl. Marion Schmidt: Rückkehr zur Planwirtschaft. Ein neues Hochschulgesetz bedroht die Freiheit der Unis in NRW, in: DIE ZEIT vom 21. November 2013.

820 Zit. nach Preuss: Rebelle Rektoren. – Vgl. auch Tobias Blasius/Christopher Onkelbach: Ministerin Schulze verteidigt Entwurf zum Hochschulgesetz, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 24. November 2013.

821 Vgl. Wolfgang Lieb: Geheime Rektoren-Gehälter als Politikum, in: Nachdenkseiten vom 24. Februar 2014, <https://www.nachdenkseiten.de/?p=20821>.

822 Vgl. Wilfried Goebels: In zehn Jahren doppelt so viel Geld, in: General-Anzeiger vom 22. Februar 2014. – Vgl. Matthias Korfmann/Christopher Onkelbach: Gehaltsaffäre um Uni-Rektoren wird Thema im Landtag, in: Neue Ruhr Zeitung vom 22. Februar 2014.

mehreren Aspekten zu Eigen. Die Abgeordnete Ruth Seidel (Bündnis 90/Die Grünen) sagte der FAZ: „Ich verstehe die Angst der Rektoren vor Detailsteuerung. Auch für uns Grüne ist Hochschulfreiheit wichtig.“ Die Pläne, das Ministerium zu ermächtigen, in Konfliktfeldern bewilligte Gelder einzubehalten, sehe man skeptisch. „Aus unserer Sicht sind weitere Änderungen an dem Entwurf des neuen Hochschulgesetzes notwendig.“ Seidl ließ zudem verlautbaren, dass sich die Grünen nur unzureichend in den Abstimmungsprozess eingebunden sahen.<sup>823</sup> Der stellvertretende LRK-Vorsitzende und Kölner Rektor Axel Freimuth nahm den Vorstoß der Grünen dankbar zur Kenntnis.<sup>824</sup> Neben dem Trommelfeuer aus der hochschulpolitischen Landschaft waren diese Töne des eigenen Koalitionspartners eine weitere Hypothek, die das Einbringen der Gesetzesvorlage begleitete.

#### 4.2.2.3.2 Das Gesetzesvorhaben in der politischen Diskussion

Unter diesen sehr ungünstigen Voraussetzungen wurde der Gesetzesentwurf aus dem Ministerium Ende März 2014 in den parlamentarischen Prozess eingebracht. Ansetzend bei den großen Herausforderungen der nordrhein-westfälischen Hochschulpolitik – doppelter Abiturjahrgang bei gleichzeitigem Bevölkerungsrückgang – sollten Maßnahmen eingeläutet werden, so die Regierung, „die kurzfristig zu mehr und langfristig zu weniger Studienplätzen führen.“<sup>825</sup> Wie in der im vorangegangenen Kapitel zitierten Rede von Wissenschaftsministerin Schulze (SPD) wird auch hier an herausgehobener Stelle gleich zu Beginn von der fraglichen Erwartung ausgegangen, dass die Studierendenzahlen in einer nicht allzu fernen Zukunft sinken würden. Davon ausgehend werden vier Defizite der vorangegangenen Hochschulpolitik benannt: (1) unzureichende Instrumente zur strategischen Planung; (2) fehlende Instrumente zur Durchsetzung der Interessen der einzelnen Hochschulen übersteigender, landespolitisch wichtiger Ziele; (3) unzureichende Hochschulfinanzaufsicht; (4) fehlende rechtliche Grundlage für ein wissenschaftsadäquates und aufgabenbezoge-

823 Vgl. Reiner Burger: Grüne kritisieren Hochschulgesetz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. März 2014.

824 Vgl. ebd.

825 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landesregierung. Hochschulzukunftsgesetz NRW (HZG NRW) vom 27. März 2014, Drs. 16/5410, S. 1.

nes System der Hochschulfinanzierung.<sup>826</sup> Dies liest sich erneut als Abrechnung mit dem Geist des von Schwarz-Gelb verantworteten Hochschulfreiheitsgesetzes: Anstelle der Verantwortlichkeit einzelner Hochschulen stand nun eine Stärkung der Landesebene im Fokus. Im Einklang mit dem Eckpunktepapier sollten die darin bereits benannten drei Bereiche mit dem neuen Gesetz adressiert werden. Aus der Fülle an geplanten Neuregelungen hob die Regierung in den Gesetzesbegründungen folgende Aspekte gesondert hervor:

(1) Im ersten großen Bereich des neu zu fassenden Zusammenwirkens von Land und Hochschulen war als Kernelement der neuen Governance-Struktur ein neuer Landesentwicklungsplan als Grundlage für mit den Hochschulen abzuschließende Verträge vorgesehen (§ 6 HZG). Flankiert werden sollte der Landesentwicklungsplan nach § 8 HZG durch eine neue Form des einheitlichen Controllings. Die Finanzierung sollte nicht mehr auf der Basis historisch gewachsener, kaum mehr zu überblickender geschweige denn zu rechtfertigender Parameter, sondern nach § 5, Abs. 8 HZG im Geiste einer strategischen Budgetierung erfolgen.

(2) Im Bereich der Hochschulverfassung sollte nach wie vor das Rektorat die zentrale verantwortliche Stelle für Strategie und das operative Geschäft der Hochschulen bleiben (§ 14, Abs. 1 HZG und § 15 HZG). In diesem Bereich schrieb das projektierte Gesetz wichtige Grundlagen des Hochschulfreiheitsgesetzes fort; die Stärkung der Leitungsebene war schließlich eines von dessen Kernelementen gewesen. Allerdings wurde nun im Rahmen der Demokratisierungsmaßnahmen vorgesehen, dass nach § 17, Abs. 2 HZG auch Angehörige des wissenschaftlichen Mittelbaus sowie Studierende die Möglichkeit erhalten sollten, Rektoratsmitglieder zu werden. Die in § 22 verankerte Rolle der Senate sollte im Vergleich zum vorangegangenen Gesetz wiederum deutlich gestärkt werden: Die Senate sollten künftig an der Wahl der Hochschulleitung beteiligt werden (§ 22, Abs. 1, Satz 1 HZG) und auch bei weiteren grundlegenden Sachfragen beratend hinzugezogen werden (§ 16, Abs. 3 HZG).

(3) In der dritten Säule mit dem Titel „Studium, Gleichstellung, Diversity“ sollten studentische Mitwirkungsrechte auf allen Ebenen ausgebaut werden. Der Gesetzesentwurf sah zudem in § 37a HZG erstmals die verbindliche Einführung einer Frauenquote nach dem Kaskadenmodell vor. Weiterhin sollte die Frauenquote im Hochschulrat bei mindestens 40 % liegen (§ 21, Abs. 3 HZG). Diversity Management als neue Kernaufgabe

---

826 Vgl. ebd.

sollte nach § 3, Abs. 4 HZG verbindlich in den gesetzlichen Aufgabenkatalog der Hochschulen aufgenommen werden.

Diese drei Punkte waren zwar nur ein kleiner, der Landesregierung besonders wichtiger Teil der geplanten Änderungen. Wie bei einem so grundlegenden Gesetzesvorhaben üblich, waren Änderungen und Anpassungen an verschiedenen Gesetzen, wie beispielsweise dem Kunsthochschulgesetz, dem Landesgleichstellungsgesetz, dem Landesbesoldungsgesetz, dem Landesbeamtengesetz sowie noch zwölf weiteren Gesetzen, Ausführungsgesetzen und Verordnungen erforderlich, die hier nicht ausführlich thematisiert werden können und aus denen im Folgenden nur umstrittene Einzelaspekte Betrachtung finden werden.

Im Vergleich zum Eckpunktepapier und zum Referentenentwurf gab es zum Teil nicht uninteressanten Änderungen, die vor allem auf den Druck infolge der öffentlichen Kritik zurückzuführen sind: Die ursprünglich vorgesehene Transparenzklausel, der zufolge die Hochschulen alle eingeworbenen Drittmittel hätten angeben müssen, wurde angesichts des massiven Gegenwinds sowohl von Seiten der Hochschulen als auch aus der Wirtschaft deutlich entschärft. Nun war nur noch eine Berichtspflicht für abgeschlossene Drittmittelprojekte vorgesehen (§ 71a HZG). Die Mitgliedschaft von Hochschulmitgliedern im Hochschulrat war ursprünglich nicht vorgesehen gewesen, nun aber integraler Bestandteil des Gesetzesvorhabens.<sup>827</sup> Wegen verfassungsrechtlicher und inhaltlicher Bedenken wurde eine zuvor vorgesehene Bestimmung gestrichen, der zufolge eine Aberkennung des Promotionsrechts bei einzelnen Universitäten möglich gewesen wäre.<sup>828</sup> Zudem kam das Ministerium der Kritik in einigen Punkten in Bezug auf bürokratische Verfahrenswege entgegen, rüttelte allerdings nicht an den verschärften Regelungen zur Personal- und Finanzaufsicht. Auf Anfrage des Portals „Der Westen“ stellte das Ministerium klar, man sei nicht vor der Kritik der Hochschulen „eingeknickt“, sondern man habe die Kritik angehört und darauf reagiert.<sup>829</sup>

Wie nicht anders zu erwarten, kam es in der ersten Lesung am 10. April 2014 zu einer sehr lebhaften Debatte. Um nur wenige Kostproben zu geben: Abgeordnete von CDU und SPD bezichtigten sich wechselseitig der

827 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/57 vom 10. April 2014, S. 5636-5652, S. 5647.

828 Vgl. ebd., S. 5647.

829 Vgl. Wilfried Goebels/Christopher Onkelbach: Ministerin Schulze entschärft Hochschulgesetz nach Kritik, in: Der Westen vom 17. März 2014, <https://www.derwesten.de/politik/ministerin-schulze-entschaerft-hochschulgesetz-nach-kritik-id9128017.html>.

Lüge vor dem Parlament,<sup>830</sup> Vertreterinnen und Vertreter der Regierungsfractionen warfen den Oppositionsfractionen vor, deren wissenschaftspolitische Leistung im Parlament bestünde aus „Klamauk und Überspitzung“<sup>831</sup> und Ministerin Schulze (SPD) wurde von der Opposition jegliche Fähigkeit zur Führung ihres Amtes abgesprochen.<sup>832</sup> Der von der Ministerin als großer Fortschritt gepriesene Dialogprozess mit Vertretungen aus der hochschulpolitischen Community in den vergangenen Jahren wurde von der Opposition als ebenso sinnfrei wie ineffektiv und ohne erkennbare Ergebnisse gebrandmarkt.<sup>833</sup> Zudem wurde von Seiten der Opposition gerügt, dass ein so grundlegendes Gesetzesvorhaben unter TOP 7 an einem späten Nachmittag mit vergleichsweise gering bemessener Debattenzeit im Parlament behandelt würde, was die Vertretungen der Regierungsfractionen mit dem Hinweis konterten, dass nicht das Ministerium, sondern der Ältestenrat über die Tagesordnung des Parlaments befände.<sup>834</sup> Diese grob skizzierten Hinweise zu Form und Stil der Auseinandersetzung dokumentieren erneut, wie hoch emotional das Gesetz diskutiert wurde. Gleichwohl gab es eine umfassende inhaltliche Debatte. Wissenschaftsministerin Schulze (SPD) stellte in ihrer Rede einen Zusammenhang mit der Gebührenabschaffung her. Mit beiden Maßnahmen vollziehe Rot-Grün die Abkehr vom Leitbild der unternehmerischen Hochschule und von Bildung als handelbarer Ware. Als wichtige Leitaspekte des neuen Gesetzes nannte sie die Verbesserung der Rahmenbedingungen zu guter Arbeit an den Hochschulen, die Frauenförderung, die Stärkung hochschulinterner Demokratie und die Verpflichtung auf das Diversity Management.<sup>835</sup>

Die inhaltlichen Kritikpunkte der Opposition waren die so bezeichnete Selbstermächtigung des Ministeriums durch Eingriffe in hochschulpolitische Steuerungsprozesse, die als bürokratische Gängelung empfundenen Landeshochschulentwicklungspläne, die Entmachtung der Hochschulräte, die Verkomplizierung von Verfahren in den Senaten, die Zivilklausel sowie die Aufweichung von Anwesenheitspflichten.<sup>836</sup> Die beiden zuletzt genannten Punkte Zivilklausel und Anwesenheitspflichten sollten in der öffentlichen Berichterstattung und Debatte über das neue Hochschulgesetz eine zentrale Rolle spielen, in der ersten Lesung blieben sie jedoch

---

830 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/57, S. 5642.

831 Ebd., S. 5649.

832 Vgl. ebd., S. 5642.

833 Vgl. ebd., S. 5640, S. 5644, S. 5647.

834 Vgl. ebd., S. 5642, S. 5648.

835 Vgl. ebd., S. 5636-5637.

836 Vgl. ebd., S. 5642-5643, S. 5647.

wenig beachtete Randaspekte. Auch die Ministerin erwähnte beides mit keinem Wort. Nicht zuletzt in Bezug auf die erfolgten Änderungen bei der Transparenzklausel sowie mit Blick auf die Selbstermächtigung des Ministeriums ließen es sich die Vertreterinnen und Vertreter der Oppositionsfractionen nicht nehmen, an das „parlamentarische Gewissen“ zumindest von Grünen und Piratenpartei zu appellieren. Deren Abgeordnete, so ließ sich Stefan Berger (CDU) ein, sollten ihre Zustimmung aus diesen Gründen überdenken: „Das ist einer Wissenschaftspolitik des größten Bundeslandes in Deutschland unwürdig.“<sup>837</sup>

Vor dem Hintergrund dieser klaren Fronstellung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien war es interessant zu beobachten, wie sich die Piratenpartei positionieren würde. Die Parlamentsneulinge hatten in der ersten Lesung Gelegenheit, als erste Fraktion auf die Rede der Ministerin zu entgegnen. Im Vorfeld der Debatte hatten die Piraten einen Antrag zum Thema Open Access zusätzlich eingereicht, der in Verbindung mit dem Gesetz debattiert wurde.<sup>838</sup> Das Thema Open Access in der Wissenschaft berührte die Grundwerte der jungen Partei, die sich das Thema Transparenz als zentralen Wert auf die Fahnen geschrieben hatte. Sie sahen dies im Gesetzesentwurf nicht ausreichend adressiert, was die Rednerinnen und Redner der Regierungsfractionen durchaus zugestanden, sodass diese Anregungen in den weiteren Ausschussberatungen mit aufgenommen werden sollten. Unter dem Strich dokumentierte der Antrag das selbstbewusste Auftreten einer jungen Partei, ihre Stimme in den parlamentarischen Prozess kraftvoll einbringen zu wollen. Was das Kernthema der Debatte anging, ging der Gesetzesentwurf den Piraten nicht weit genug: Man beharrte weiterhin auf einer Abschaffung der Hochschulräte und einer Stärkung der demokratischen Mitbestimmungsrechte in den anderen hochschulpolitischen Gremien. Die Aufweichung der Transparenzklausel für Drittmittelprojekte wurde als Einknicken vor der Wirtschaftslobby gewertet und das Finanzberichtswesen sei nicht konkret genug gefasst. Unter dem Strich summierte der Abgeordnete Joachim Paul (Piraten): „Der Gesetzesentwurf schneidet zwar viele Dinge an – das ist erfreulich! –, aber er bleibt auf halber Strecke stehen.“<sup>839</sup>

---

837 Ebd., S. 5650.

838 Landtag Nordrhein-Westfalen: Antrag PIRATEN „Open Access im Hochschulgesetz verankern. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler stärken“ vom 1. April 2014, Drs. 16/5476.

839 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/57, S. 5639.

Wenngleich die Piraten hochschulpolitisch eher im linken Lager zu verorten sind, setzten sie ihre eigenen Akzente und brachen damit das tradierte parteipolitische Spektrum in gewisser Weise auf. Ministerin Schulze (SPD) nutzte dies für ihre Zwecke und sortierte die neue Gemengelage in ihrem Abschlussstatement auf ganz eigene Weise:

„Die Debatte ist so, dass mir die eine Seite des Parlaments vorwirft, es sei zu viel Freiheit, während die andere Seite sagt, es sei zu wenig Freiheit für die Hochschulen. Die eine Seite sagt: Es ist zu wenig Transparenz. Die andere Seite sagt: In dem Gesetz ist zu viel Transparenz. Die eine Seite sagt: Es ist zu viel Einfluss der Hochschulräte. Die andere Seite sagt: Es ist zu wenig Einfluss der Hochschulräte. Die Piraten sagen: Es ist zu wenig demokratischen Teilhabe. Sie sagen: Es ist zuviel demokratische Teilhabe [...]“<sup>840</sup>

Dies zeige ihr, dass sie mit ihrem Gesetzesentwurf fernab aller Extreme einen ausgewogenen Mittelweg gefunden habe. Diese Interpretation war offenkundig verkürzend und versuchte, CDU und FDP auf der einen Seite und die Piraten auf der anderen Seite im Bewusstsein der eigenen Mehrheit gegeneinander auszuspielen. Nach diesem abschließenden Wort von Ministerin Schulze (SPD) wurde die Debatte beendet und der Gesetzesentwurf sowie der Open-Access-Antrag in die Ausschussarbeit überwiesen. Immerhin signalisierten die Ministerin und die Regierungsfractionen im Nachgang zur Debatte, man wolle noch einmal umfassend nachbessern und den Kritikerinnen und Kritikern entgegenkommen; schließlich verlasse kein Gesetzesentwurf das Parlament so, wie er hineingekommen sei.<sup>841</sup>

Wie bereits bei den zuvor analysierten Gesetzesvorhaben soll zunächst ein Überblick über die Positionierungen der wichtigsten Interessensgruppen gegeben werden, die am weiteren Legislativprozess beteiligt waren. Hierbei sticht als erster Befund die breite Front der Ablehnung ins Auge, die sich auf Seiten der Universitäts- und Hochschulleitungsebenen sowie bei den ihnen nahestehenden Verbände formierte: Die Rektorate, Präsidien und Verwaltungsspitzen von Universitäten, Hochschulen sowie der Kunst- und Musikhochschulen positionierten sich ebenso gegen das Gesetz wie DHV, HLB, HRK und die Vorsitzenden der Hochschulräte.<sup>842</sup> Die

---

840 Ebd., S. 5651.

841 Vgl. Reiner Burger: Weiter Kritik an Hochschulgesetz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Juni 2014.

842 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1808 der Kanzlerinnen und die Kanzler der Universitäten des Landes Nordrhein-Westfalen vom 10. Ju-

Vorsitzende der Landesrektorenkonferenz gab in der Expertenanhörung selbstbewusst in einem flammenden Plädoyer zu Protokoll, dass sie nicht nur für die Rektorate, sondern auch für die Universitäten insgesamt spreche.<sup>843</sup> Dies bestätigte Dieter Lenzen für die HRK in seinem Verdikt gegen den Entwurf. Er beschwor die Parlamentarierinnen und Parlamentarier, dass bundesweit auf diesen Gesetzgebungsprozess geschaut werde und dass das, was hier beschlossen werde, möglicherweise hochschulpolitisch bundesweite Signalwirkung haben könne.<sup>844</sup> Andreas Musil von der Uni Potsdam ordnete das Gesetzesvorhaben vor dem Ausschuss in die hochschulrechtlichen Tendenzen der Bundesrepublik ein: Aus seiner Sicht habe das Hochschulfreiheitsgesetz seinerzeit Furore gemacht, weil es einen sehr extremen Freiheitsgrad für die Hochschulen normiert habe, nun kehre NRW mit Hilfe dieses Gesetzes „sozusagen in die Normallage zurück [...]“.<sup>845</sup>

Es war wenig überraschend, dass die Universitäts- und Hochschulleitungen dem Gesetz eher skeptisch gegenüberstanden, da im Vergleich zur bestehenden Gesetzeslage ihre Kompetenzen beschnitten werden sollten. Diese Haltung war nicht repräsentativ für das Gros der Forscherinnen und Forscher sowie der Beschäftigten an den Hochschulen im Lande. Hier darf aus dem vorhandenen Quellenmaterial kein Fehlschluss gezogen werden.

---

ni 2014, 1-3. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1817 der Landesrektorenkonferenz der Universitäten in NRW vom 11. Juni 2014, S. 1-3. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1804 der Landesrektorenkonferenz der Fachhochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 4. Juni 2014. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1806 der Landesrektorenkonferenz der Kunst- und Musikhochschulen in Nordrhein-Westfalen vom 6. Juni 2014, S. 1-2. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1815 der Kanzlerinnen und Kanzler der Kunst- und Musikhochschulen in Nordrhein-Westfalen vom 11. Juni 2014, S. 1. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1827 des Deutschen Hochschulverbands vom 11. Juni 2014, S. 1. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1828 des Hochschullehrerbunds/Landesverband Nordrhein-Westfalen vom 12. Juni 2014. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1830 der Hochschulrektorenkonferenz vom 12. Juni 2014. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1833 der Vorsitzenden der Hochschulräte vom 12. Juni 2014. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1811 von Arndt G. Kirchhoff, Kirchhoff Holding vom 10. Juni 2014, S. 1.

843 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der Gemeinsamen Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und Forschung vom 18. Juni 2014, APr 16/589, S. 6.

844 Vgl. ebd., S. 21.

845 Vgl. ebd., S. 52.

Im Gegenteil wurde der Gesetzesentwurf an den Hochschulen vor Ort sehr viel heterogener aufgenommen, als es die Stellungnahmen der Hochschulleitungen nahelegen.

Zudem lehnten die „usual suspects“ aus der Wirtschaft wie die IHK und die nordrhein-westfälischen Unternehmerverbände sowie das CHE und die Arbeitsgemeinschaft der Studentenwerke das Gesetz ab.<sup>846</sup> Auch die Landespersonalrätekonferenz der wissenschaftlich Beschäftigten konnte dem Gesetz wenig Positives abgewinnen.<sup>847</sup> Interessant ist, dass die Spitzen der Fachhochschulen anders als in vorangegangenen Gesetzgebungsverfahren gemeinsame Stellungnahmen abgaben. Die Leitungen der Universitäten gaben getrennte Stellungnahmen ab, stimmten allerdings als Anlage eine gemeinsame Synopse mit Änderungsvorschlägen ab. Die Leitungen der Universitäten wiesen in beiden Papieren darauf hin, dass ihre Stellungnahmen als einander wechselseitig ergänzend zu lesen seien. Es zeichnete sich ein allgemeiner Trend ab, wonach Rektorate/Präsidien sowie Kanzlerinnen und Kanzler ihre Einlassungen bündelten, um Einheit zu demonstrieren und kräftiger mit einer Stimme zu sprechen.

Dieser breiten Front der Gesetzesgegnerinnen und -gegner standen nur vergleichsweise wenige dezidierte Befürworterinnen und Befürworter entgegen. Der spannendste Akteur in diesem Zusammenhang ist die Landespersonalrätekonferenz der Beschäftigten in Verwaltung und Technik, die sich anders als ihr Pendant bei den wissenschaftlich Beschäftigten in ihrer Stellungnahme dezidiert gegen den von den Hochschulleitungen gesetzten Tenor positionierten. Aus ihrer Sicht sei es begrüßenswert, dass das Land zukünftig „seiner Verantwortung für die Hochschulen und deren Beschäftigte wie auch Studierende wieder verstärkt nachkommen möchte.“ Und man wurde noch deutlicher: „Insoweit tritt die LPK auch nachdrücklich dem in der Öffentlichkeit durch die massive Kritik von Hochschulleitungen und Hochschulratsvorsitzenden entstandenen Eindruck, die Hoch-

---

846 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1831 der IHK NRW vom 12. Juni 2014. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1813 der Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen vom 11. Juni 2014. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1832 des CHE vom 12. Juni 2014. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1768 der Arbeitsgemeinschaft der Studentenwerke Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 2014.

847 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1825 der Landespersonalrätekonferenz der wissenschaftlich Beschäftigten an den Hochschulen und Universitätsklinik in der Trägerschaft des Landes Nordrhein-Westfalen - LPKwiss-NRW vom 12. Juni 2014.

schulen seien gegen das Hochschulzukunftsgesetz, entgegen.<sup>848</sup> Vor dem Ausschuss stellte Klaus Böhme an die Adresse von LRK-Präsidentin Gather klar: „Ein erklecklicher Teil unserer Hochschulen in diesem Land – die Anzahl der Beschäftigten in Technik und Verwaltung ist nicht gering – findet weite Teile des Gesetzes gut.“<sup>849</sup> Weitere Befürwortung kam aus dem Bereich der Gewerkschaften: Der DGB und die Hans-Böckler-Stiftung unterstützten demonstrativ die rot-grüne Landesregierung,<sup>850</sup> wohingegen die Stellungnahme von ver.di<sup>851</sup> eher neutral abgewogen, aber doch insgesamt wohlwollend gehalten war.

Hinzu kamen noch einige abgestuft positive Rückmeldungen zu den Gesetzesplänen, so etwa von der Studierendenvertretung LAT NRW, vom linksorientierten Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und vom DLR.<sup>852</sup> Für die Fortschritte im Bereich der Gleichstellung fand die Landesgleichstellungskonferenz lobende Worte.<sup>853</sup> Verhalten positiv äußerte sich zudem Uwe Schneidewind in einem umfassenden, aus sozialwissenschaftlich-theoriegeleiteter Perspektive formulierten Gutachten für das Parlament. Darin wurde der Hoffnung Ausdruck verliehen, dass mit dem Gesetzesentwurf eine neue gesellschaftliche Rückbindung des die vorangegangene Gesetzgebung dominierenden Leitbilds der „unternehmerischen Hochschule“ verbunden sein könnte. Der Gesetzesentwurf taue dazu, ein neues Gleichgewicht zwischen „politischer Rahmensetzung und hochschulbezogener Autonomie“<sup>854</sup> herzustellen.

---

848 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1824 der Landespersonalrätekonferenz vom 16. Juni 2014, S. 1.

849 Vgl. APr 16/589, S. 15.

850 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1790 des Deutscher Gewerkschaftsbunds vom 27. Mai 2014, S. 1. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1816 der Hans-Böckler-Stiftung vom 12. Juni 2014.

851 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1781 von ver.di - Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft/Landesbezirk Nordrhein-Westfalen vom 21. Mai 2014.

852 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1835 des Landes-Asten-Treffens Nordrhein-Westfalen (LAT NRW) vom 28. Mai 2014. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1809 des Bundes Demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler vom 10. Juni 2014, S. 1. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1826 des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt vom 12. Juni 2014.

853 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1837 der Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten der Hochschulen und Universitätsklinika des Landes Nordrhein-Westfalen vom 12. Juni 2014.

854 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1838 von Uwe Schneidewind vom 12. Juni 2014, S. 5.

Damit kann vom allgemeinen Überblick zur Positionierung der Akteure auf die inhaltliche Debatte übergeleitet werden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit sollen zunächst die grundsätzlichen Pro- und Contra-Argumente zu den Gesetzesplänen einander gegenübergestellt werden, bevor anschließend einzelne Aspekte gesondert darzulegen sind.

Zunächst zur Pro-Seite: In der Stellungnahme des DGB steht zu lesen, dass der Gesetzesentwurf dem Leitbild einer „demokratischen, offenen und sozialen Hochschule“<sup>855</sup> folge. Die verstärkte ministerielle Steuerung wurde gelobt.<sup>856</sup> Der Entwurf wies aus Sicht der Hans-Böckler-Stiftung durch die Ministerialsteuerung und den Ausbau demokratischer Mitbestimmungsstrukturen in die richtige Richtung.<sup>857</sup> Der DGB legte seiner Stellungnahme eine vierunddreißigseitige Synopse bei, in der die einzelnen Gesetzesartikel minutiös durchgegangen und in die Kategorien „wir begrüßen“, „wir schlagen Änderungen vor“ und „wir lehnen ab“ eingeteilt werden.<sup>858</sup> Eine solch detaillierte und übersichtlich aufbereitete Kommentierung des Gesetzesvorhabens war bis dato für eine Gewerkschaft in hochschulpolitischen Angelegenheiten eher ungewöhnlich und sticht unter den anderen vorgelegten Stellungnahmen in besonderer Weise hervor. Die Leitungen der FHs legten ihrer Stellungnahme eine ungleich größere und weniger übersichtliche Liste von Formulierungsänderungswünschen zu einzelnen Bestimmungen im Anhang zu ihrer Stellungnahme bei.<sup>859</sup>

Die Gewerkschaften waren in der Formulierung der Begutachtungen bemerkenswert klar an der Seite von Rot-Grün. Dies gilt vor allem für die Stellungnahme des DGB – keines der hier insgesamt 37 untersuchten Dokumente fiel in Form und Inhalt so positiv aus. Deutlich reservierter, aber in der Sache doch zustimmend äußerte sich der linksgerichtete Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zur Stärkung der politischen Verantwortung des Landes und zur Erweiterung hochschulinterner Mitbestimmung.<sup>860</sup> Aus Kreisen von Studierendenvertretungen wurde immerhin das erkennbare Bemühen um eine Korrektur des Hochschulfreiheitsgesetzes und des ihm zu Grunde liegenden Leitbilds der Hochschule

---

855 Stellungnahme 16/1790 des DGB, S. 1.

856 Vgl. ebd., S. 2.

857 Vgl. Stellungnahme 16/1816 der Hans-Böckler-Stiftung, S. 1.

858 Vgl. Stellungnahme 16/1790 des DGB, S. 5-38.

859 Vgl. Stellungnahme 16/1804 der FH-LRK, S. 3-20.

860 Vgl. Stellungnahme 16/1809 des Bundes Demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, S. 1.

für gut befunden,<sup>861</sup> wengleich sich die Vertretungen der Studierenden allenfalls zu einer konditionierten Zustimmung durchbringen konnten.

Diesen sehr wenigen und zum Teil auch nur abgestuft positiven Stellungnahmen stand ein ganzes Arsenal an scharf formulierten Contra-Positionierungen entgegen: Die universitären Leitungen kritisierten, dass seit 2011 viel Zeit für einen Dialogprozess verstrichen sei, ohne dass die eigenen Positionen hinreichend Gehör gefunden hätten. Zudem hätte man sich lieber eine Evaluierung des bestehenden Hochschulgesetzes gewünscht, bevor überhaupt ein neues Gesetz in Betracht gezogen worden wäre.<sup>862</sup> Die Universitätsleitungen bezeichneten es als „unverantwortlich, dass eine umfangreiche Gesetzesnovellierung ohne unabhängige Evaluation des bestehenden Hochschulgesetzes durchgeführt“<sup>863</sup> werde. Das Hochschulfreiheitsgesetz habe einen Paradigmenwechsel in Bezug auf die Eigenverantwortung der Hochschulen bedeutet, zu dessen Rücknahme keinerlei Anlass bestehe.<sup>864</sup> Der Entwurf greife erheblich in die funktionierende Binnenstruktur der universitären Gremien ein.<sup>865</sup> Es sei in keiner Weise nachvollziehbar, warum die gerade erst eröffneten neuen Handlungsspielräume wieder eingengt werden sollten.<sup>866</sup> „Die Fenster, die mit dem Hochschulfreiheitsgesetz aufgestoßen wurden, um frische Luft durch Ministerium und Universitäten wehen zu lassen, sollen wieder verriegelt werden.“<sup>867</sup> Sehr deutlich drückte es die Landesrektorenkonferenz am Ende ihrer Stellungnahme aus: „Sollte der Regierungsentwurf in seiner jetzigen Form Gesetz werden, wird dies den Hochschul- und Wissenschaftsstandort NRW nachhaltig schwächen und nicht nur im Ländervergleich zurückwerfen.“<sup>868</sup> Ins gleiche Horn stieß die HRK: „Der Entwurf stellt den Versuch des massiven Eingriffs des Landes in die Wissenschaftsfreiheit sowohl in der Forschung als auch in der Lehre dar. Er ist gekennzeichnet durch eine besonders hohe Regelungsdichte und überbordende Bürokratisierung.“<sup>869</sup> Vor dem Ausschuss legte Dieter Lenzen für die HRK verbal

---

861 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1849 des Studierenden Heraldo Hettich vom 11. Juni 2014.

862 Vgl. Stellungnahme 16/1808 der Uni-Kanzler, S. 2-3.

863 Stellungnahme 16/1817 der LRK, S. 1.

864 Vgl. Stellungnahme 16/1808 der Uni-Kanzler, S. 3.

865 Vgl. ebd., S. 9.

866 Vgl. Stellungnahme 16/1817 der LRK, S. 2.

867 Werner Müller-Esterl: Zurück in alte Muster, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. September 2014.

868 Stellungnahme 16/1817 der LRK, S. 5.

869 Stellungnahme 16/1830 der HRK, S. 1-2.

noch eine Schippe darauf: „Wir haben den Eindruck, dass dieser Entwurf im Grunde den Geist des autoritären Staats repräsentiert, der in hohem Maße von Kontrolle und Kontrolllust gekennzeichnet ist.“<sup>870</sup> Auch von Seiten der Fachhochschulen wurde ein „tiefes Misstrauen gegenüber den Hochschulen“<sup>871</sup> beklagt und moniert, dass die „ausgewogene Balance zwischen notwendiger Hochschulautonomie und staatlicher Verantwortung“<sup>872</sup> verlorengegangen sei. In gleicher Manier sahen die Unternehmerverbände den „grundlegende[n] Kurswechsel in der Hochschulpolitik zurück zu einer Detailsteuerung durch das Land“ als „schwere[n] Rückschlag für den Wissenschafts- und Forschungsstandort NRW.“<sup>873</sup>

Die Bonner Staatsrechtler Wolfgang Löwer und Klaus F. Gärditz verließen in ihrer für den DHV verfassten Stellungnahme ihrer Enttäuschung Ausdruck, dass „die in den letzten Jahren erbrachten Leistungen der in Forschung und Lehre an nordrhein-westfälischen Hochschulen Tätigen nicht wertgeschätzt, sondern durch die Einführung vielfältiger Kontrollmechanismen geringgeschätzt“ würden. Der Entwurf werde von „leistungshemmendem Misstrauen bestimmt.“<sup>874</sup> Der DHV lobte trotz verschiedener Schwächen im Detail die Wirkung des Hochschulfreiheitsgesetzes und positionierte sich entschieden gegen die Novellierung.<sup>875</sup> Der Hochschullehrerbund reflektierte den Freiheitsbegriff, der der aktuellen Hochschulgesetzgebung seit geraumer Zeit zu Grunde liege, kritisch: Nicht die Freiheit von Hochschulleitungen sei zweckdienlich, sondern diejenige der einzelnen Hochschullehrerinnen und -lehrer. Aus dieser Grundüberlegung heraus seien viele der neuen Steuerungsregelungen zur kritisieren.<sup>876</sup> Vielfach wurde moniert, dass die bisherige Autonomie der Hochschulen drastisch reduziert werden solle. Auch wenn der durch das Hochschulfreiheitsgesetz geschaffene Status der Hochschulen als Körperschaft formal unangetastet bleibe und man nicht wieder auf eine staatliche Körperschaft zurück geführt werde, werde in der Summe der vorgesehenen Maßnahmen das Maß an Autonomie so weit zurück gefahren, dass mit dem Status „lediglich noch eine Fassade aufrechterhalten“ werde.<sup>877</sup>

---

870 APr 16/589, S. 21.

871 Stellungnahme 16/1804 der FH-LRK, S. 1. – Vgl. APr 16/589, S. 7.

872 Stellungnahme 16/1804 der FH-LRK, S. 1.

873 Stellungnahme 16/1813 der Unternehmensverbände NRW, S. 1-2.

874 Stellungnahme 16/1827 des DHV, S. 1.

875 Vgl. ebd., S. 2-3.

876 Vgl. Stellungnahme 16/1828 des HLB, S. 1-2.

877 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1829 von Prof. Dr. Christian von Coelln, Uni Köln vom 12. Juni 2014.

So weit zu den grundsätzlichen Positionierungen pro und contra Hochschulzukunftsgesetz. Die Einzelaspekte werden entlang der drei großen, von der Regierung in den Gesetzesbegründungen genannten Bereiche strukturiert sowie durch einige weitere Themen ergänzt:

(1) *Reformen in der Governance an den Hochschulen*: In diesem ersten großen Bereich stand der anvisierte Landeshochschulentwicklungsplan im Fokus der Auseinandersetzung. Viele Hochschulleitungen opponierten gegen dieses zentrale Steuerungsinstrument, mit dem ihnen die aus ihrer Sicht durch das Hochschulfreiheitsgesetz gegebenen Handlungsspielräume genommen werden sollten: Die Rolle des Parlaments werde beschnitten und der Exekutive werde ein „äußerst weite[r] Handlungsspielraum“ eröffnet, so die FH-Spitzen.<sup>878</sup> Die Verwaltungsspitzen der Universitäten und der DHV forderten, dass die Rolle des Parlaments in Bezug auf den Hochschulentwicklungsplan gestärkt werden müsse.<sup>879</sup> Die Universitätsrektorinnen und -rektoren gingen noch einen Schritt weiter und schlugen anstelle des Hochschulentwicklungsplans ein moderiertes Zusammenwirken zwischen Ministerien und Hochschulen als moderne Form der zukunfts-tauglichen Weiterentwicklung der Hochschullandschaft in NRW vor.<sup>880</sup> Man sei entschieden gegen „Rahmenvorgaben, die wie Gesetze wirken, aber nicht das Parlament passiert haben.“<sup>881</sup> Es kam in diesem Bereich zu überraschenden Positionierungen, die nicht unbedingt zu erwarten waren: Die Hans-Böckler-Stiftung, die die Stärkung der ministeriellen Steuerung grundsätzlich begrüßte, forderte eine weitergehende Beteiligung des Parlaments, das den Landeshochschulentwicklungsplan final beschließen müsse.<sup>882</sup> Auf der anderen Seite lobte gerade das CHE die vorgesehene Entwicklungsplanung des Hochschulwesens, da Hochschulautonomie in seinen Augen auf „funktionierende Selbststeuerung der Hochschulen und staatliche Steuerung“<sup>883</sup> angewiesen sei. Im Grundsatz lehnte das CHE die Zielrichtung des Gesetzes wie oben gesehen ab. Vor dem Ausschuss diagnostizierte die CHE-Vertreterin dem Ministerium ein „Emptiness-Syndrom“: Ähnliche Reaktionsmuster zeigten Eltern, wenn die Kinder flüchtige und in die Freiheit entlassen würden: „Wenn man das Hochschulzukunftsgesetz liest, könnte man den Eindruck gewinnen, es sei das Ziel

878 Vgl. Stellungnahme 16/1804 der FH-LRK, S. 1, S. 4-5.

879 Vgl. Stellungnahme 16/1808 der Uni-Kanzler, S. 7. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1827 des DHV, S. 6.

880 Vgl. Stellungnahme 16/1817 der LRK, S. 3. – Vgl. APr 16/589, S. 6-7.

881 APr 16/589, S. 6.

882 Vgl. Stellungnahme 16/1816 der Hans-Böckler-Stiftung, S. 2.

883 Stellungnahme 16/1832 des CHE, S. 3.

des Ministeriums, die Hochschulen [...] wieder in die Kinderzimmer zu befördern.“<sup>884</sup>

(2) *Reformen in der Verfasstheit der Hochschulen:* Wie oben erwähnt wurde die rechtliche Grundstruktur der Hochschulen (§ 2 Abs. 1 HZG), anders als ursprünglich verlautbart worden war, im Kern nicht angetastet. Dies wurde von verschiedenen *stakeholdern* wie beispielsweise dem DHV begrüßt.<sup>885</sup> Dennoch gab es einige Hinweise und zum Teil massive Kritik an den geplanten Änderungen zu den verschiedenen Gremien und Verfahren:

Im Zentrum der Auseinandersetzung stand wie nicht anders zu erwarten der *Hochschulrat*. Dass die Kompetenzen des Hochschulrats nicht wie im Vorfeld angekündigt gravierend beschnitten wurden, fiel auch dem CHE auf. Daher hob das CHE dies in seiner Stellungnahme, die ansonsten überwiegend negativ ausfiel, als einen der wenigen positiven Aspekte des Gesetzesentwurfes hervor.<sup>886</sup> Auch die FH-Spitzen zeigten sich mit den Regelungen zum Hochschulrat im Großen und Ganzen zufrieden.<sup>887</sup> Dennoch bot die Beschneidung der Kompetenzen des Hochschulrats Anlass zur Kritik: Die Unternehmerverbände standen der Beschneidung der Kompetenzen der Hochschulräte kritisch gegenüber.<sup>888</sup> Die Vorsitzenden der Hochschulräte selbst wendeten sich in ihrer Stellungnahme gegen Änderungen an der aus ihrer Sicht bislang gut eingespielten Praxis.<sup>889</sup> Der DHV hielt an seiner grundsätzlichen Kritik am Hochschulrat fest, die vor allem daraufhin abzielte, dass dieser ein Hochschulorgan sein solle, ohne dass seine Mitglieder von den Mitgliedern der Hochschule unmittelbar gewählt werden könnten. Die neuen Regelungen zu internen und externen Mitgliedern führten ebenso zu weiteren Unklarheiten wie die neue Regelung, dass die Aufsicht über die Hochschulen nun sowohl beim Hochschulrat wie auch beim Ministerium liegen solle.<sup>890</sup> Studierendenvertretungen und Gewerkschaften wiederum gingen die Beschneidungen der Befugnisse der Hochschulräte nicht weit genug. Man sprach sich u.a. für eine verbindliche Geschlechterquote und Abberufbarkeit einzelner

---

884 APr 16/589, S. 57.

885 Vgl. Stellungnahme 16/1827 des DHV, S. 4.

886 Vgl. Stellungnahme 16/1832 des CHE, S. 2-3.

887 Vgl. Stellungnahme 16/1804 der FH-LRK, S. 9.

888 Vgl. Stellungnahme 16/1813 der Unternehmensverbände NRW, S. 8-9. – Stellungnahme 16/1811 von Kirchhoff Holding, S. 3.

889 Vgl. Stellungnahme 16/1833 der Vorsitzenden der Hochschulräte.

890 Vgl. Stellungnahme 16/1827 des DHV, S. 10-11.

Mitglieder durch die Landesregierung aus.<sup>891</sup> Zudem solle die in § 16 (4) HZG vorgesehene Letztentscheidungsbefugnis bei Streitfragen dem Senat anstelle des Hochschulrats übertragen werden.<sup>892</sup> Unabhängig von diesen Forderungen wurde eine Abschaffung allerdings auch von diesen Seiten nicht mehr gefordert. Dafür sinnbildlich steht auch das Statement von Sonja Lohf für das LAT NRW vor dem Ausschuss: „Der [sic!] Hochschulrat lehnt das LAT NRW als zentral legitimierte Gremium vollkommen ab. Dieses sollte ausschließlich als beratendes Gremium arbeiten, nicht aber über die Ausrichtung der Hochschule befinden.“<sup>893</sup> Hier war klar von Ablehnung der aktuellen Verfasstheit, nicht von grundsätzlicher Abschaffung die Rede.

Ein weiterer Aspekt, bei dem die Meinungen auseinandergingen, waren die Regelungen zu den *Rektoraten bzw. Präsidien*: Ein neutrales Gutachten der Uni Potsdam wies darauf hin, dass die starke Stellung der Hochschulleitung, wie sie vom Hochschulfreiheitsgesetz implementiert worden war, mit dem neuen Gesetzesvorhaben im Grundsatz nicht angetastet werde. Damit reihe sich Nordrhein-Westfalen in einen bundesweiten hochschulpolitischen Trend ein, dessen Umkehr nicht zu erwarten stehe.<sup>894</sup> Auch in diesem Punkt zeigt sich mehr Kontinuität zum Hochschulfreiheitsgesetz, als es in der öffentlichen Debatte wahrgenommen wurde. Dennoch wurden bestimmte Änderungsideen sehr kritisch gesehen: Die nach § 17, Abs. 2 HZG vorgesehene Einrichtung eines studentischen Prorektors bzw. einer studentischen Prorektorin wurde von den Leitungsebenen der Hochschulen aus rechtlicher Perspektive problematisch bewertet.<sup>895</sup> Darüber hinaus befürchteten die Universitätsspitzen eine gewisse Intransparenz durch die vorgesehene Aufsichtspflicht bei Ministerium und Hochschulrat.<sup>896</sup> Der DHV begrüßte zwar die Erweiterung der Kompetenzen des Senats bei der Wahl von Rektoren/Präsidien, sah es aber als gesetzgeberische Versäumnis an, dass kein Lösungsansatz für Patt-Situationen vorgesehen war.<sup>897</sup> Die in § 25 HZG vorgesehene Regelung, dass die zuvor sehr star-

---

891 Vgl. Stellungnahme 16/1790 des DGB, S. 12. – Vgl. Stellungnahme 16/1835 des LAT NRW, S. 5. – Vgl. Stellungnahme 16/1816 der Hans-Böckler-Stiftung, S. 4-5.

892 Vgl. Stellungnahme 16/1790 des DGB, S. 12.

893 Vgl. APr 16/589, S. 17.

894 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1810 von Andreas Musil, Universität Potsdam vom 10. Juni 2014, S. 3.

895 Vgl. Stellungnahme 16/1804 der FH-LRK, S. 8.

896 Vgl. Stellungnahme 16/1808 der Uni-Kanzler, S. 10.

897 Vgl. Stellungnahme 16/1827 des DHV, S. 9.

ken Kanzlerinnen/Kanzler künftig als weisungsgebundene Vizepräsidentinnen/Vizepräsidenten agieren sollten, wurde als schwerwiegende Degradierung dieses Amtes gesehen.<sup>898</sup>

Die Stärkung der *Senate* im Zusammenspiel mit Rektoraten/Präsidien und Hochschulräten wurde von Studierendenvertretungen und Gewerkschaften begrüßt.<sup>899</sup> Gleiches galt für die Hans-Böckler-Stiftung, die noch eine zusätzliche Kompetenzerweiterung des Senats durch die Zustimmung zum Hochschulentwicklungsplan forderte.<sup>900</sup> Allerdings kritisierten Gewerkschaften und Studierende die unzureichende Verankerung der Viertelparität unter Verweis auf entsprechende Wahlkampfversprechen.<sup>901</sup> In der Tat war dies – wie in Kapitel 4.2.2.1 gesehen – ein zentrales rot-grünes Wahlkampfversprechen gewesen, das nicht vollumfänglich eingelöst wurde. Die Hans-Böckler-Stiftung forderte eine Begrenzung der Stimmengewichtung bei der Gruppe der Hochschullehrenden.<sup>902</sup> Immerhin: Ein aus neutraler Perspektive verfasstes Gutachten der Uni Potsdam bewertete die geplanten Änderungen sehr wohlwollend. Die Stärkung des Senats korrigiere die vorige Schieflage im Verhältnis zur Macht des Hochschulrats.<sup>903</sup> Die Leitungen der Hochschulen standen der neuen Zusammensetzung des Senats kritisch gegenüber, wenn sie auch dessen direkte Beteiligung an der Wahl der Hochschulleitungen begrüßten. Die Fachhochschulen sprachen sich nachdrücklich für die Beibehaltung der Professorinnen- und Professorenmehrheit aus.<sup>904</sup> Gleiches galt für die Universitäten, die die Neuzusammensetzung der Senate noch grundsätzlicher kritisierten.<sup>905</sup> Die Unternehmerverbände bezeichneten die Erweiterung der Mitbestimmungsmöglichkeiten rundheraus als „unnötig“.<sup>906</sup>

Ein gemischtes Meinungsbild ergab sich zu den neu vorgesehenen Gremien der *Hochschulkonferenz* (§ 22b HZG) und des *Studienbeirats* (§ 28 (8) HZG). Die Neuschaffung einer Hochschulkonferenz wurde vielfach als unnötig bezeichnet.<sup>907</sup> „Zusätzliche Gremien und Beauftragte – so gut sie

---

898 Vgl. ebd., S. 12-13.

899 Vgl. Stellungnahme 16/1835 des LAT NRW, S. 4. – Vgl. Stellungnahme 16/1790 des DGB, S. 2.

900 Vgl. Stellungnahme 16/1816 der Hans-Böckler-Stiftung, S. 5.

901 Vgl. Stellungnahme 16/1835 des LAT NRW, S. 5.

902 Vgl. Stellungnahme 16/1816 der Hans-Böckler-Stiftung, S. 3.

903 Vgl. Stellungnahme 16/1810 von Andreas Musil, S. 3.

904 Vgl. Stellungnahme 16/1804 der FH-LRK, S. 9-10.

905 Vgl. Stellungnahme 16/1808 der Uni-Kanzler, S. 10.

906 Vgl. Stellungnahme 16/1813 der Unternehmensverbände NRW, S. 10.

907 Vgl. etwa Stellungnahme 16/1832 des CHE, S. 5-6.

gemeint sein mögen – belasten die Hochschulen und erfordern Ressourcen,<sup>908</sup> so Martin Sternberg als Vorsitzender der FH-Präsiden vor dem Ausschuss. Insbesondere die Neuschaffung des Studienbeirats neben den Fakultäts- und Fachbereichsräten leuchtete den FH-Leitungen nicht ein.<sup>909</sup> Nach Ansicht des HLB sollte die Installation des Studienbeirats den Hochschulen freigestellt werden.<sup>910</sup> Explizite Unterstützung gab es hingegen für die neu vorgesehene Möglichkeit, das Amt des Dekans bzw. der Dekanin auch hauptberuflich ausüben zu können (§ 27 (4) HZG). Diese Regelung, so die weitgehend einhellige Meinung, werde dem Wandel dieses Amtes gerecht und eröffne in der akademischen Welt neue Karriereperspektiven neben der klassischen Professur.<sup>911</sup> Mehrheitlich positiv waren die Reaktionen auf Einführung der neuen Kategorie der „Lecturer“ unterhalb der Ebene der Professur § 44 (2) HZG, als problematisch hingegen wurde die Verankerung von Akademischen Räten auf Zeit (§ 44 (6) HZG) gesehen.<sup>912</sup>

(3) *Maßnahmen zu Studium, Diversity und guten Arbeitsbedingungen:* Wesentliche Punkte, die für die Lebenswelt der Studierenden relevant waren, waren die Abschaffung der Anwesenheitspflicht (§ 64 HZG), die Stärkung des Teilzeitstudiums (§§ 48, 62a HZG) und die Beschränkung der Anzahl der Prüfungsleistungen (§ 63 HZG). Diese Maßnahmen wurden von Seiten der Studierendenvertretungen und der Gewerkschaften begrüßt.<sup>913</sup> Kritik gab es für die nach wie vor nicht vorgesehene Garantie auf einen Masterplatz, die für die Studierenden ein wichtiges Anliegen darstellte.<sup>914</sup> Die Debatte fokussierte sich stark auf das Thema Abschaffung der Anwesenheitspflichten, das an den Hochschulen vor Ort ebenso prominent wie kontrovers diskutiert wurde.<sup>915</sup> Während die Studierenden sich über

---

908 APr 16/589, S. 7.

909 Vgl. Stellungnahme 16/1804 der FH-LRK, S. 11-12.

910 Vgl. Stellungnahme 16/1828 des HLB, S. 3.

911 Vgl. Stellungnahme 16/1804 der FH-LRK, S. 11.

912 Vgl. Stellungnahme 16/1790 des DGB, S. 20.

913 Vgl. ebd., S. 2. – Vgl. Stellungnahme 16/1835 des LAT NRW vom 28. Mai 2014, S. 2.

914 Vgl. APr 16/589, S. 17.

915 Vgl. hierzu Jürgen Kaube: Ist Dasein förderlich?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. November 2011. – Julia Nolte: Ich bin dann mal da, in: Die Zeit vom 10. Mai 2012. – DHV: Resolution des 63. DHV-Tags, Mehr Freiheit – weniger Kontrolle: Zur Präsenzpflicht bei Lehrveranstaltungen, DHV-Jahresbericht 2012, Bonn 2012, S. 27. – Manuel J. Hartung/Robert Pausch: Soll man Studenten zwingen, im Hörsaal zu sitzen?, in: DIE ZEIT vom 4. Januar 2018. – Eine sehr abgewogene Argumentation aus Studierendenperspektive findet sich bei Jakob Horneber/Marco Penz: Anwesenheitspflicht von Studierenden in

diese Neuerung freuten, wurde die Regelung von den Universitätsspitzen kritisch gesehen: Die Gesetzesbegründung erwecke den Anschein, der Besuch eines Seminars sei grundsätzlich nicht mehr anwesenheitspflichtig. Stattdessen wurde eine Regelung angeregt, der zufolge in universitären Lehrveranstaltungen grundsätzlich Anwesenheitspflicht bestehe und eine Abweichung nur in begründeten Ausnahmefällen möglich sei.<sup>916</sup> Interessanterweise begrüßte der in vielen anderen Aspekten den rot-grünen Anliegen skeptisch gegenüberstehende DHV die Neuregelungen zu den Anwesenheitspflichten.<sup>917</sup>

Was Fragen der Gleichstellung angeht, wurden die vorgesehenen Neuerungen weitgehend für sinnvoll befunden. Das galt etwa für die in § 11c HZG vorgesehene geschlechtergerechte Gremienbesetzung sowie die erstmalige gesetzliche Verankerung des Kaskadenmodells. Es wurde jedoch der Wunsch zum Ausdruck gebracht, das finale Gesetz solle auch Bestimmungen zu den konkreten Verfahren enthalten, wie die Neuregelungen umgesetzt werden sollten.<sup>918</sup> Besonders kritisch sticht in diesem Zusammenhang die von den Bonner Staatsrechtlern Löwer und Gärditz verfasste Stellungnahme des DHV hervor, die dem Gesetzesentwurf im Bereich Geschlechterparität eine Überlagerung der inhaltlichen und fachlichen Repräsentanz durch ideologische Komponenten attestiert.<sup>919</sup> Auch die in § 24 HZG vorgesehene Aufgabenbeschreibung der zentralen Gleichstellungsbeauftragten erachteten die beiden Professoren für rechtswidrig, weil sie geschlechterspezifisch diskriminierend nur auf die Belange von Frauen ausgerichtet sei.<sup>920</sup> Diese Einlassung stellte in dieser Schärfe im Gesamttabelleau der Stellungnahmen eine Ausnahme dar.

Im Bereich *gute Arbeitsbedingungen* für Beschäftigte an Hochschulen sah die Hans-Böckler-Stiftung unvermindert Handlungsbedarf und forderte eine Präzisierung der vorgesehenen Regelungen mit mehr Verbindlichkeiten.<sup>921</sup> Aus Sicht der Landespersonalrätekonferenz der wissenschaftlich Beschäftigten blieb der Entwurf, auf den man nach eigenem Bekunden nach der Fundamentalopposition gegenüber dem Hochschulfreiheitsge-

---

Lehrveranstaltungen an Hochschulen. Zur Reichweite der Studierfreiheit, in: *Wissenschaftsrecht* 2 (2014), S. 150-172.

916 Vgl. Stellungnahme 16/1808 der Uni-Kanzler, S. 14.

917 Vgl. Stellungnahme 16/1827 des DHV, S. 15-16.

918 Vgl. Stellungnahme 16/1804 der FH-LRK, S. 7. – Vgl. APr 16/589, S. 18.

919 Vgl. Stellungnahme 16/1827 des DHV, S. 8.

920 Vgl. ebd., S. 12.

921 Vgl. Stellungnahme 16/1816 der Hans-Böckler-Stiftung, S. 1.

setz viele Hoffnungen gesetzt habe, hinter allen Erwartungen zurück.<sup>922</sup> Man vermisse rechtlich verbindliche Bestimmungen. U.a. wurde gefordert, die Lehraufträge zu großen Teilen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu überführen.<sup>923</sup> Die prekären Beschäftigungsbedingungen eines großen Teils des wissenschaftlich beschäftigten Personals sollten weiterhin ein hochschulpolitisches Problem bleiben.

(4) *Weitere Aspekte:* Das oben bereits beschriebene Entgegenkommen in Bezug auf die *Transparenzklausel* (§ 71a HZG) ging den Unternehmensvertretungen und der IHK noch immer nicht weit genug. Die Industrie- und Handelskammern wendeten sich grundsätzlich gegen die vorgesehene Erweiterung der Transparenzpflichten bei Drittmittelprojekten, die sie aus ihrer Sicht als innovationshemmend und wirtschaftsunfreundlich betrachteten.<sup>924</sup> Die Konzession, dass die Geldgebenden nun erst nach Abschluss eines Projekts veröffentlicht werden mussten, genügte ihnen nicht. Auch die mit ähnlicher Intention von Rot-Grün im Gesetz festgeschriebene *Friedensklausel* (§ 3 Abs. 6 HZG) war nach Einschätzung des DHV verfassungswidrig – mit dem zentralen Argument, dass Wissenschaft als solche immer zweckfrei sei.<sup>925</sup> Im Bereich der *Akkreditierung* drangen die Fachhochschulen und das CHE darauf, neben der Programm- auch die Systemakkreditierung in § 7 (1) HZG des Hochschulzukunftsgesetzes explizit zu erwähnen.<sup>926</sup> Ansonsten spielte dieses für die Weiterentwicklung der Bologna-Ziele eigentlich zentrale Gebiet insgesamt keine nennenswerte Rolle.

Auch das seit längerem zwischen Universitäten und Fachhochschulen gärende *Streitthema Promotion* durfte nicht fehlen: Die Fachhochschulen forderten den Einbezug von FH-Promotionen als Modellversuch, wenngleich auch kein flächendeckendes institutionalisiertes Promotionsrecht.<sup>927</sup> Ebenso positionierte sich der Hochschullehrerbund.<sup>928</sup> Den Universitäten auf der anderen Seite ging bereits die in § 67 HZG vorgesehene Möglichkeit der parallele Einschreibung von Doktorandinnen und Doktoranden auch an einer FH zu weit.<sup>929</sup> Auch der DHV drang darauf, an der

---

922 Vgl. Stellungnahme 16/1825 der LPKwiss-NRW, S. 1.

923 Vgl. APr 16/589, S. 13-14.

924 Vgl. Stellungnahme 16/1831 der IHK NRW.

925 Vgl. Stellungnahme 16/1827 des DHV, S. 5.

926 Vgl. Stellungnahme 16/1804 der FH-LRK, S. 6. – Vgl. Stellungnahme 16/1832 des CHE, S. 6.

927 Vgl. Stellungnahme 16/1804 der FH-LRK, S. 16-17. – Vgl. APr 16/589, S. 8.

928 Vgl. Stellungnahme 16/1828 des HLB, S. 3.

929 Vgl. Stellungnahme 16/1808 der Uni-Kanzler, S. 14.

grundsätzlichen Haltung, FHs kein Promotionsrecht einzuräumen, nichts zu verändern.<sup>930</sup> Es war dies der einzige Punkt, bei dem Universitäten und Fachhochschulen sich dezidiert gegeneinander positionierten, wobei man ansonsten in der Ablehnung wesentlicher Neuerungen der Gesetzesnovellierung auf derselben Seite stand.

Bemerkenswert war die Kritik am *Änderungsgesetz zu den Studierendenwerken*.<sup>931</sup> Die Arbeitsgemeinschaft der Studentenwerke klagte über Finanzwänge und lobte die eigene wirtschaftliche Effizienz; die Anpassungen im Studierendenwerksgesetz adressierten die Zukunftsfragen der Studierendenwerke nicht.<sup>932</sup> Die Universitätsleitungen stellten sich hinter diese von den Studierendenwerken geäußerte Kritik,<sup>933</sup> wohingegen die Hochschulleitungen der FHs die geplanten Änderungen in weiten Teilen unterstützten, allerdings die Zusammensetzung der Verwaltungsräte und den ministeriellen Genehmigungsvorbehalt bei Unternehmensgründungen oder -beteiligungen nach wie vor kritisch sahen.<sup>934</sup> Während die Fachhochschulleitungen die Ausweitung von Studierendenvertretern in den Verwaltungsräten kritisch sah, forderte das Landes-ASten-Treffen NRW noch zwei weitere Vertreter für die Studierenden in diesem Gremium. Eine weitere Stärkung der Verwaltungsräte war auch ein Anliegen der Gewerkschaft Ver.di.<sup>935</sup>

#### 4.2.2.3.3 Die Verabschiedung des Gesetzes

Der Eingang aller Stellungnahmen und die umfassenden Expertenanhörungen hatten noch vor der parlamentarischen Sommerpause 2014 stattgefunden. Auf die Zielgerade bog die Novellierung Anfang September nach den Sommerferien ab: SPD und Grüne zeigten sich in der Auswertung

---

930 Vgl. Stellungnahme 16/1827 des DHV, S. 3.

931 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 32. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und Forschung vom 28. Mai 2014, APr 16/576.

932 Vgl. Stellungnahme 16/1768 der Studentenwerke NRW, S. 6.

933 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1787 der Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten NRW und der Landesrektorenkonferenz der Universitäten in NRW vom 22. Mai 2014.

934 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 16/1775 der Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen in NRW und der Landesrektorenkonferenz der Fachhochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 20. Mai 2014, S. 1.

935 Vgl. Stellungnahme 16/1781 von ver.di.

der Expertise für Änderungen offen. Der Regierungsentwurf sei nicht der Endpunkt und man werde Anregungen aufnehmen, die die Grundphilosophie des Gesetzesentwurfs noch stärker verdeutlichen würden.<sup>936</sup> Die Regierungsfractionen legten einen dreiundzwanzigseitigen Änderungsantrag vor.<sup>937</sup> Die Oppositionsfractionen beharrten auf ihren Kritikpunkten und wiesen auf die außerordentlich große Ablehnungsfront von Seiten der Expertinnen und Experten hin, die für ein Gesetzesvorhaben in dieser Schärfe ungewöhnlich sei.<sup>938</sup> Ministerin Schulze (SPD) meldete sich – obwohl sie persönlich zugegen war – in der Ausschusssitzung nicht für einen Wortbeitrag.<sup>939</sup> Im Ergebnis wurde der Wissenschaftsgesetzesentwurf der Piraten abgelehnt und der Hochschulzukunftsgesetzesentwurf der Landesregierung gemeinsam mit dem Änderungsantrag sowohl vom Wissenschaftsausschuss als auch vom Gleichstellungsausschuss mit den Mehrheiten der Regierungsfractionen angenommen.<sup>940</sup>

Was waren die wichtigsten Änderungen? Im Kern lässt sich festhalten, dass es zu keinen grundstürzenden Umgestaltungen im Vergleich zum Regierungsentwurf kam.<sup>941</sup> Der Kritik von Seiten der hochschulpolitischen *stakeholder* und aus den Reihen der Opposition kam man am ehesten noch in Bezug auf das Governance-Element des Hochschulentwicklungsplans entgegen: Nun sollten das Ministerium und der Landtag im Einvernehmen Eckpunkte der Hochschulpolitik als Planungsgrundsätze festlegen und die Letztentscheidung über den Landeshochschulentwicklungsplan wurde beim Landtag verortet (§ 6, Abs. 2, Satz 1, Abs. 4, Satz 1, Abs. 5 HZG). Zudem wurden die Hochschulleitungen durch Anhörung vor der Erstellung von Rahmenvorgaben beteiligt (§ 16 Abs. 1a, Satz 1 HZG). Die Änderungen bezogen sich also vor allem auf Details. An der grundsätzlichen Ausgestaltung des Landeshochschulentwicklungsplans hielt die Regierung unvermindert fest.

---

936 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 35. Sitzung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und Forschung vom 3. September 2014, APr 16/642, S. 6-7.

937 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und Forschung vom 3. September 2014, Drs. 16/6694, S. 254-279.

938 Vgl. APr 16/642, S. 9-11, 19-20.

939 Vgl. ebd., S. 33.

940 Vgl. ebd., S. 33-34. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 23. Sitzung des Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation vom 3. September 2014, APr 16/641, S. 1-3.

941 Vgl. hierzu zu und zum folgenden die Änderungen samt Begründungen in: Drs. 16/6694, S. 254-279.

Ferner wurde ein neuer § 67a HZG eingefügt, mit dem FH-Absolventinnen und -Absolventen ein diskriminierungsfreier Zugang zu kooperativen Promotionen<sup>942</sup> ermöglicht werden sollte. Eine weitere Veränderung sah unter dem Transparenzparadigma die Offenlegung von Rektorinnen- und Rektorengehältern vor. Für diese Idee hatte die Opposition aus verständlichen Gründen nur Hohn, Spott und Zynismus übrig,<sup>943</sup> da dies gerade im Lichte der Gehälteraffäre vom Februar unfreiwillig wie die nachträgliche Legalisierung des Datenlecks aus dem Ministerium erscheinen musste – unabhängig davon, wie man sich grundsätzlich zu dieser Idee positionierte. Unter dem Rubrum Transparenz bekannten sich die Regierungsfraktionen zur Berücksichtigung von wirtschaftlichen Interessen bei den Drittmitteln.<sup>944</sup> Allerdings war man hier den geäußerten Bedenken bereits vor der parlamentarischen Befassung durch die Nachverlagerung der Offenlegung von Drittmittelgebern entgegen gekommen.

In Kernbereichen des Gesetzes wurden die Regelungen im Detail noch etwas weiter ausgearbeitet. Das galt für den Bereich Gleichstellung: Bei der künftigen Evaluation des Gesetzes wurden die Hochschulen dazu verpflichtet, bei Bedarf geschlechterspezifische Daten zur Verfügung zu stellen (§ 7, Abs. 2, Satz 3); zudem sollten Frauen durch vermehrte Wahrnehmung von Gremienpflichten nicht benachteiligt werden (§ 10, Abs. 2 Satz 1). Weiterhin sollte Doktorandinnen und Doktoranden im Sinne der Demokratisierung zusätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, ein eigenes Gremium auf Fachbereichsebene zu bilden (§ 11 Abs. 1 Satz 3). Die Regelungen zum Teilzeitstudium sollten engmaschiger auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden (§§ 48 Abs. 8, 62a).

Unter dem Strich wird man der FDP-Politikerin Angela Freimuth (FDP) schwer widersprechen können, die in der zweiten Lesung ätzte: „Gerade die Ankündigung der Grünen, kein Gesetz verlasse das Parlament, wie es hineinkomme, klingt wie Hohn angesichts der im Beratungsverfahren tatsächlich von SPD und Grünen vorgenommenen Änderungen.“<sup>945</sup> Entkleidet man diese Aussage von der üblichen Polemik, bleibt ein wahrer Kern. Der finale Gesetzesentwurf entsprach in weiten Teilen der ins Parlament

---

942 Vgl. hierzu eine Übersicht zu den Regelungen in verschiedenen Ländern o. V.: Kooperative Promotionsverfahren. Ein Ländervergleich, in: *Forschung & Lehre* 11 (2018), S. 968-969.

943 Vgl. APr 16/642, S. 9, 14.

944 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag SPD/Bündnis 90/Die Grünen vom 10. September 2014, Drs. 16/6751, S. 6.

945 Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/66 vom 11. September 2014, S. 6649-6664, S. 6656.

zu Beginn eingebrachten Vorlage. Den Kritikerinnen und Kritikern aus dem gegnerischen Lager kam man nur in wenigen Details entgegen, im Großen und Ganzen verließ das fertige Gesetz den Landtag so, wie es in der Vorlage zu Beginn ausgesehen hatte. Das mediale Echo bei der Verabschiedung blieb verheerend. Das „freundlichste“ Urteil ließ sich noch der WAZ entnehmen:

„Das ‚Hochschulzukunftsgesetz‘ wird den nordrhein-westfälischen Universitäten im Kampf um Exzellenz keinen messbaren Nutzen bringen, aber wohl auch keinen allzu großen Schaden anrichten. Das ist vielleicht das Beste, was man nach einer völlig aus dem Ruder gelaufenen Reformdebatte sagen kann.“<sup>946</sup>

Die dieser Entscheidung vorangehende parlamentarische Debatte samt der Entschließungsanträge zur zweiten Lesung<sup>947</sup> standen im Zeichen der rhetorisch zugespitzten Auseinandersetzung, die manchem Redner bereits wie ein „Tiefpunkt der parlamentarischen Debattenkultur“<sup>948</sup> vorkam. Die Wortführer von CDU und FDP schossen sich auf Ministerin Schulze (SPD) ein, deren Vorgänger von Brunn über Kraft bis Pinkwart sie parteiunabhängig lobten, wohingegen Schulze eine „Degeneration des Wissenschaftssystems“<sup>949</sup> unterstellt wurde. Auch sonst wurde scharfes Geschütz aufgeföhren: Die Landeshochschulentwicklungspläne wurden in einen Zusammenhang mit dem Parlamentarismusverständnis der DDR gebracht.<sup>950</sup>

Zu einem veritablen Eklat, der auch medial Beachtung fand, kam es zum Einstieg des Debattenbeitrags von Angela Freimuth (FDP). Zum Beginn ihrer Rede stellte sie mit dem Begriff „Freiheitsrechte“ einen Zusammenhang mit dem 11. September 2001 her, also mit den islamistischen Terroranschlägen auf das Pentagon und das World Trade Center, und sprach dann in einem Atemzug von der „Beendigung der Freiheitsrechte“ an den NRW-Hochschulen am 11. September 2014.<sup>951</sup> Damit provozierte sie wütende Zwischenrufe aus mehreren Fraktionen. Auch in der eigenen Fraktion gab es erkennbare Irritationen. Nach mehreren unbeholfenen

---

946 Tobias Blasius: Das Schlimmste verhindert, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 27. August 2014.

947 Vgl. Drs. 16/6751. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag CDU vom 10. September 2014, Drs. 16/6761. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag FDP vom 9. September 2014, Drs. 16/6748.

948 Plenarprotokoll 16/66, S. 6661.

949 Ebd., S. 6651.

950 Vgl. ebd., S. 6654.

951 Vgl. ebd., S. 6655.

Versuchen, die Äußerung zu relativieren, rang sich Freimuth zu einer Entschuldigung durch: „Wenn der Eindruck entstanden sein sollte, die Ereignisse seien miteinander vergleichbar, dann ist das nicht meine Absicht gewesen und tut mir leid. Einen solchen Eindruck würde ich niemals erwecken wollen.“<sup>952</sup> Dem nach diesem verunglückten Vergleich folgenden sachlichen Teil ihrer Ausführungen war dadurch jeglicher Impetus genommen.

Die Regierungsparteien ergingen sich im Lob des eigenen Gesetzes und warfen der Opposition vor, nur künstliche Aufregung zu betreiben. Dies galt für die Rede von Ministerin Schulze (SPD), deren Leitmotiv das Thema filmische Inszenierung war. Sie griff auf eine Aussage des Hochschullehrerbund-Vertreter in der Expertenanhörung zurück, wonach dieser das Gefühl habe, man säße im gleichen Kino, sehe aber unterschiedliche Filme. Dies griff die Ministerin insofern metaphorisch auf, als dass sie der Opposition hollywoodartige „Knalleffekte“, „billige Effekthascherei“, „Theaterdonner, Nebelschwaden und Wortgetöse“<sup>953</sup> vorwarf. Dies galt allerdings – wie aus den zuvor zitierten Auszügen hervorgeht – für die gesamte Debatte, die in der Tat mehr einer rhetorischen Schlacht mit Allgemeinplätzen glich. Eine wirkliche inhaltliche Diskussion kam nicht zustande. Ein Beispiel hierfür ist der Vergleich des nordrhein-westfälischen Hochschulrechts mit dem in anderen Bundesländern, der nach Belieben gedreht wurde: Während die Rednerinnen und Redner der Regierungsparteien die ministerielle Detailsteuerung in Ländern wie Bayern oder Berlin als noch größer beschrieb, pochten die Vertreterinnen und Vertreter der Oppositionsparteien darauf, dass die anderen Bundesländer nicht über eine so große und vielfältige Hochschullandschaft verfügten wie NRW. Diese Größe und Vielfältigkeit wurde wiederum von der Regierungsseite ins Feld geführt, um zu argumentieren, dass es eben einer stärkeren Steuerung bedürfe.<sup>954</sup> Am Ende wurde das Gesetz mit der Regierungsmehrheit von SPD und Bündnis 90/Die Grünen angenommen. Der alternative Gesetzesentwurf der Piraten wurde ebenso abgelehnt wie die eingereichten Entschließungsanträge von CDU und FDP. Damit hatte Nordrhein-Westfalen zum Sommersemester 2015 ein neues Hochschulgesetz, das eindeutig eine rot-grüne Handschrift trug.

---

952 Ebd., S. 6655.

953 Ebd., S. 6659, S. 6660.

954 Vgl. ebd., S. 6654, S. 6662.

## 4.2.2.4 Weitere hochschulpolitische Initiativen und Maßnahmen

Ohne Zweifel waren die Abschaffung der Studiengebühren und das Hochschulzukunftsgesetz die beiden großen hochschulpolitischen Großprojekte der rot-grünen Regierungszeit. Daneben gab es noch verschiedene kleinere hochschulpolitische Initiativen und Maßnahmen, unter denen die Änderungen zum Lehrerausbildungsgesetz hervorstachen.

Wie in Kapitel 4.1.5 dargelegt, hatte die schwarz-gelbe Vorgängerregierung im Mai 2009 weitgehend im Konsens mit der Opposition eine großangelegte Reform der Lehramtsausbildung auf den Weg gebracht, deren Kern in der Anpassung der klassischen Studienstrukturen auf das Bachelor-/Mastersystem sowie in einer Ausweitung der Praxisanteile bestanden hatte. § 1 Abs. 3 dieses Lehrerausbildungsgesetzes hatte eine regelmäßige Evaluation zu Entwicklungsstand und Qualität der Lehramtsausbildung nach der Reform ab 2013 vorgesehen – ein Verfahren, dass bei solch grundlegenden Reformen durchaus üblich ist. Im Dezember 2013 legte die Landesregierung dem Landtag den entsprechenden Bericht fristgerecht vor. Diese Zwischenbilanz kam zu dem Fazit, dass die Ziele der Reform erreicht und der beschrittene Weg fortgesetzt werden solle. Bei aller „kritischen Wahrnehmung von Einzelproblemen“ basiere der „Reformansatz auf einer breiten Akzeptanz der Beteiligten und der Fachpolitik“.<sup>955</sup> Obwohl sich einige Universitäten aus Gründen der einheitlichen Organisation für die Lehramtsstudiengänge Systemakkreditierungsverfahren wünschten, wurde in dem Papier aus fachlichen Gründen eine Beibehaltung der Programmakkreditierung favorisiert. Praxiselemente sollten künftig in einem Eignungs- und Orientierungspraktikum gebündelt werden. Der Landesregierung war es ein besonderes Anliegen, die langfristige Entwicklung hin zu inklusiv arbeitenden Schulen bereits in der Ausbildung künftiger Lehrkräfte stärker zu verankern.<sup>956</sup>

Die Anliegen dieses Zwischenberichts griffen die Regierungsfractionen auf und führten einen grundsätzlichen Beschluss des Landtags herbei, demzufolge die Grundstrukturen der Reform von 2009 beibehalten werden sollten; allerdings sollten Kompetenzen im Bereich von Inklusion und Heterogenität ebenso wie die Entwicklung von Schulen hin zu Ganztageseinrichtungen stärker in der Lehramtsausbildung berücksichtigt wer-

---

955 Vgl. Sylvia Löhrmann/Svenja Schulze: Entwicklungsstand und Qualität der Lehrerausbildung. Bericht an den Landtag 2013 vom 10. Dezember 2013, Drs.16/1476, S. 37.

956 Vgl. ebd.

den.<sup>957</sup> Ein entsprechender Gesetzesentwurf wurde Ende September 2015 in den Landtag eingebracht. Dieser sah vor, die angestrebten Weiterentwicklungen überwiegend durch Änderungen von Rechtsvorschriften umzusetzen. Zudem versprach man sich durch das geplante neu gebündelte „Eignungs- und Orientierungspraktikum“ Entlastungseffekte im Umfang von 2020 Lehrerinnen- und Lehrerstellen, die man für Verstärkungen und Verbesserungen bei der Qualifizierung von Fachleiterinnen und Fachleitern einsetzen wollte.<sup>958</sup> Bei der Akkreditierung wich die Regierung von ihrer ursprünglichen Linie ab und wollte den Hochschulen nun die Systemakkreditierung im Bereich der Lehramtsstudiengänge ermöglichen.<sup>959</sup>

In den Diskussionen in den Ausschüssen und im Plenum war das Verhältnis von Praxisanteilen und fachlicher Ausbildung umstritten. CDU und FDP sorgten sich um einen weiteren Rückgang der fachbezogenen Anteile in der Lehramtsausbildung durch die Überfrachtung mit der Schulung in Inklusion und Diversität, während SPD und Grüne darauf hinwiesen, dass man beides nicht gegeneinander ausspielen dürfe. Die Piraten positionierten sich in diesem Zusammenhang als einzige Fraktion dahingehend, dass sie wieder hinter das Bachelor/Master-System zurückgehen wollten, da es sich in ihren Augen als nicht praktikabel erwiesen habe. Zudem sahen sie in dem Gesetzesentwurf das Thema Digitalisierung dem Kernprofil ihrer Partei entsprechend unzureichend adressiert.<sup>960</sup> Dennoch nutzten die Regierungsfractionen ihre Mehrheit, um den Gesetzesentwurf in zweiter Lesung im April 2016 zu verabschieden.<sup>961</sup> Die Kontroversen über die Reform können jedoch im Kern nicht darüber hinwegtäuschen, dass es mit Ausnahme der Piraten einen überparteilichen Konsens über die Grundlagen der nordrhein-westfälischen Lehramtsausbildung gab, wie sie in den Reformen der 2000er Jahre auf den Weg gebracht wurden. Letzten Endes bestätigte Rot-Grün diesen zuvor von Schwarz-Gelb initiierten

---

957 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Antrag SPD/Bündnis 90/Die Grünen „Lehrerausbildungsgesetz. Erfahrungen produktiv für die weitere Entwicklung nutzen“ vom 27. Mai 2014, Drs. 16/5965, S. 3.

958 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des Lehrerausbildungsgesetzes vom 30. September 2015, Drs. 16/9887, S. 1-3.

959 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/95 vom 4. November 2015, S. 9884-9889, S. 9889.

960 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/110 vom 20. April 2016, S. 11389-11396, S. 11393-11394.

961 Vgl. ebd., S. 11396.

Weg und setzte mit dem Ausbau von Inklusionselementen einen eignen Akzent.

Diese Grundkonstellation galt für viele weitere hochschulpolitische Projekte, die nicht von solch starken parteipolitischen Kontroversen begleitet waren wie die Gebührenabschaffung und das neue Hochschulgesetz. Vieles wurde mit einem mehr oder weniger großen parteiübergreifenden Konsens auf den Weg gebracht. So etwa beim Memorandum „Erfolgreich studieren in Nordrhein-Westfalen“, das Wissenschaftsministerin Schulze (SPD) gemeinsam mit den Hochschulen im März 2012 unterzeichnete. Dieses war Ergebnis eines bilanzierenden Austauschs mit den Hochschulen und den Studierenden zur Umsetzung des Bologna-Prozesses. Es ging darin um Maßnahmen zur Qualität der Lehre, zur Mobilität, zu Anerkennungsprozessen und zum besseren Übergang zwischen Bachelor und Master.<sup>962</sup> Damit war den letzten Kritikerinnen und Kritikern klar, dass es für Nordrhein-Westfalen kein Zurück mehr in das Zeitalter von Diplom und Magister geben würde und dass es nun nur noch um die Weiterentwicklung, nicht mehr um einen Ausstieg aus dem Bologna-Prozess ging.

Dies war unter den im Landtag vertretenen Parteien ebenso unumstritten wie ein Gesetz mit dem für Normalbürgerinnen und Normalbürger kaum nachvollziehbaren komplizierten Namen *Entflechtungsmittelzweckbindungsgesetz*. Im Kern ging es darum, dass die zeitlich begrenzten sogenannten „Entflechtungsmittel“, also die Ersatzzahlungen des Bundes an die Länder für die bei der Föderalismusreform 2007 neu übertragenen Aufgaben, neu mit dem Bund verhandelt werden mussten. Darunter fielen neben der Wohnraumförderung und der Verkehrsinfrastrukturverbesserung auch die Mittel die Bildungsplanung und für den Bau von Hochschulen. Diese seit 2007 fließenden Mittel waren bis 2014 in einem festen Verteilungsschlüssel festgelegt. Dieser sollte nun bis 2019 fortgeschrieben werden, um einerseits den betroffenen Förderbereichen Planungssicherheit zu geben und andererseits die Landesregierung auch in eine möglichst gute Verhandlungsposition gegenüber dem Bund für die Weiterzahlung dieser Entflechtungsmittel zu versetzen.<sup>963</sup> Dieses Vorhaben wurde von allen Par-

---

962 Vgl. MIWF NRW: Erfolgreich studieren in Nordrhein-Westfalen vom 1. März 2012, in: <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/land-und-hochschulen-unterzeichnen-memorandum-erfolgreich-studieren-nordrhein>.

963 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Zweckbindung der dem Land Nordrhein-Westfalen nach dem Entflechtungsgesetz aus dem Bundeshaushalt zustehenden Finanzmittel vom 29. August 2012, Drs. 16/748.

teien kritiklos mitgetragen.<sup>964</sup> Es ist ein gutes Beispiel dafür, dass – wenn es, plakativ gesagt, um Geld für das Land geht – bei allen politischen Akteuren die Neigung steigt, die Regierung bestmöglich zu unterstützen.

Eine ähnliche Zustimmung gab es für die chronologisch betrachtet erste hochschulrechtliche Reform unter der rot-grün Mehrheitsregierung, zur der man sich nach den Wahlen 2012 gezwungen sah, nämlich für die *Anpassung des Hochschulrechts* für minderjährige Studierende. Infolge des doppelten Abiturjahrgangs 2013, mit dem ersten G 8-Jahrgang, dessen Effekte durch die ungefähr zeitgleich auf Bundesebene beschlossene Aussetzung der Wehrpflicht noch zusätzlich verstärkt wurden, war ab dem Wintersemester 2013/14 mit einem deutlichen Anstieg der Zahl minderjähriger Studierender zu rechnen. Zuvor waren minderjährige Studierende der absolute Ausnahmefall. Lange Zeit gab es nur wenige Hochbegabte und Ausnahmetalente, die durch das Überspringen von Jahrgangsstufen vor Vollendung des 18. Lebensjahres an die Universitäten kamen. Da minderjährige Studierende nun absehbar ein neuer Regelfall werden würden, plante die Regierung, diesen mit der Einschreibung im Rahmen ihres Studiums vollständige Handlungsfähigkeit im verwaltungsrechtlichen Sinne zu verleihen. Die Einschreibung sollte als Generaleinwilligung der gesetzlichen Vertreterin bzw. Vertreter von Minderjährigen betrachtet werden, mit denen diese dann frei studien- und prüfungsrelevante Handlungen vollziehen können sollten.<sup>965</sup> Auf diese Weise sollten einerseits den Hochschulverwaltungen zusätzliche bürokratische Hürden erspart, andererseits den Studierenden ein selbstbestimmter Studienalltag ermöglicht werden.<sup>966</sup> Diesem Ansinnen stimmten alle im Landtag vertretenen Parteien zu. Zwar ließen es sich die Piraten nicht nehmen, noch einmal auf die aus ihrer Sicht unnötige und überstürzte Einführung von „G 8“ in der Schulpolitik hinzuweisen, die das Problem erst geschaffen hätte<sup>967</sup> – aber das Gesetzesvorhaben wurde schlussendlich in Rekordzeit vom Einbringen Ende Oktober 2012 mit einem Allparteienkonsens ohne Gegenstimme im Dezember 2012 vom Landtag verabschiedet.<sup>968</sup>

---

964 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/24 vom 20. März 2013, S. 2046.

965 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des Hochschulgesetzes und des Kunsthochschulgesetzes vom 24. Oktober 2012, Drs. 16/1186.

966 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/17 vom 12. Dezember 2012, S. 1255-1256.

967 Vgl. ebd., S. 1257.

968 Vgl. ebd., S. 1241.

Ähnliche Übereinstimmungen gab es noch in einem weiteren Bereich des *Hochschulzulassungsrechts*. Am 21. März 2016 unterzeichneten die Bundesländer einen neuen Staatsvertrag über die gemeinsame Einrichtung für Hochschulzulassung für bundesweit zulassungsbeschränkte Studiengänge in Dortmund (NC-Fächer). Bis dato arbeitete das Zentrale Vergabeverfahren noch mit technischen Softwarelösungen aus den 1970er Jahren. Dieses wurde nun durch ein neues sogenanntes „dialogorientiertes Serviceverfahren“ (DoSV) abgelöst. Außerdem regelte der Staatsvertrag die Aufgaben der Stiftung für Hochschulzulassung. U.a. sollten die Wartesemester auf Bewerbungssemester umgestellt werden, wovon man sich eine bessere Prognostizierbarkeit der zu erwartenden Wartezeit bis zum Antritt eines Studienplatzes erhoffte.<sup>969</sup> Piratenpartei und FDP trugen dieses Ansinnen zwar mit, hätten sich allerdings noch viel weitergehende Modernisierungen im Bereich der Digitalisierung gewünscht.<sup>970</sup> Dieser neue Staatsvertrag und die notwendigen Änderungen im Stiftungsgesetz und im Hochschulzulassungsgesetz wurden bei Enthaltung der FDP und gegen die Stimmen der Piratenpartei mit der Stimmenmehrheit von SPD, Grünen und der oppositionellen CDU angenommen.<sup>971</sup>

Die gleiche Einigkeit herrschte unter allen Fraktionen bei der *Aufnahme der Deutschen Hochschule für Polizei in das Landeshochschulgesetz*. Diese seit 2006 bestehende Hochschule mit universitärem Status wird von Bund und Ländern gemeinsam getragen. Mit der Aufnahme in das Landeshochschulgesetz wurde eine identische Regelung gefunden wie bei den rechtlich ähnlich konzipierten Hochschulen der beiden Bundeswehruniversitäten in Hamburg und München sowie der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer.<sup>972</sup> Es war dies ein Gesetzesvorhaben, wenngleich von untergeordneter Bedeutung, das mit einem Allparteienkonsens im Landtag verabschiedet wurde.<sup>973</sup> Von überparteilicher Zustimmung

---

969 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf zum Hochschulzulassungsstaatsvertragsgesetz vom 4. November 2016, Drs. 16/13377, S. 1-3. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/128 vom 30. November 2016, S. 13271-13450, Anlage 6, S. 13447.

970 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/133 vom 25. Januar 2017, S. 13867-14005, Anlage 2, S. 13995-13996.

971 Vgl. ebd. S. 13989.

972 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf aller Fraktionen zur Aufnahme der Deutschen Hochschule der Polizei in das Hochschulgesetz NRW vom 7. Dezember 2016, Drs. 16/13689.

973 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/131 vom 14. Dezember 2016, S. 13772.

getragen waren zudem *Anpassungen im Ausführungsgesetz zum BAföG*, die durch Änderungen auf Bundesebene notwendig geworden waren.<sup>974</sup> Der Bund hatte NRW bereits mehrfach dafür gerügt, dass die eingesparten BAföG-Mittel nicht für den Hochschulbereich ausgegeben wurden.<sup>975</sup> Medial weitgehend unbeachtet blieb die *Verkürzung der Hochschulausbildungszeiten als ruhegehaltstfähige Dienstzeiten* von ehemals drei Jahren (1095 Tage) ab 2014, die bis 2017 stufenweise auf 855 Tage verkürzt wurde. Hintergrund dieser Maßnahme war eine Entlastung der öffentlichen Haushalte. Die Landesregierung versprach sich mit der vollen Wirkung ab dem Jahr 2042 eine Entlastung von 25 Mio. Euro.<sup>976</sup>

Im Vergleich zu den vorgenannten Themen gab es im Bereich des universitären Bibliothekswesens die eine oder andere kleinere Auseinandersetzung. Im Januar 2013 wurde das *Pflichtexemplargesetz* Nordrhein-Westfalen novelliert. Dieses Gesetz regelt die Abgabe aller in NRW verlegten Druckwerke an die drei Universitäts- und Landesbibliotheken in Bonn, Düsseldorf und Münster. Die Pflichtexemplarsammlungen der Länder leisten einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt des kulturellen Erbes. In seiner ursprünglichen Fassung trug dieses Gesetz den zunehmend nur noch in digitaler Form erscheinenden Publikationen noch keine Rechnung.<sup>977</sup> Über diese Anpassungen gab es wenige Auseinandersetzungen, sodass diese bei Enthaltung der FDP mit den Stimmen aller anderen Fraktion angenommen wurden.<sup>978</sup> Die CDU unternahm mit der Unterstützung von Piraten und FDP im März 2016 erneut einen Versuch, ein eigenes Landesbibliotheksgesetz auf den Weg zu bringen, um dem bislang im Rahmen des Kulturfördergesetzes geregelten öffentlichen Bibliothekswesen eine neue

---

974 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des Ausbildungsförderungsgesetzes vom 9. April 2014, Drs. 16/5545. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/62 vom 2. Juli 2014, S. 6317-6318.

975 Vgl. exemplarisch Christopher Onkelbach: Bund verärgert über NRW. Bafög-Mittel nicht für Uni genutzt, in: Der Westen vom 12. Mai 2015, <https://www.derwesten.de/politik/bund-veraergert-ueber-nrw-bafoeg-mittel-nicht-fuer-uni-genu-tzt-id10655234.html?onpage=true>.

976 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf. Dienstanpassungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 4. Dezember 2012, Drs. 16/1625, S. 4.

977 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landesregierung über die Ablieferung von Pflichtexemplaren in Nordrhein-Westfalen vom 4. Juli 2012, Drs. 16/179.

978 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/20 vom 23. Januar 2013, S. 1518.

Wertigkeit zu geben,<sup>979</sup> konnte sich aber mit diesem Anliegen abermals nicht durchsetzen.

Etwas mehr Kontroversen, die letztlich nicht in einen handfesten Streit mündeten, gab es bei Neuregelungen in Bezug auf die *Altersgrenze zur Verbeamtung von Hochschullehrern*. Bereits vor der „heißen Phase“ der Debatten um das Hochschulzukunftsgesetz sah sich die nordrhein-westfälische Hochschulpolitik infolge eines Urteils des Münsteraner Oberverwaltungsgerichts vom Januar 2013 zum Schließen einer Gesetzeslücke in Bezug auf die Altersgrenze für die Verbeamtung von Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern gezwungen. Denn weder aus der geltenden Laufbahnverordnung noch aus der Hochschulwirtschaftsführungsverordnung ergab sich eine verbindliche Frist zur Verbeamtung. Gängige Praxis an den NRW-Hochschulen war es bis dato, Personen über 45 Jahre, nicht mehr zu verbeamten, um finanzielle Mehrkosten durch Ausgleichszahlungen für Versorgungslasten zu vermeiden. Mit dem OVG-Urteil wurde diese Praxis für nicht zulässig erklärt, sodass die Hochschulen seitdem in der finanziell für sie misslichen Lage waren, Bewerberinnen und Bewerber gleich welchen Alters zu verbeamten.<sup>980</sup> Um diesen Missstand zu beheben und diese Gesetzeslücke zu schließen, plante die Regierung ein Gesetz zur Einführung einer verbindlichen Altersgrenze für Hochschullehrer- und Hochschullehrerinnenverbeamtungen, die das Ministerium festlegen sollte.<sup>981</sup> Die Notwendigkeit einer solchen Regelung wurde von allen drei Oppositionsparteien konzediert.<sup>982</sup> Wenngleich das grundsätzliche Vorhaben Zustimmung erfuhr, so erhoben die Oppositionsparteien jedoch drei Einwände: (1) Die CDU monierte, dass kein konkretes Alter festgeschrieben, sondern nur die Möglichkeit zur ministeriellen Festlegung der Altersgrenze geschaffen werde – einen Punkt, mit dem die FDP und die Piraten keine Probleme hatten. (2) Insbesondere die FDP kritisierte das „Hauruck-Verfahren“, mit dem das Gesetz „durchgepeitscht“ werden sollte. (3) Alle drei Oppositionsparteien waren sich einig, dass nicht nur das Ministerium,

---

979 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf CDU zum Erlass eines Landesbibliotheksgesetzes und zur Änderung weiterer Rechtsvorschriften vom 8. März 2016, Drs. 16/11436.

980 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/41 vom 16. Oktober 2013, S. 3897.

981 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Einführung einer Altersgrenze für die Verbeamtung von Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern vom 2. Oktober 2013, Drs. 16/4138.

982 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/43 vom 27. November 2013, S. 4172.

sondern auch der zuständige Landtagsausschuss an der Festlegung der Altersgrenze beteiligt werden sollte, mithin also neben der Exekutive auch die Legislative verstärkt mit einzubeziehen sei.<sup>983</sup> Da die Regierung bei keinem der drei Kritikpunkte der Opposition entgegenkam, wurde das Gesetz in zweiter Lesung nur mit der Regierungsmehrheit gegen die Stimmen der anderen drei Parteien verabschiedet.<sup>984</sup> Seither werden Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer in der Regel bis zu einem Alter von maximal 52 Jahren verbeamtet. Zur Professur kann man zwar auch später noch berufen werden, dann aber nicht mehr im Beamtenstatus. Vom Münsteraner Urteilsspruch im Januar 2013 bis zur Gesetzesblattverkündung am 3. Dezember 2013 dauerte es nicht einmal ein Jahr.

Moderate Diskussion gab es um die hochschulrechtlichen Anpassungen im Zusammenhang mit dem von der Landesregierung projektierten *Anerkennungsgesetz*. Im Kern ging es der Landesregierung darum, im Kontext des demografischen Wandels, des Fachkräftemangels und zur Verbesserung der Integration von Migrantinnen und Migranten im Ausland erworbene Berufsabschlüsse und sonstiger Qualifikationen wie eben auch von Hochschulqualifikationen vereinfachter anerkennen zu lassen. Neben einer ganzen Fülle weiterer Maßnahmen sollte es verschiedene neue Richtlinien zu dieser Anerkennung geben. Zudem sollte das MIWF dazu berechtigt werden, die Grundlagen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und akademischem Graden auf das KMK-Sekretariat oder eine andere öffentliche Verwaltungsstelle zu übertragen.<sup>985</sup> Insbesondere an diesem letztgenannten Punkt störten sich CDU und FDP, während die Piratenpartei sich von Anfang an vollumfänglich hinter diese Pläne stellte.<sup>986</sup> Schlussendlich wurde das Gesetz und damit auch die Änderungen in § 69 des Hochschulgesetzes am 15. Mai in zweiter Lesung einstimmig vom Landtag angenommen.<sup>987</sup>

Mitte März 2016 verkündete das Bundesverfassungsgericht, dass die *Akkreditierungsregeln in NRW* nicht mit dem Grundgesetz (Art. 5 Abs. 3

---

983 Vgl. ebd., S. 4171-4173.

984 Vgl. ebd., S. 4149.

985 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landesregierung, Anerkennungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 25. Oktober 2012, Drs. 16/1188, S. 37-42.

986 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/31 vom 15. Mai 2013, S. 2592-2605, S. 2603.

987 Vgl. ebd., S. 2605.

Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG) vereinbar seien.<sup>988</sup> Die Richterinnen und Richter sahen eine unzureichende Rechtsgrundlage für den Akkreditierungsrat in seiner Rolle als Stiftung des öffentlichen Rechts des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Öffentlichkeit nahm von diesem Urteil zunächst wenig Notiz, wenngleich sie sehr viel hochschulpolitisches Sprengpotential beinhaltete, woraufhin vor allem Jan-Martin Wiarda hinwies.<sup>989</sup> Dieses Urteil war nämlich Wasser auf die Mühlen vieler Kritikerinnen und Kritiker, die die gesamte Akkreditierungspraxis als zu kostenintensiv und bürokratisch betrachteten. Postwendend gab es Forderungen, dieses Urteil zum Anlass zu nehmen, die Akkreditierung verstärkt in die Hand der Universitäten zu legen.<sup>990</sup> Jürgen Kaube ätzte gegen die Akkreditierung als „teure[n] Blödsinn“.<sup>991</sup> Als Kompromiss wurde vereinbart, dass am Grundsatz der externen Qualitätssicherung durch Akkreditierungsagenturen festgehalten und nur Modifikationen zur bisherigen Akkreditierungspraxis vorgenommen werden sollten. Eine Neudefinition der Rollen von Akkreditierungsrat und Agenturen wurde vorgesehen. Die Akkreditierungsentscheidung lag künftig nicht mehr bei den Agenturen, sondern beim Akkreditierungsrat. Dort erhielt die Wissenschaft eine strukturelle Mehrheit. Verfahren zur Bewertung der formalen Kriterien einerseits und der fachlich-inhaltlichen Kriterien andererseits sollten künftig getrennt voneinander erfolgen. Auch eine Öffnung für alternative Akkre-

---

988 Vgl. Bundesverfassungsgericht: 1 BvL 8/10 vom 17. Februar 2016, in: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2016/02/1s20160217\\_1bvl000810.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2016/02/1s20160217_1bvl000810.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

989 Vgl. Jan-Martin Wiarda: Schluss mit der Akkreditiererei?, in: Wiarda-Blog vom 16. März 2016, <https://www.jmwiarda.de/2016/03/20/schluss-mit-der-akkreditiererei/>.

990 Vgl. o. V.: „Diese Form der Akkreditierung wird es so nicht mehr geben“. Interview mit Bernhard Kempen vom 21. März 2016, in: [https://www.deutschlandfunk.de/bologna-reform-diese-form-der-akkreditierung-wird-es-so.680.de.html?dram:article\\_id=349015](https://www.deutschlandfunk.de/bologna-reform-diese-form-der-akkreditierung-wird-es-so.680.de.html?dram:article_id=349015). – Vgl. DHV: Kempen: „Akkreditierung gehört in die Hände der Universitäten“. Pressemitteilung vom 18. März 2016, in: <https://www.hochschulverband.de/pressemitteilung.html?id=545>.

991 Vgl. Jürgen Kaube: Teurer Blödsinn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. März 2016. – Vgl. Heike Schmoll: Auf der Suche nach dem Labor, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. März 2016.

ditierungsinstrumente wurde vorgesehen.<sup>992</sup> Die Länder verhandelten daraufhin einen neuen Akkreditierungsstaatsvertrag.<sup>993</sup>

#### 4.2.3 Bilanz der rot-grünen Hochschulpolitik 2010-2017

Wie stellt sich die Gesamtbilanz nach sieben Jahren rot-grüner Hochschulpolitik dar? Eine große Herausforderung zu Beginn der beiden Legislaturperioden war der erwartete Anstieg an studierwilligen jungen Menschen. Ursachen hierfür waren einerseits die Aussetzung der Wehrpflicht und andererseits der doppelte Abiturjahrgang infolge der G-8-Schulreform. Daher lohnt zunächst ein bilanzierender Blick auf die Entwicklung der Studienanfängerinnen- und -anfängerzahlen sowie der Studierenden insgesamt in den Jahren der rot-grünen Regierungszeit.

Abb. 5: Entwicklung der Studierendenzahlen in NRW 2011-2017

Jahr	Gesamtanzahl Studierende	davon an Universitäten
2011	590 300	409 294
2012	636 766	437 554
2013	686 569	463 675
2014	717 858	471 119
2015	745 009	480 157
2016	768 353	487 979

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Landesbetrieb IT.NRW, Studierende nach Hochschularten, in: <https://www.it.nrw/statistik/eckdaten/studierende-nach-hochschularten-1067>.

---

992 KMK-Pressemitteilung: Akkreditierungsstaatsvertrag der KMK sichert größtmögliche Qualität von Studiengängen und Mobilität für Studierende vom 9.12.2016, in: <https://www.kmk.org/presse/pressearchiv/mitteilung/akkreditierungsstaatsvertrag-der-kmk-sichert-groesstmoegliche-qualitaet-von-studiengaengen-und-mobilitaet-fuer-studierende.html>.

993 Vgl. Heike Schmolz: Reform mit Mängeln, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. August 2017.

Abb. 6: Entwicklung der Studienanfängerinnen und -anfänger/Absolventinnen und Absolventen in NRW 2011-2017

Jahr	Erstsemester	Abschlüsse (ohne Promotion)	Promotions- abschlüsse	Abschlüsse Ge- samt
2011	119 799	76 419	4 960	81.379
2012	117 481	79 872	5 082	84.954
2013	128 033	84 576	5 292	89 868
2014	127 175	90 652	5 309	95 961
2015	124 225	94 835	5 603	100 438
2016	124 481	101 689	5 422	107 111
2017	121 021	107 024	5 754	112 778

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Landesbetrieb IT.NRW: Studierende nach Hochschularten <https://www.it.nrw/statistik/eckdaten/studienanfaengerinnen-und-studienanfaenger-im-ersten-hochschulsemester-nach-> – Landesbetrieb IT.NRW: NRW (ge)zählt: Hochschulen in Nordrhein-Westfalen, in: <https://www.it.nrw/statistik/gesellschaft-und-staat/bildung-und-kultur/hochschulen>.

Der Blick auf die Entwicklung der Studienanfänger- und -anfängerinnen-zahlen zeigt, dass es im Jahr 2013 tatsächlich zu einem sprunghaften Anstieg um 10.552 Erstsemester kam, was einer Steigerungsquote von knapp 9 % entspricht. In der langfristigen Betrachtung der Erstimmatrikulation stellt dies zwar einen beachtlichen, aber nicht überdimensional großen Sprung dar – zumal die Zahlen der Erstsemester in den Folgejahren bis zum Ende der Legislaturperiode moderat zurückgingen. Diese Zahlen waren weit entfernt von denen noch im Koalitionsvertrag erwähnten 85.000 neuen Plätzen bis 2015.<sup>994</sup> Für den befürchteten ganz großen Ansturm lässt sich in den Erstsemesterzahlen keine statistische Evidenz finden. Aber an dieser Stelle lohnt ein Blick auf das größere Bild der Studierendenzahlen insgesamt. Hier bestätigt sich erneut der mehrfach konstatierte gesamtgesellschaftliche Trend eines stetigen Anstiegs – und zwar in durchaus beachtlichem Maße. Waren zu Beginn der rot-grünen Regierungszeit 590.300 Studierende an den NRW-Hochschulen eingeschrieben, wovon der Löwenanteil mit 409.294 Studierenden auf die Universitäten fiel, so waren es am Ende der rot-grünen Regierungsjahre 768.353 Studierende (davon 487.979 an den Universitäten). Dies entspricht einer Steigerungsquote um 30,1 %. Die Studierendenzahlen haben demnach in nur sieben

994 Vgl. SPD NRW/Grüne NRW: Koalitionsvertrag 2010, S. 13.

Jahren um knapp ein Drittel zugenommen. Auch hier dürfte der doppelte Abiturjahrgang nicht nur im akademischen Jahr 2013/14, sondern auch im langfristigen Trend einen Einfluss gehabt haben. Es lässt sich kein statistisch harter Beleg dafür angeben, welche Effekte die Gebührenabschaffung auf die Neigung hatte, ein Studium zu beginnen, jedoch kann plausibel davon ausgegangen werden, dass auch diese politische Maßnahme für die Zunahme der Immatrikulationsziffern verantwortlich sein dürfte.

Die beiden zentralen, in den Wahlkämpfen und Koalitionsverträgen angekündigten hochschulpolitischen Vorhaben, nämlich die Gebührenabschaffung und die Verabschiedung eines neuen Hochschulgesetzes, wurden trotz massiver Kritik jeweils mit der entsprechenden Regierungsmehrheit gegen die Stimmen von CDU und FDP auf den Weg gebracht. Gerade beim rot-grünen Herzensanliegen Gebührenabschaffung verlor man keine Zeit – zumal dieses Vorhaben ein offenkundig erfolgversprechendes Profilierungsprojekt für die neue Minderheitsregierung darstellte, bei der man sich auf die Zustimmung der Linkspartei verlassen konnte. Das Wahlkampfversprechen, die Studiengebühren vollumfänglich durch Landesmittel zur Verbesserung der Lehre kompensieren zu wollen, wurde mit den neu eingeführten QV-Mitteln nur teilweise eingelöst. Stellt man die stetig steigenden Studierendenzahlen in Rechnung, so wurden die durch die Gebührenabschaffung entstandenen Einnahmeverluste für die Hochschulen zwar zu großen Teilen, aber nicht vollumfänglich kompensiert. Zusätzliche finanzielle Spielräume für die Hochschulen ergaben sich durch den Hochschulpakt und das Landesmasterprogramm, die allerdings in keinem direkten inhaltlichen Zusammenhang zur Gebührenabschaffung standen. Zudem wurden diese finanziellen Instrumente zur Entlastung der Hochschulen auf Bundesebene beschlossen und von den Landesregierungen nur entsprechend umgesetzt, aber nicht initiiert.

Noch stärkeren Gegenwind als bei der Gebührenabschaffung gab es für die Regierung bei der Umsetzung des Hochschulzukunftsgesetzes. Wenn der gleich nach Regierungsübernahme 2010 von Seiten des Ministeriums initiierte Dialogprozess mit den Hochschulen und den hochpolitischen *stakeholdern* die Einwerbung von Akzeptanz für das neue Hochschulgesetz oder zumindest die Eindämmung von Kritik an demselben zum Ziel gehabt hatte, so kann dieses Vorhaben rückblickend als auf ganzer Linie gescheitert betrachtet werden. Bei kaum einem anderen hochschulpolitischen Gesetzesvorhaben formierte die hochschulpolitische Community eine so klare Ablehnungsfront wie beim Hochschulzukunftsgesetz. Mögen die von den Interessenvertreterinnen und -vertretern seinerzeit aufgezeigten Horrorszenarien der Gängelung und Wettbewerbsbenachteiligung

aus heutiger Perspektive übertrieben wirken, ist doch ein nachhaltiger atmosphärischer Schaden im Klima zwischen Politik und Hochschulen entstanden und eine stetig wachsende Kluft und eine Kultur des wechselseitigen Misstrauens zu konstatieren. Führt man sich den Gesamtprozess vom Vorbereitungsdialog mit den Hochschulen über die Veröffentlichung der ersten Eckpunkte bis hin zur Einbringung des Gesetzesvorhabens in den Landtag vor Augen, ergibt sich der Befund, dass das Ministerium den Kritikerinnen und Kritikern vor allem in der Phase zwischen der Veröffentlichung des Eckpunktepapiers im November 2012 und dem im November 2013 vorgelegten Referentenentwurf entgegenkam und umfassend nachbesserte. Als das Gesetz ab März 2014 erst einmal im Landtag verhandelt wurde, fielen die im parlamentarischen Aushandlungsprozess beschlossenen Änderungen, wie in Kapitel 4.2.2.3.3 dargelegt wurde, eher marginal aus – auch wenn die Kritik von allen Seiten in Vehemenz, Schärfe und Umfang keinesfalls geringer geworden war.

Im Rahmen der verschiedenen Änderungen, die das neue Hochschulgesetz vorsah, hatte das Thema Wegfall der Anwesenheitspflicht ursprünglich nur einen wenig beachteten Randaspekt dargestellt, der sich aber im Verlaufe der Debatte verselbständigte und für viele Studierende und Dozierende vor Ort im Nachhinein die wohl spürbarste Veränderung des Studienalltags mit sich brachte. Wie in Kapitel 4.2.1.1 gesehen, wurde in den Wahlprogrammen von SPD und FDP von 2010 lediglich in Nebensätzen angekündigt, dass man sich mit dem Thema Anwesenheitspflichten befassen wolle.<sup>995</sup> Weder bei der CDU, noch – besonders interessant – in den Wahlprogrammen von Grünen und Linken fand die Angelegenheit Erwähnung. Auch der rot-grüne Koalitionsvertrag von 2010 streifte das Thema nur am Rande.<sup>996</sup> Zu einer gewissen Prominenz kam es in der ersten Regierungserklärung von Hannelore Kraft (SPD) 2010, in der die Ministerpräsidentin einen Zusammenhang mit den durch die Umstellung auf das BA/MA-System entstandenen erhöhten Anwesenheitspflichten herstellte.<sup>997</sup> Danach wurde es wieder ruhig um die Anwesenheitspflichten – so ruhig, dass sie noch nicht einmal Eingang in den Koalitionsvertrag der rot-grünen Mehrheitsregierung 2012 fanden. Erst im Eckpunktepapier zum neuen Hochschulgesetz wurde das Thema erneut aufgegriffen und zu einem Teil der Novellierung von 2014. Rückblickend wird man urtei-

---

995 Vgl. Wahlprogramm SPD NRW 2010, S. 30. – Vgl. Wahlprogramm FDP NRW 2010, S. 15.

996 Vgl. SPD NRW/Grüne NRW: Koalitionsvertrag 2010, S. 12.

997 Vgl. Plenarprotokoll 15/26, S. 2411.

len können, dass es sich um eine Angelegenheit handelte, mit der sich die rot-grüne Regierung vergleichsweise leicht als studierendenfreundlich inszenieren konnte, ohne dass es sie auch nur einen Cent kostete. Im persönlichen Verhältnis zwischen Lehrenden und Studierenden an den Universitäten ist allerdings gerade in der Anfangszeit durch diese Regelung ein beträchtlicher wechselseitiger Vertrauensschaden entstanden. Dieser wurde zwar in den vergangenen Jahren durch Gewöhnungseffekte wieder etwas eingedämmt, bleibt aber noch immer spürbar.

Ein interessantes Charakteristikum, das den Diskurs über die Hochschulgesetzgebung im Speziellen, aber auch die hochschulpolitische Debatte insgesamt begleitete, waren die semantischen Spiele der politischen Akteure mit den Begriffen Freiheit und Autonomie.<sup>998</sup> Bereits das Hochschulfreiheitsgesetz trug den Freiheitsbegriff im Namen, das lateinische Synonym Autonomie wird im hochschulpolitischen Kontext allerspätestens seit den 1970er Jahren bevorzugt von vornehmlich linken Kreisen verwendet. Vor allem in den rot-grünen Jahren zwischen 2010 und 2017 bürgerte sich ein sehr merkwürdiger Umgang mit diesen Begrifflichkeiten ein: Die Piraten sprachen von einer „Stärkung der Hochschulautonomie“, wohingegen CDU und FDP mit der Parole „Finger weg von der Hochschulautonomie“ warben. Die beiden Regierungsfractionen SPD und Grüne kündigten an, „Hochschulautonomie zukunftsgerichtet weiterentwickeln“ zu wollen. Man rühmte sich, bereits mit den beiden Hochschulgesetzen aus der früheren Regierungszeit von 2000 und 2004 Maßnahmen zur Freiheit an den Hochschulen eingeleitet zu haben, u.a. durch die damalige Änderung, dass die Hochschule selbst und nicht mehr das Ministerium Professorinnen und Professoren beruft.<sup>999</sup> Schwarz-Gelb habe 2006 einen falschen Weg eingeschlagen: „Das ‚Hochschulfreiheitsgesetz‘ ist auf halber Strecke stehen geblieben, indem es den Autonomiegedanken weiterentwickelt hat, ohne dem Verantwortungsgedanken angemessene Rechnung zu tragen.“<sup>1000</sup> Ministerin Svenja Schulze (SPD) verwahrte sich vor dem Landtag gegen Belehrungen der politischen Gegenseite in Sachen Autonomie: „Es geht nicht um Forschungsfreiheit. Die Forschungsfreiheit ist im Grundgesetz garantiert. Da geht niemand dran [...]“<sup>1001</sup>

---

998 Vgl. hierzu auch Uwe Schneidewind: Die Grenzen der Freiheit, in: Süddeutsche Zeitung vom 20. November 2014.

999 Vgl. Hochschulautonomie zukunftsgerichtet weiterentwickeln, Drs. 16/1898, S. 1.

1000 Ebd., S. 3.

1001 Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/42, S. 3927.

Auch in anderen parlamentarischen Debatten arbeiteten sich die Rednerinnen und Redner an den Begriffen Freiheit und Autonomie ab. Während die Wortführerinnen und Wortführer der Regierungsfractionen betonten, dass die Hochschulautonomie mit dem neuen Gesetz umfassend gewahrt bleibe, und dass NRW im Vergleich zu allen anderen Bundesländern nach wie vor das freiheitlichste Hochschulrecht habe, da die Hochschulen überall sonst noch nachgeordnete Landeseinrichtungen seien, wurden von den Vertreterinnen und Vertretern der Opposition der Rückbau von Freiheiten und die neu geschaffenen bürokratischen Überregulierungen massiv kritisiert.<sup>1002</sup> Diese hier nur in Auswahl zitierten Einlassungen ließen sich beliebig ergänzen. Sie dokumentieren, wie viele unterschiedliche Ebenen offenkundig in der Diskussion um Freiheit und Autonomie auf dem hochschulpolitischen Feld durcheinandergingen. Der Freiheits- oder Autonomiebegriff wurde von allen Seiten des politischen Spektrums vereinnahmt, wenngleich er in der konkreten inhaltlichen Füllung konträr ausbuchstabiert wurde.

Zweifellos sollte das rot-grüne Hochschulzukunftsgesetz auch eine Abwicklung des schwarz-gelben Hochschulfreiheitsgesetzes sein. Dies ist zwar in mancherlei Hinsicht richtig, aber die scharfe Abgrenzungsrhetorik kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass einige grundlegende Reformen des Hochschulfreiheitsgesetzes nicht abgewickelt, sondern fortgeführt und zum Teil sogar weiterentwickelt wurden: Anders als noch im Wahlkampf 2010 angekündigt, wurden die Hochschulräte nicht abgeschafft, sondern nur in ihren Kompetenzen und in ihrer Zusammensetzung reformiert. Auch der von Schwarz-Gelb eingeschlagene Kurs einer Stärkung von Leitungsstrukturen, konkret der Ausbau von Kompetenzen für Rektorinnen und Rektoren sowie für Dekaninnen und Dekane wurde fortgesetzt. Mit der neuen Möglichkeit, das Amt des Dekans auch hauptberuflich ausüben zu können, wurde gewissermaßen ein Berufsprofil professionalisiert, was man ohne Zweifel als Weiterentwicklung des mit dem schwarz-gelben Hochschulfreiheitsgesetz eingeschlagenen Kurses einordnen kann. Auch die zuvor angekündigte Rückführung der Beschäftigten von den Hochschulen in den Landesdienst wurde nicht angegangen. Letzten Endes blieb bei aller Verschiebung von Gewichten, Kompetenzen und Abstimmungsbestimmungen die rechtliche Struktur der Hochschulverfassungen im Kern erhalten, sodass sich insgesamt der Schluss aufdrängt, dass in der rot-grünen Hochschulpolitik doch mehr Kontinuität zur schwarz-gelben

---

1002 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/57, S. 5641, S. 5646, S. 5648.

Hochschulpolitik steckte, als es Beteiligte von allen Seiten vermutlich wahrhaben möchten. Ein Befund, der im Übrigen auch für die weit weniger kontrovers diskutierte Reform der Lehramtsausbildung zutrifft und auf den in der Schlussbetrachtung noch einmal zurückzukommen sein wird.

Neben den beiden hochschulpolitischen Großprojekten führt auch die Gesamtschau der in den Kapiteln 4.2.1.4 sowie 4.2.2.4 analysierten sonstigen hochschulpolitischen Projekte und Maßnahmen zu interessanten Erkenntnissen: André Vielstädte hat in seiner Analyse der rot-grünen Minderheitsregierung zwei „Zyklen der Zusammenarbeit“ identifiziert: eine erste Phase, die durch die Rückabwicklung schwarz-gelber Gesetzgebung durch legislative „Koalitionen“ mit der Linkspartei charakterisiert war, und anschließend eine zweite Phase, in der die Kooperationen vermehrt auf CDU und FDP ausgedehnt wurden.<sup>1003</sup> Mit Blick auf das Feld der Hochschulpolitik lässt sich dieser Befund mit ganz wenigen Abstrichen im Großen und Ganzen bestätigen: Die Abschaffung der Studiengebühren und die Hochschulgesetznovellierung waren geradezu Paradeprojekte für die erstgenannte Phase. Dann aber wurde die Kooperation mit CDU und FDP sukzessive gesucht. Das Entgegenkommen bei den Hochschulräten und bei der Stärkung der Fachhochschulen könnte man als moderate Annäherungen beschreiben, die jedoch in der Zeit der Minderheitsregierung noch nicht in konkretes Abstimmungsverhalten bei Gesetzesvorhaben mündeten. Interessant ist in diesem Fall der Blick auf die Piratenpartei als neuem parlamentarischen Akteur. Für das Feld der Hochschulpolitik lässt sich die These aufstellen, dass die Piratenpartei vielfach gleichsam die Rolle einer „neuen Linkspartei“ einnahm. Bei der Gebührenabschaffung, bei der Gesetzesnovellierung sowie bei vielen weiteren hochschulpolitischen Projekten war die Piratenpartei erkennbar darum bemüht, Rot-Grün gewissermaßen „links zu überholen“.

Anders stellte sich die Situation in der Zeit der stabilen demokratischen Mehrheit für Rot-Grün zwischen 2012 und 2017 dar. Sieht man einmal von dem einen oder anderen Scharmützel um detaillierte Ausgestaltungen ab, lässt sich unter dem Strich festhalten, dass neben den beiden großen Kampfplätzen Gebühren und Hochschulgesetz viele hochschulpolitische Projekte von einem grundlegenden Konsens und guter überparteilicher Zusammenarbeit im Interesse des Landes getragen waren. Dies gilt für das Entflechtungsmittelzweckbindungsgesetz und die Neuregelungen zur Altersgrenze von Hochschulverbeamten ebenso wie für die genannten

---

1003 Vgl. Vielstädte: Der Kraftakt, S. 152.

Anpassungen im Hochschulzulassungsrecht und beim BAföG. Gleiches lässt sich für die Reform der Lehramtsausbildung konstatieren, selbst wenn hier am Ende bei der Abstimmung CDU und FDP nicht mitzogen. Es muss hinzugefügt werden, dass die meisten dieser Themen weder weltanschaulich besonders polarisiert noch von einem großen öffentlichen Interesse begleitet waren. Mit Ausnahme der Lehramtsausbildung handelte es sich um Angelegenheiten, bei denen die Sachorientierung dominierte und die nur für einen kleinen Kreis von Expertinnen und Experten interessant waren. Insofern ließ sich hier ein einheitliches Abstimmungsverhalten besser herbeiführen als auf den großen Kampfplätzen.

Zu einer solchen Gesamtbilanz gehört neben der Bewertung der legislativen Verfahren auch die Würdigung der in der Exekutive für diese sieben Jahre verantwortlichen Ministerin Svenja Schulze (SPD). Sie sah sich seit ihrem Amtsantritt aufgrund der mangelnden Vorerfahrung in dem ihr anvertrauten Politikfeld mit einem scharfen Gegenwind von Seiten der Opposition konfrontiert. Ohne Zweifel agierte sie an vielen Stellen recht unglücklich: Wasser auf die Mühlen ihrer Kritikerinnen und Kritiker war beispielsweise ihr ungeschicktes Handeln in der sogenannten „Brennkugel-Affäre“ um den unklaren Verbleib von Brennelementkugeln aus dem Forschungszentrum Jülich (FZJ), das im Frühsommer 2011 im Fahrwasser der bundesweiten Fukushima-Debatte das politische Nordrhein-Westfalen in Atem hielt.<sup>1004</sup> Auch mit den ministeriell von ihr zu verantwortenden Kürzungen für das feministische Archiv „FrauenMediaTurm“ in Köln im Februar 2012 machte sich die Ministerin bei der eigenen Klientel wenig Freundinnen und Freunde.<sup>1005</sup> Es gelang Svenja Schulze nur sehr schwer, die Sorgen, das Ministerium wolle die Hochschulen erneut an die Kandare nehmen, zu zerstreuen. Ihre öffentlichen Einlassungen dazu wirkten, wie in der Analyse gezeigt, mehr als einmal hilflos. Auch die unbeabsichtigte Veröffentlichung von Rektorinnen- und Rektorengehältern in einer entscheidenden Phase des Hochschulzukunftsgesetzes erweckte den Eindruck, die Ministerin habe ihr Ministerium und die eigenen Leute nicht im Griff. Auf der anderen Seite wird man ihr zugutehalten müssen, dass sie die von ihrer Partei noch weitgehend ohne ihr Zutun entwickelten und angekündigten hochschulpolitischen Projekte gegen massive Wider-

---

1004 Vgl. Reiner Burger: Düsseldorf Kugel-Chaos-Tage, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. April 2011. – Vgl. Reiner Burger: Ein multipler Skandal, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Mai 2011.

1005 Vgl. Martina Pock: Harter Schlag für Schwarzer. Archiv „FrauenMediaTurm“ vor dem Aus, in: Süddeutsche Zeitung vom 1. Februar 2012.

stände „durchgeboxt“ hat und auch im Trommelfeuer der Kritik niemals eingeknickt ist. Sie dürfte sich in den Düsseldorfer Regierungsjahren als Ministerin eine gewisse Härte erworben haben, die ihr zupasskam, als man sie – vornehmlich aus Proporzgründen – danach ins Bundeskabinett zur Umweltministerin berief.

### 4.3 Schwarz-gelbe Hochschulpolitik 2017-2019

„Freiheit für die Universität, Vertrauen in die Kreativität  
der Forscher und Studierenden,  
eine Kultur der Selbstständigkeit und die effektive Verbindung  
von universitärer Forschung, Risikokapital und Gründungsgeist.“  
Armin Laschet (\*1961)

#### 4.3.1 Die Hochschulpolitik im Landtagswahlkampf 2017

Der NRW-Wahlkampf 2017 war einerseits erneut durch eine große bundespolitische Aufmerksamkeit und zweitens durch eine beachtliche Fluidität in der Wählerinnen- und Wählergunst gekennzeichnet. Da einmal mehr die Termine für eine NRW- und für eine Bundestagswahl in einem Kalenderjahr zusammenfielen, sahen sich die Auguren ebenso wie die Akteure des Geschehens dazu berufen, die NRW-Wahl wie schon so oft in der Geschichte des Landes zu einer kleinen Bundestagswahl hoch zu stilisieren.<sup>1006</sup> Alle Parteien standen unter dem Druck, in NRW „zu liefern“. Dies galt nicht nur für CDU und SPD in ihrem Kampf um das Kanzleramt 2017. Es betraf auch die FDP, deren Parteivorsitzender Christian Lindner die Liberalen über einen NRW-Erfolg zurück in den Bundestag führen wollte. Es galt zudem für Bündnis 90/Die Grünen, die sich in dieser Zeit als auch bundespolitisch taugliche Regierungspartei profilieren wollten. Es betraf weiterhin die AfD, die ihren Siegeszug bei den Landtagswahlen der vergangenen Jahre mit dem erhofften Einzug ins Parlament auch auf Bundesebene krönen wollte. Und es galt zuletzt für die Linkspartei, die sich aus der unliebsamen Rolle der außerparlamentarischen Opposition

---

1006 Vgl. statt vieler Christoph Hickmann: Schulz erklärt NRW-Wahl zum persönlichen Test, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. April 2017. – Vgl. dazu kritisch Viola Neu: Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 14. Mai 2017, Berlin 2017, S. 3.

befreien wollte. Mit Hannelore Kraft (SPD), Armin Laschet (CDU), Christian Lindner (FDP) und Marcus Pretzell (AfD) traten an der Spitze der Parteien in NRW Personen an, die über bundespolitische Ausstrahlungskraft verfügten und zur ersten Garde ihrer jeweiligen Parteien zählten.

Die Fluidität der Wählerinnen- und Wählergunst lässt sich am kurzzeitigen Höhenflug von Martin Schulz als Kanzlerkandidat der SPD exemplifizieren,<sup>1007</sup> der mitten in die Hochphase des NRW-Wahlkampfes fiel. Dieser Effekt schlug sich in den Umfragen noch Ende Februar 2017 mit einem Vorsprung der SPD gegenüber der CDU zwischen elf und 14 Prozentpunkten nieder. Lange Zeit vermochten die Demoskopinnen und Demoskopen keine Wechselstimmung in Nordrhein-Westfalen zu erkennen, die den Wahlkampf hätte spannend machen können. Dies änderte sich in der Schlussphase erst zwei Wochen vor dem Wahltermin, die durch dramatische Einbrüche und die Niederlagen für die Sozialdemokratie bei den Landtagswahlen im Saarland und in Schleswig-Holstein gekennzeichnet war, sodass CDU und SPD in der ersten Maiwoche in den Wahlumfragen wieder gleichauf lagen.<sup>1008</sup>

Weiterhin prägend für den Landtagswahlkampf war die voranschreitende Pluralisierung des nordrhein-westfälischen Parteiensystems, auf die zuvor schon in den vorangegangenen Kapiteln hingewiesen worden ist. Zwar war bereits absehbar, dass sich die Piratenpartei nach nur einer Legislaturperiode aus dem Landtag verabschieden würde, aber das Auftreten der AfD beeinflusste wie in anderen Bundesländern zuvor auch in NRW den Wahlkampf spürbar. Eine Konsequenz war u.a. eine ganze Reihe von Koalitionsausschlüssen, die von manchem Beobachter bereits als „undemokratisch“<sup>1009</sup> abqualifiziert wurden. Diese Koalitionsausschlüsse sowie die Aussicht auf einen Landtag mit möglicherweise sechs Fraktionen ließen eine schwierige Regierungsbildung erwarten. Alle diese Faktoren führten dazu, dass der Wahlkampf 2017 anders als seine Vorgänger 2005, 2010 und 2012 weniger Züge eines klassischen Lagerwahlkampfes trug, sondern dass jede Partei mehr für sich selbst kämpfte.

---

1007 Vgl. Boris Rosenkranz: Der Schulz-Effekt-Defekt, in: übermedien.de vom 22. Juni 2017, <https://uebermedien.de/15797/der-martin-schulz-effekt-defekt/>.

1008 Vgl. zur Einordnung der Wahl insgesamt Stefan Bajohr: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 14. Mai 2017, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3 (2017), S. 614-633, S. 615-616.

1009 Vgl. Heribert Prantl: Koalitionsabsagen vor der Wahl sind undemokratisch, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. Mai 2017.

Aus den Wahlbefragungen von Infratest dimap und der Forschungsgruppe Wahlen ging hervor, dass von den Wählerinnen und Wählern die Themen Soziale Sicherheit sowie Flüchtlinge und Integration als bedeutender wahrgenommen wurden als noch bei der vorangegangenen Wahl. Die Werte des Politikfeldes Schule und Bildung blieben mit 31 % bei Infratest dimap und 41 % bei der Forschungsgruppe Wahlen in der Aufmerksamkeit weitgehend stabil.<sup>1010</sup> Da erneut keine gesonderten Zahlen zur Hochschulpolitik erhoben wurden, lassen sich hierüber keine verlässlichen Aussagen treffen. Man wird aber wie bei den vorangegangenen Wahlen annehmen dürfen, dass die Schulpolitik mit den seinerzeitigen Kernthemen Unterrichtsausfälle, Wahlfreiheit zwischen G8 und G9 sowie Inklusion die allermeisten NRW-Wählerinnen und -Wähler mehr bewegt haben dürfte als Themen aus der Hochschulpolitik. Erschwerend kam dieses Mal hinzu, dass es anders als in den vorangegangenen Wahlkämpfen kein zentrales Mobilisierungsthema wie beispielsweise die Studiengebühren gab, das über hochschulpolitische Kreise hinaus Eingang in die öffentliche Debatte hätte finden können. Der Stellenwert der Hochschulpolitik dürfte 2017 noch niedriger gewesen sein als in den vorangegangenen Wahlkämpfen.

Diesen Befund bestätigt auch eine Auswertung der Wahlprogramme. Im Vergleich zur Landtagswahl von 2012, bei der der Wahlkampf infolge der vorzeitigen Beendigung der Minderheitsregierung kurz und intensiv gewesen war und die Programmatik eine eher untergeordnete Rolle gespielt hatte, kam den Wahlprogrammen dieses Mal eine größere Bedeutung zu. Sie wurden sämtlich neu erarbeitet, während die Parteien sie 2012 größtenteils nur geringfügig überarbeitet hatten. Mit über 250 Seiten legten Bündnis 90/Die Grünen einmal mehr das mit Abstand längste aller Wahlprogramme vor, während die FDP sich mit lediglich 48 Seiten begnügte. SPD und CDU legten mit jeweils etwas über 100 Seiten nahezu identisch lange Wahlprogramme vor.

Das SPD-Wahlprogramm gliederte sich in vier übergreifende und elf Unterkapitel, bei denen die hochschulpolitisch relevanten Passagen sich unter 2.2 „Wir entwickeln NRW zum Innovationsland Nr. 1 in Europa“ und 4.3 „Wir schaffen beste Bedingungen für ein erfolgreiches Studium“

---

1010 Vgl. Infratest dimap: Landtagswahl Nordrhein-Westfalen. Wahlentscheidende Themen, in: <https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2017-05-14-LT-DE-NW/umfrage-wahlentscheidend.shtml>. - Forschungsgruppe Wahlen: Wahl in Nordrhein-Westfalen. Eine Analyse der Landtagswahl vom 14. Mai 2017, Mannheim 2017, S. 25-30.

finden.<sup>1011</sup> Kennzeichnend für den Stil des Programms einer Regierungspartei war in allen Unterpunkten eine lobende Rückschau auf dasjenige, was geleistet wurde und eine Vorausschau auf die Initiativen, die man für die Zukunft plante. Eingebettet wurde die bildungspolitische Philosophie der Sozialdemokratie in das Versprechen, Aufstieg durch Bildung unabhängig von der sozialen Herkunft ermöglichen zu wollen.<sup>1012</sup> Das Wahlprogramm der CDU eröffnete mit den Themenbereichen Innere Sicherheit sowie Wirtschaft und Finanzen. Erst an dritter Stelle kam die Bildungspolitik, als deren drittes Teilkapitel der Bereich „Wissenschaft und Forschung“ auf ungefähr fünf Seiten des 108 Seiten starken Dokuments abgehandelt wurde.<sup>1013</sup> Wie in vorangegangenen Programmen wählte man knackige Forderungen, die meistens mit „Wir brauchen...“, „Wir werden...“ oder „Wir fordern...“ begannen und dann näher expliziert wurden. Gerahmt wurden die Ausführungen mit der Bedeutung des Hochschulstandorts NRW für die Wirtschaft, den Wohlstand und die Zukunftsfähigkeit des Landes, was mit dem Hinweis verbunden wurde, dass alle Lehr- und Forschungsinhalte sorgfältig evaluiert werden müssten, um angesichts begrenzter Ressourcen keine Mittel zu verschwenden.<sup>1014</sup> Ein weiterer Beleg für das mehrfach thematisierte gewachsene Misstrauen in den hochschulpolitischen Sektor.

Bündnis 90/Die Grünen behandelten ihre hochschulpolitischen Themen in einem neun Seiten umfassenden Unterkapitel des dritten Teils in ihrem Wahlprogramm, der mit der Überschrift „NRW – Land der Chancen von Anfang an“ betitelt war.<sup>1015</sup> Ebenso wie das SPD-Programm wurden auch im grünen Wahlprogramm die Erfolge der Regierungszeit erwähnt, insgesamt richtete das Programm aber noch mehr den Blick auf die Zukunft. Das FDP-Programm enthielt anders als die anderen Programme keine schlagwortartige Überschrift, sondern hieß schlicht „Landtagswahl-

---

1011 Vgl. SPD NRW: Der NRW-Plan. Unser Programm für 2017-2022, Düsseldorf 2017, in: <https://www.nrwspd.de/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/NRWSP-D-Der-NRW-Plan-Unser-Programm-fuer-2017-2022.pdf>, S. 22-23, 45-46.

1012 Vgl. SPD NRW: Wahlprogramm 2017, S. 5-11.

1013 Vgl. CDU NRW: Zuhören, Entscheiden, Handeln. Regierungsprogramm der CDU für Nordrhein-Westfalen 2017-2022, Bad Sassendorf 2017, in: <https://www.cdu-nrw.de/zuhoeren-entscheiden-handeln-regierungsprogramm-der-cdu-fuer-nordrhein-westfalen-2017-2022-39>, S. 64-68.

1014 CDU NRW: Wahlprogramm 2017, S. 64.

1015 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahl. Programm. Zur Landtagswahl am 14. Mai 2017, Düsseldorf 2017, in: <https://gruene-nrw.de/dateien/wahlprogramm2017.pdf>, S. 133-141.

programm“. Das Thema Bildung nahm einen zentralen Stellenwert ein, was sich schon daran erkennen lässt, dass das Programm mit diesem Politikfeld beginnt. Die hochschulpolitische Programmatik wurde auf ca. vier Seiten in zwei Unterkapiteln abgehandelt.<sup>1016</sup>

Die am tiefsten greifenden Reformideen insgesamt, aber auch auf dem Feld der Hochschulpolitik fanden sich in den Programmen von Linkspartei und AfD.<sup>1017</sup> Beide Programme hatten einen fundamentaloppositionellen Charakter.<sup>1018</sup> Die Linkspartei trug ihre hochschulpolitischen Vorstellungen in zwei Unterkapiteln auf insgesamt vier Seiten vor.<sup>1019</sup> Die AfD strukturierte ihr Wahlprogramm in durchnummerierte, als „Thesen“ bezeichnete Forderungen. Von 144 Thesen bezogen sich lediglich zwei auf die Hochschulpolitik. Diese lauteten „These 0119: Die AfD fordert bewährte Diplom- und Magisterstudiengänge statt Bologna.“ sowie „These 0120: Die AfD steht für die Freiheit in Forschung und Wissenschaft.“ Die zweitgenannte These wurde dahingehend näher erläutert, dass die AfD gegen den „EU-Bürokratismus“ und „für eine Rückkehr zur wissenschaftlichen Selbstverwaltung und Mittelverteilung auf nationalstaatlicher Ebene“ eintrete.<sup>1020</sup> Mit diesen beiden wirklichkeitsfernen Vorschlägen ist die komplette hochschulpolitische Agenda der AfD beschrieben.

Wie schon bei den vorangegangenen Wahlen spielte das Politikfeld Hochschulpolitik in allen Programmen eine untergeordnete Rolle. Die genannten Kapitel im Wahlprogramm der Sozialdemokratie umfassten knappe vier Seiten, was einem Anteil von 4,3 % entspricht. Summiert man die entsprechenden Passagen bei der CDU, kommt man auf 5,4 %. Bei den Grünen beschäftigen sich ca. 5 % des Textes mit hochschulpolitisch relevanten Themen, bei der FDP waren es ca. 4 %. Bei der Linkspartei waren es ungefähr 5 % und bei der AfD fand die Hochschulpolitik abseits der zwei zitierten Thesen nicht statt.

Was die Themen angeht, ist es wenig verwunderlich, dass die Wahlprogramme erneut die hochschulpolitischen Schlachten der Vergangenheit

---

1016 FDP NRW: Landtagswahlprogramm 2017, Neuss 2016, in: <https://www.fdp.nrw/sites/default/files/2017-01/Landtagswahlprogramm.pdf>.

1017 Vgl. Die Linke NRW: Für eine Politik, in der die Menschen zählen. Unser Programm zur Landtagswahl NRW 2017, Düsseldorf 2017, in: <https://www.dielinke-nrw.de/nc/start/programm/inhalt/>. – AfD NRW: Wahlprogramm 2017, Düsseldorf 2017, in: <https://afd.nrw/landtagswahl/programm/>.

1018 Vgl. Eckhard Jesse: Wahlen 2017, in: Uwe Backes et al. (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie 30 (2018), S. 103-124, S. 117-118.

1019 Die Linke NRW: Wahlprogramm 2017, S. 38-39, S. 69-71.

1020 AfD NRW: Wahlprogramm 2017, S. 15.

aufgriffen und aus der jeweiligen Perspektive Sinn und Unsinn der beiden Hochschulgesetze von 2006 und 2014 in den Fokus rückten: Die CDU lobte die frühere schwarz-gelbe Hochschulpolitik unter dem Hochschulfreiheitsgesetz und kritisierte das „sogenannte ‚Hochschulzukunftsgesetz‘“ (S. 64) als rückwärtsgewandt und bürokratielastig. Unter dem Motto „Wir stellen Hochschulfreiheit wieder her“ (S. 64) wurde zwar angekündigt, Fehler zu korrigieren und überfällige Evaluationen durchzuführen, eine erneute Gesetzesnovellierung – zu der es später kommen sollte – wurde im Wahlprogramm interessanterweise *expressis verbis* nicht angekündigt.<sup>1021</sup> Immerhin wurde in Aussicht gestellt, „schnellstmöglich einen wirklichen Hochschulentwicklungsplan“<sup>1022</sup> vorzulegen, den eine Kommission unter Beteiligung der Hochschulen mit dem Ziel erarbeiten sollte, eine Bestandsaufnahme der Personal-, Sach- und baulichen Infrastrukturausstattung vorzulegen. Laut der FDP bräuchten die Hochschulen wieder mehr Freiheit, sollten nicht länger unter Gängelung leiden und mehr Handlungsspielräume bekommen. Im Gegensatz zur CDU wurde hier eine „Reaktivierung“ [sic!] des Hochschulfreiheitsgesetzes in Aussicht gestellt: „Wir wollen das Hochschulfreiheitsgesetz, das in den Hochschulen enorme Kreativität und produktive Energie freigesetzt hat, wieder in Kraft setzen und weiterentwickeln.“<sup>1023</sup> Diese Ankündigung hatte eher symbolisch Charakter, da ein solches Ansinnen rechtlich nicht durchführbar gewesen wäre. Es dokumentiert das unversöhnliche Beharren auf den eigenen Positionen und die unterschiedlichen Ansätze zwischen schwarz-gelber und rot-grüner Hochschulpolitik.

Die SPD auf der anderen Seite übte sich im Selbstlob:

„Mit dem Hochschulzukunftsgesetz haben wir einen guten Rahmen für ein erfolgreiches Studieren gesetzt. Gleichzeitig erhöhen wir die öffentliche Verantwortung und Transparenz, sorgen für mehr Demokratie in den Gremien und für Gute Arbeit. [...] NRW ist heute das Mitbestimmungsland Nr. 1 im Hochschulbereich und steht bundesweit für das Thema Gute Arbeit an Hochschulen.“<sup>1024</sup>

Das grüne Wahlprogramm eröffnete mit einer Generalabrechnung der aus grüner Sicht vom „Leitbild unternehmerischer Hochschulen“<sup>1025</sup> gekenn-

1021 Vgl. CDU NRW: Wahlprogramm 2017, S. 64-65.

1022 Vgl. ebd., S. 66.

1023 Vgl. FPD NRW: Wahlprogramm 2017, S. 13.

1024 SPD NRW: Wahlprogramm 2017, S. 45.

1025 Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2017, S. 133.

zeichneten schwarz-gelben Hochschulpolitik zwischen 2005 und 2010. Die eigene Regierungsarbeit wurde umfassend gelobt, u.a. die gestiegenen Studierendenzahlen und Etats sowie die Bewältigung des doppelten Abiturjahrgangs und die Diversitätsmaßnahmen. Immerhin wurde auch die gescheiterte Bund-Länder-Finanzierung für die Fernuniversität Hagen als Makel eingeräumt.<sup>1026</sup> Die Linkspartei rechnete auf ganzer Linie mit dem Leitbild der unternehmerischen Hochschule, der Exzellenzinitiative und dem Bologna-Prozess ab.<sup>1027</sup> Es ist bezeichnend, dass die fundamentale Ablehnung des Bologna-Prozesses von Linkspartei und AfD programmatisch geteilt wurde.

Neben diesen grundlegenden Aussagen zur Hochschulgesetzgebung spielte auch das andere große hochschulpolitische Kampftema der vergangenen Jahre eine Rolle, wenngleich in deutlich entspannterem Ton und veränderter Grundkonstellation: SPD und Grüne erteilten einer Wiedereinführung von allgemeinen Studiengebühren eine deutliche Absage.<sup>1028</sup> Die Grünen verloren beinahe etwas zu viele Worte um die Gebühren, wenn man in Rechnung stellt, dass deren flächendeckende Wiedereinführung ohnehin niemand ernsthaft forderte. Denn selbst die CDU stellte klar: „Für die Studierenden wollen wir einen kostenfreien Zugang zur Hochschulbildung sicherstellen.“<sup>1029</sup> Damit hatte die CDU nun den endgültigen Abschied von allgemeinen Studiengebühren vollzogen. Nur noch die FDP plädierte dafür, den Hochschulen erneut die Möglichkeit einzuräumen, freiwillig Studienbeiträge zu erheben.<sup>1030</sup>

Welche weiteren Ankündigungen wurden von den Parteien mit Blick auf die Studierenden gemacht? SPD und Grüne versprachen den weiteren Ausbau von Masterplätzen,<sup>1031</sup> wobei die Grünen noch einen Schritt weiter gingen. Mit der Idee der „Einführung eines rechtsverbindlichen Anspruches auf einen Masterplatz“<sup>1032</sup> sollten langfristig alle BA-Absolventinnen und -Absolventen ihr Studium mit einem Master fortsetzen können, was im Übrigen eine wesentliche Grundidee der Bologna-Reformen konterkarieren würde. Die Linkspartei kündigte einen massiven Studienplatz-

---

1026 Vgl. ebd., S. 133-135.

1027 Vgl. Die Linke NRW: Wahlprogramm 2017, S. 69

1028 Vgl. SPD: Wahlprogramm 2017, S. 45. – Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2017, S. 136-137.

1029 CDU NRW: Wahlprogramm 2017, S. 67.

1030 Vgl. FDP NRW: Wahlprogramm 2017, S. 14.

1031 Vgl. SPD: Wahlprogramm 2017, S. 46. – Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2017, S. 137.

1032 Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2017, S. 137.

ausbau an, ohne näher ins Detail zu gehen.<sup>1033</sup> Die SPD stellte eine Flexibilisierung der Regelstudienzeiten sowie ein aktives Diversity-Management in Aussicht. Ein Kernziel künftiger Akkreditierungsprozesse solle darin bestehen, die Vergleichbarkeit von Studienleistungen zu erhöhen, um die Mobilität zwischen unterschiedlichen Hochschulen und Studiengängen zu erleichtern.<sup>1034</sup> Die Grünen verfolgten das gleiche Anliegen.<sup>1035</sup> Die CDU hatte neben der oben bereits erwähnten Absage an Studiengebühren für Studierende nur die Einführung einer landesweiten einheitlichen Matrikelnummer im Angebot;<sup>1036</sup> die FDP wollte Informationsangebote für Studieneinsteiger und -einsteigerinnen ausbauen und das bisherige BAföG-System durch einen elternunabhängigen Zuschuss für alle in Höhe von 300 Euro monatlich ersetzen.<sup>1037</sup>

Ein weiterer Schwerpunkt der Wahlprogramme war das Thema Finanzen und Beschäftigungsbedingungen. Die Ankündigungen der Parteien blieben weitgehend auf der Metaebene: Die noch regierende SPD strebte an, die Forschungsausgaben weiterhin auf hohem Niveau halten zu wollen. Die Programmfinanzierungen der vergangenen Jahre sollten auch in Bezug auf die Grundfinanzierung in Kooperation mit dem Bund verstetigt werden und man wollte sich dafür einsetzen, eine neue Finanzarchitektur zwischen Bund und Ländern zu schaffen.<sup>1038</sup> Die ebenfalls noch regierenden Grünen sprachen sich für eine gute Finanzierung sowie recht wolkig für ein „neues Finanzierungssystem [...] nach klaren und vergleichbaren Indikatoren“<sup>1039</sup> aus. Die CDU wurde zumindest ein wenig konkreter, indem sie eine bessere Grundausstattung der Lehrstühle ankündigte und bei der Mittelverteilung den Parameter der Abschlusszahlen – hier in der Diktion „Kopfprämien für Studienabschlüsse“ – abschaffen und in eine bessere Finanzausstattung investieren wollte.<sup>1040</sup> Nach den Aussagen der FDP sollte die „sächliche und personelle Ausstattung der Hochschulen“ einen signifikanten „Qualitätssprung“ erfahren.<sup>1041</sup> Über genauere Details außer einem zarten Verweis auf den Hochschulpakt schweigt sich das Programm aus. Die Linkspartei versprach gute Betreuungsrelationen

---

1033 Vgl. Die Linke NRW: Wahlprogramm 2017, S. 70.

1034 Vgl. SPD: Wahlprogramm 2017, S. 46.

1035 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2017, S. 137.

1036 Vgl. CDU NRW: Wahlprogramm 2017, S. 68.

1037 Vgl. FDP NRW: Wahlprogramm 2017, S. 13.

1038 Vgl. SPD: Wahlprogramm 2017, S. 46.

1039 Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2017, S. 135.

1040 Vgl. CDU NRW: Wahlprogramm 2017, S. 67.

1041 Vgl. FDP NRW: Wahlprogramm 2017, S. 13.

und Dauerstellen für alles wissenschaftliche Personal<sup>1042</sup> – freilich, ohne mit einem Wort auf die Finanzierung dieser Maßnahmen einzugehen. Ohnehin waren die Beschäftigungsbedingungen ein wichtiges Thema für alle Parteien, die mit Finanzierungsfragen unmittelbar zusammenhängen. Auch bei diesem Punkt blieb es bei vagen Formulierungen: Die Christdemokratie versprach, sich um das Problem der weiter steigenden Befristungen kümmern zu wollen und die tenure-track-Verfahren auszubauen.<sup>1043</sup> Letzteres stellten auch die Liberalen zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses in Aussicht.<sup>1044</sup> Die Sozialdemokratie kündigte an, den Anteil der befristet Beschäftigten zurückzudrängen und die Grünen wollten sich auf Bundesebene für eine beschäftigtenorientierte Reform des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes einsetzen.<sup>1045</sup>

Ein weiteres Thema war das Verhältnis zwischen Universitäten und Fachhochschulen. Die SPD plante, den Fachhochschulen die Möglichkeit zu eröffnen, „geeignete Maßnahmen zur Gewinnung des wissenschaftlichen Nachwuchses zu erproben.“<sup>1046</sup> Man wolle an den FHs die Möglichkeit einer Reduzierung des Lehrdeputats prüfen.<sup>1047</sup> Die Grünen versprachen die Kapazitäten an den FHs zu erhöhen.<sup>1048</sup> Die CDU plädierte dafür, dass die Universitäten stärker forschungsorientierte Lehre anbieten sollten, während die Fachhochschulen ein klareres Lehrprofil schärfen müssten.<sup>1049</sup> Die FDP machte den Fachhochschulen die größten Versprechungen, indem sie ihnen mehr Studienplätze und das Promotionsrecht für forschungsstarke Fachhochschulen in Aussicht stellte.<sup>1050</sup> Die Linkspartei wiederum konzentrierte sich auf den Entlohnungsaspekt, indem sie gleiche Gehälter für Beschäftigte an Universitäten und Fachhochschulen forderte.<sup>1051</sup>

Ein Thema, bei dem sich alle Parteien mehr oder weniger einig waren, war das Vorantreiben der Digitalisierung. CDU, FDP und Grüne

---

1042 Vgl. Die Linke NRW: Wahlprogramm 2017, S. 69.

1043 Vgl. CDU NRW: Wahlprogramm 2017, S. 67.

1044 Vgl. FPD NRW: Wahlprogramm 2017, S. 14.

1045 Vgl. SPD: Wahlprogramm 2017, S. 45. – Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2017, S. 138.

1046 SPD: Wahlprogramm 2017, S. 23.

1047 Vgl. ebd. S. 47.

1048 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2017, S. 137.

1049 Vgl. CDU NRW: Wahlprogramm 2017, S. 67.

1050 Vgl. FPD NRW: Wahlprogramm 2017, S. 13-14.

1051 Vgl. Die Linke NRW: Wahlprogramm 2017, S. 71.

kündigten an, diesen Bereich zu stärken.<sup>1052</sup> Die SPD wollte die „Allianz Wirtschaft und Arbeit 4.0“ fortführen und die Digitale Hochschule NRW zum zentralen Projekt der Digitalisierungsstrategie der Hochschulen in NRW entwickeln.<sup>1053</sup> Weit auseinander gingen die Meinungen bei einem sich in der vorangegangenen Legislaturperiode ankündigen neuen, polarisierten Streitthema, nämlich der „Zivilklausel“, d.h. der hochschulgesetzlich verbrieften Verpflichtung von Forschung auf nicht-militärische Zwecke. CDU und FDP lehnten diese Regelung als massiven Eingriff in die Forschungsfreiheit und als innovationsfeindlich ab und kündigten deren Abschaffung im Falle eines Wahlsieges an.<sup>1054</sup> Die Linkspartei plädierte für eine Verschärfung der Zivilklausel und wollte Rüstungsforschung an NRW-Hochschulen noch klarer verbieten.<sup>1055</sup> Die Grünen bekannten sich zur Zivilklausel<sup>1056</sup> – im Wahlprogramm der SPD fand das Thema keine Erwähnung.

Ebenso interessant ist eine weitere Leerstelle, die für alle Parteiprogramme galt. Das Thema Anwesenheitspflichten, das wie gesehen eines der am heißesten diskutierten Punkte des Hochschulzukunftsgesetzes gewesen war und an den Universitäten vor Ort zu vielerlei Diskussionen geführt hatte, wurde weder bei SPD und Grünen noch bei CDU und FDP in den Programmen überhaupt nur erwähnt. Darüber hinaus gab es in den Programmen auch kaum wirklich innovative Ideen, die der Hochschulpolitik neue Impulse hätten verleihen können. In diesem Zusammenhang sind höchstens die von den Grünen vorgeschlagene Einrichtung einer „Akademie für Lehre und Lernen in NRW“ erwähnenswert, um Erkenntnisse der Lehr- und Lernforschung auch in die Hochschuldidaktik einfließen zu lassen.<sup>1057</sup> Das Wunsch-Dir-Was-Programm der Linkspartei, das neben der Abschaffung des NC, der Abschaffung der Personalkategorie Wissenschaftliche Hilfskräfte auch das Versprechen von Masterstudienplätzen für alle enthielt,<sup>1058</sup> ist wegen seiner Realitätsferne kaum der Erwähnung wert.

---

1052 Vgl. CDU NRW: Wahlprogramm 2017, S. 67-68. – Vgl. SPD NRW: Wahlprogramm 2017, S. 13-14. – Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2017, S. 139.

1053 Vgl. SPD: Wahlprogramm 2017, S. 23.

1054 Vgl. ebd., S. 65. – Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2017, S. 135.

1055 Vgl. Die Linke NRW: Wahlprogramm 2017, S. 39, 71.

1056 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen NRW: Wahlprogramm 2017, S. 135.

1057 Vgl. ebd., S. 139-140.

1058 Vgl. Die Linke NRW: Wahlprogramm 2017, S. 70-71.

Aus dem Wahlkampf heraus standen daher wenig grundlegende innovative Perspektiven für die NRW-Hochschulpolitik zu erwarten. Gleichzeitig schienen die großen Schlachten der Vergangenheit über die Gebühren und die Hochschulgesetznovellierungen geschlagen und die Gräben zwischen den Parteien zu weiten Teilen eingeebnet zu sein.

#### 4.3.2 Die Hochschulpolitik in der Konstituierungsphase der neuen Legislaturperiode

Das Wahlergebnis bestätigte eine Binsenweisheit der neueren Wahlforschung, die sich folgerichtig aus der zunehmenden Volatilität des Wählerinnen- und Wählerverhaltens ergibt: Wahlen werden heutzutage mehr denn je auf den letzten Metern gewonnen.<sup>1059</sup> Bei der mit 65,2 % höchsten Wahlbeteiligung bei einer NRW-Wahl seit der Wiedervereinigung lief die CDU der SPD buchstäblich auf den allerletzten Metern den Rang ab und landete mit 33 % knappe zwei Prozentpunkte vor ihr (31,8 %). Die FDP mit ihrem Spitzenkandidaten Christian Lindner fuhr mit 12,6 % ein starkes Ergebnis ein, wohingegen Bündnis 90/Die Grünen mit 6,4 % unerwartet dürrig abschnitten. Der AfD gelang mit 7,4 % ein Achtungserfolg, die Linkspartei scheiterte mit 4,9 % denkbar knapp an der 5 %-Hürde. Die Piraten konnten wie nicht anders zu erwarten nicht erneut in den Landtag einziehen, da sie nur noch 1 % der Wählerinnen und Wähler von sich überzeugen konnten. Auch wenn der Wahlkampf von seiner Anlage nicht die Züge eines traditionellen Lagerstreits zwischen Rot-Grün und Schwarz-Gelb trug, wird in der Addition der Gewinne und Verluste der beiden Konstellationen deutlich, wie stark das eine gegenüber dem anderen Lager hinzugewonnen hatte: Rot-Grün brach im Vergleich zu 2012 um 13 % ein, Schwarz-Gelb gewann über 11 % hinzu. Dies war die Grundlage für den Regierungswechsel von Rot-Grün zu Schwarz-Gelb.

Selbst wenn rein rechnerisch das Wahlergebnis die Möglichkeiten zur Bildung einer Ampelkoalition, einer Jamaika-Koalition und einer Großen Koalition offengelassen hätte, war klar, dass alles auf ein Zweierbündnis zwischen CDU und FDP hinauslaufen würde. Darüber konnte auch Christian Lindners Kokettieren mit Aussagen am Wahlabend, Laschets CDU sei nicht sein Wunschpartner,<sup>1060</sup> nicht hinwegtäuschen. Da sowohl die

---

1059 Vgl. Neu: Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen 2017, S. 2.

1060 Vgl. Detlef Schmalenberg: Die FDP hat mit Christian Lindner beide Wahlziele erreicht, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 15. Mai 2017.

Ampel und als auch Jamaika von mehreren Beteiligten bereits im Wahlkampf ausgeschlossen worden war und sich die SPD nach dieser krachenden Wahlniederlage erst einmal neu sortieren musste und einer Großen Koalition direkt eine Absage erteilte, blieb nur noch die schwarz-gelbe Bündnisoption offen. Lindners Aussagen waren eher strategisch motiviert, um den Preis für die Liberalen in möglichen Koalitionsverhandlungen möglichst hoch zu treiben, als dass sie eine ernsthafte Absage gewesen wären.

Die Koalitionsverhandlungen konnten daher sehr zügig am 16. Juli 2017 abgeschlossen werden. Der Koalitionsvertrag mit dem schlichten Titel „Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022“ wurde von den FDP-Mitgliedern per Online-Votum mit 97,2 % und von den Delegierten des CDU-Landesparteitags in Neuss mit 100 % angenommen.<sup>1061</sup> Anders als in den Wahlprogrammen von CDU und FDP stand das Thema Bildung gleich zu Beginn des Koalitionsvertrags und die Hochschulpolitik wurde im vierten Unterkapitel auf sechs Seiten abgehandelt.<sup>1062</sup> Die entsprechenden Passagen setzten ein mit dem Plädoyer für bessere Lernbedingungen für die Studierenden, um dann auf die Ankündigung eines neuen Hochschulgesetzes überzuleiten:

„Wir werden die Autonomie und die eigenverantwortliche Gestaltungskraft der nordrhein-westfälischen Hochschulen durch ein überarbeitetes Hochschulgesetz wiederherstellen. Hierzu werden wir das bestehende Hochschulgesetz im Sinne eines weiterentwickelten Hochschulfreiheitsgesetzes ändern.“<sup>1063</sup>

Auch wenn die Formulierung, man wolle ein „überarbeitetes Gesetz wiederherstellen“, inhaltlich etwas schief anmutet, sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass man sowohl an das eigene Hochschulgesetz von 2006 entlang der Stichworte Freiheit und Eigenverantwortung anknüpfen wollte als auch eine Weiterentwicklung in Aussicht stellte. Dieses „neue Hochschulfreiheitsgesetz“ sollte zeitnah und unter Einbeziehung der Hochschulen auf den Weg gebracht werden. Über die Ankündigung einer Reduktion bürokratischer Vorschriften und ministerieller Durchgriffsrechte hinaus wurden hier noch keine näheren Angaben zur inhaltlichen Gestaltung der Novellierung gemacht. Selbst das Thema Streichung

---

1061 Bajohr: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl, S. 631.

1062 Vgl. CDU NRW/FDP NRW: Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022, Düsseldorf 2017, S. 17-23.

1063 Ebd., S. 18.

der Zivilklausel, bei dem CDU und FDP im Wahlkampf eine ähnliche Linie vertreten hatten, fand keinen Eingang in den Koalitionsvertrag.

Zum Thema Hochschulfinanzierung setzte sich die CDU mit ihrer Linie durch, dass man auf die Wiedereinführung allgemeiner Studiengebühren verzichten wolle. Stattdessen orientierte man sich am Baden-Württemberger Modell. Die dortige Wissenschaftsministerin Theresia Bauer (Bündnis 90/Die Grünen) hatte unter großem Protest an den Hochschulen Gebühren für Studierende eingeführt, die von außerhalb der EU-Länder kommen. „Bildungsinländer“ wurden von Studienbeiträgen ausgenommen. Zudem sollten Ausnahmeregelungen „für Studierende aus Entwicklungsländern, für anerkannte Flüchtlinge und für Studierende mit besonderen sozialen Härten“ gefunden werden.<sup>1064</sup> Die daraus generierten Einnahmen, so versprach die neue Regierung, sollten ausschließlich in Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität in der Lehre führen. Schwarz-Gelb bekannte sich zur Verstetigung des 250 Mio. Euro umfassenden Landesanteils bei der Ko-Finanzierung des Hochschulpaktes; in Sachen Anhebung der Grundfinanzierung verwies man jedoch auf den Bund.<sup>1065</sup>

Die beiden großen Themen der vergangenen Dekade – Gesetzesnovellierung und Gebühren – fanden in diesem Koalitionsvertrag zu Beginn Erwähnung. Hierzu gab es konkrete Ankündigungen, während die übrigen Passagen zur Hochschulpolitik eher allgemein gehalten waren, ohne dass neue Projekte oder Vorhaben angekündigt wurden: Zur Verbesserung der Karrierewege in der Wissenschaft wollte sich die Regierung insbesondere auf eine Reform überkommener Vergütungsstrukturen, eine Aufwertung des tenure-track-Modells sowie auf das Bund-Länder-Professorinnenprogramm konzentrieren.<sup>1066</sup> Die Kooperationen mit Stiftungen und Wirtschaft sollten ebenso ausgebaut werden wie die frühzeitigen Praxiserfahrungen und die Förderung dualer und trialer Studiengänge<sup>1067</sup> – diese Textstellen unter der Zwischenüberschrift „Studienbedingungen, Wissenstransfer und Internationalisierung“ trugen erkennbar die Handschrift der Freien Demokraten. Gleiches gilt für die Ankündigung einer landesweiten Digitalisierungsoffensive sowie Investitionen in die Bausubstanz.<sup>1068</sup>

---

1064 Ebd., S. 18.

1065 Vgl. ebd., S. 19.

1066 Vgl. ebd., S. 19.

1067 Vgl. ebd., S. 20-21.

1068 Vgl. ebd., S. 21.

Die hochschulpolitischen Passagen des Koalitionsvertrags schlossen mit Ankündigungen zu einer Verbesserung der Hochschulmedizin.<sup>1069</sup>

Mit diesem Programm ging die neue schwarz-gelbe Regierung mit der maximal knappen Mehrheit von einer Stimme im Parlament an den Start. Am 27. Juni 2017 wurde Armin Laschet (CDU) zum elften Ministerpräsidenten von NRW gewählt und vereidigt. Im sich auf die Hochschulpolitik beziehenden Teil seiner Regierungserklärung vom 13. September 2017 kündigte er schwerpunktmäßig das neue Hochschulgesetz an, mit dem man an die Dynamik der früheren schwarz-gelben Regierungsjahre anknüpfen wolle. Laschet nutzte dies zu einem Angriff auf die Opposition, der er vorhielt, gerade viele sozialdemokratische und grüne Rektorinnen und Rektoren hätten das frühere Hochschulgesetz gerne beibehalten und diesen wolle man nun Freiheiten wiedergeben<sup>1070</sup> – eine Spitze, die mit Blick auf die Leitungsstrukturen durchaus saß, wie in Kapitel 4.2.2.3 dargelegt worden ist. Die hochschulpolitische Maxime seiner Regierung brachte der neue Ministerpräsident wie folgt auf den Punkt: „Freiheit für die Universität, Vertrauen in die Kreativität der Forscher und Studierenden, eine Kultur der Selbstständigkeit und die effektive Verbindung von universitärer Forschung, Risikokapital und Gründungsgeist.“<sup>1071</sup>

Das von ihm gebildete Kabinett bestand aus neun CDU- und drei FDP-Ministerinnen und -Ministern. Es gab eine weitere Ministerin, die künftig die Hochschulpolitik verantworten sollte: Laschet berief die Juristin Isabel Pfeiffer-Poensgen als einzige parteilose Ministerin in sein Kabinett. Wie schon 2010 bei Svenja Schulze hatte auch diesen Namen vorab niemand aus der hochschulpolitischen Community auf dem Zettel gehabt. Die Berufung Pfeiffer-Poensgens wurde von verschiedenen überregionalen Medien als „Coup“ Laschets gefeiert.<sup>1072</sup> Dies bezog sich weniger auf die wissenschafts- und hochschulpolitische Kompetenz der neuen Ministerin, sondern auf ihre unbestrittene Expertise und Vernetzung in der bundesdeutschen Kulturlandschaft. So amtierte die 1954 in Aachen geborene Pfeiffer-Poensgen seit 2004 als Generalsekretärin der Kulturstiftung der

---

1069 Vgl. ebd., S. 22-23.

1070 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Landtag Nordrhein-Westfalen: Regierungserklärung zur 17. Wahlperiode des Landtags Nordrhein-Westfalen, in: Plenarprotokoll 17/6 vom 13. September 2017, S. 7-22, S. 14.

1071 Ebd.

1072 Vgl. Reiner Bürger: Ran an die Wahlversprechen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juni 2017. – Vgl. o. V.: NRW-Kulturministerin will Theater und Orchester fördern, in: Musik heute. Klassik-Nachrichten Journal vom 31. Juli 2017.

Länder. Ihre ersten Ankündigungen als Ministerin sahen eine Erhöhung des jährlichen Kulturretats von 200 auf 300 Mio. und eine Stärkung der Theaterlandschaft vor.<sup>1073</sup> Der Bereich der Kulturpolitik war im Kabinett von Hannelore Kraft noch als Unterabteilung des Familienministeriums verortet gewesen; Jürgen Rüttgers hatte einen Kulturstatsminister direkt in der Staatskanzlei angesiedelt. Nun wurde die Kultur eigens in den Titel eines Ministeriums aufgenommen und rangierte begrifflich noch vor der Wissenschaft. Zur Genese dieses neuen Kabinettszuschnitts verwies Pfeiffer-Poensgen in einem Interview mit der Kölnischen Rundschau auf die Konstrukteurinnen und Konstrukteure der neuen Landesregierung:

„Da müssen Sie Herrn Laschet fragen. Er hat mich zu einem Gespräch über Kulturpolitik in Nordrhein-Westfalen eingeladen, was ich gar nicht abwegig fand, denn damit habe ich mich ausführlich beschäftigt. Dass dies mit einem Angebot für ein Ministeramt endete, damit habe ich nicht gerechnet. Absicht von Herrn Laschet ist es, die Kultur in NRW neu zu positionieren. Es war am Ende seine Entscheidung und die der Koalitionspartner, dieses Ministerium Kultur und Wissenschaft zu nennen.“<sup>1074</sup>

In einem weiteren Interview zum Amtsantritt gab die Ministerin in Bezug auf die Aufwertung der Kultur zu Protokoll: „Es beginnt beim Wort: Bereits im Namen drückt sich die Wertschätzung aus: Es heißt Ministerium für Kultur und Wissenschaft und nicht umgekehrt.“ Dies weckte vereinzelte Sorgen, die Wissenschaftspolitik könne ins Hintertreffen geraten. Allerdings rückte Pfeiffer-Poensgen im gleichen Interview die Dimensionen zurecht: „Im Etat gibt es zwangsläufig große Unterschiede: Der Etat für die Wissenschaft beläuft sich auf über 8 Mrd. Euro, der für die Kultur derzeit auf 200 Mio. und in fünf Jahren werden es 300 Mio. Euro sein.“<sup>1075</sup> Pfeiffer-Poensgen brachte neben ihrem einschlägigen kulturpolitischen Profil aus ihrer beruflichen Vita auch Erfahrungen als Forschungsreferentin für Geistes- und Sozialwissenschaften sowie für überregionale Forschungsförderung in Hamburg sowie als Kanzlerin der Hochschule

---

1073 Vgl. o. V.: Stärkung der Theater in NRW, in: Süddeutsche Zeitung vom 22. Juli 2017. – Vgl. Reiner Bürger: NRW leuchtet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juni 2017.

1074 Annette Bosetti/Lothar Schröder: NRW-Kultur- und Wissenschaftsministerin „Land muss Theater stärker unterstützen“, in: Kölnische Rundschau vom 21. Juli 2017.

1075 Andreas Kolb: Nicht nur im Namen kommt Kultur an erster Stelle, in: Neue Musikzeitung 11 (2017).

für Musik und Tanz in Köln mit ein. Aus ihrer vorigen beruflichen Tätigkeit verfügte sie zudem über umfassende Erfahrungen im Bereich der Provenienz- und Restitutionsforschung.<sup>1076</sup> Schließlich hatte bereits Amtsvorgängerin Svenja Schulze bewiesen, dass sich auch eine bis dato fachlich nicht ausgewiesene Politikerin umfassend in das hochschulpolitische Feld einarbeiten kann.

Eine weitere nicht uninteressante Personalie soll hier Erwähnung finden: Auf Beschluss des Ältestenrats vom 12. Juli 2017 wurde der AfD der Vorsitz des Wissenschaftsausschusses zugesprochen. Diese nominierte den stellvertretenden AfD-Fraktionsvorsitzenden Helmut Seifen, einen langjährigen konservativen Gymnasiallehrer und Schulleiter. Persönlich pflegt er althumanistische Ideale, liest bevorzugt Immanuel Kant und Papst-Enzykliken und vertritt, nach allem, was man weiß, einen konservativ-autoritären Bildungs- und Erziehungsstil.<sup>1077</sup> In der konstituierenden Sitzung des Ausschusses sagte er bei seiner Vorstellung, er hoffe auf eine sachdienliche und rationale Zusammenarbeit aller Fraktionen, bei der politische, parteipolitische Friktionen nicht zum Tragen kämen.<sup>1078</sup> Auch wenn Seifen zum eher moderaten Teil der AfD zählt, war ihm allein durch seine Parteizugehörigkeit eine erhöhte Aufmerksamkeit gewiss.

### 4.3.3 Eine erneute Hochschulgesetznovellierung

#### 4.3.3.1 Die Ausgangssituation

Die neue Ministerin stand naturgemäß von Anfang an unter scharfer Beobachtung der Hochschul- und Wissenschaftslandschaft. Die Vertreterinnen und Vertreter der Oppositionsparteien ließen keine Gelegenheit aus, die neue Ministerin auf Herz und Nieren zu prüfen. Immer wieder wurde mit ähnlichen Einlassungen formuliert, dass die Ministerin doch eine „sehr wichtige und bedeutende Rolle“ spiele für die „größte und bedeutsamste Hochschullandschaft in Europa“<sup>1079</sup> – womit im Subton die Botschaft

---

1076 Vgl. o. V.: NRW-Kulturministerin, in: Süddeutsche Zeitung vom 1. Juli 2017.

1077 Vgl. Klaus Wiedau: „Gymnasium entscheidend geprägt“, in: Westfälische Nachrichten vom 15. Juni 2017.

1078 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 1. Sitzung des Wissenschaftsausschusses vom 13. Juli 2017, APr 17/19, S. 3.

1079 So etwa exemplarische Dietmar Bell (SPD) im Wissenschaftsausschuss. Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll zur 4. Sitzung des Wissenschaftsausschusses vom 8. November 2017, APr 17/73, S. 5.

mitschwingen sollte, Zweifel zu nähren, ob sie dieser Verantwortung auch gewachsen sei. Am 27. September 2017 gab sie im Wissenschaftsausschuss eine sogenannte Kleine Regierungserklärung ab. Da sie jedoch nicht alle Detailfragen der Ausschussmitglieder beantworten konnte, sagte sie zu, die offenen Fragen umfassend schriftlich zu beantworten.<sup>1080</sup> Insbesondere die Protokolle der Beratungen und Aussprachen dazu verdeutlichen, wie stark die Ministerin ins Kreuzfeuer der Kritik geriet, dem sie aber in bemerkenswerter Ruhe standhielt, selbst wenn sie die eine oder andere Wissenslücke nicht verbergen konnte.

Es waren die Themen Studienbeiträge, Zivilklausel und Anwesenheitspflichten, die bereits den Wahlkampf geprägt hatten und nun verstärkt adressiert wurden. Als ein weiteres Beispiel sei auf die Diskussionen um die Studierendenzahlen verwiesen. Ministerin Pfeiffer-Poensgen ging davon aus, dass diese auf absehbare Zeit nicht signifikant steigen, sondern auf relativ hohem Niveau stagnieren würden. Während die Hochschulpolitik der vergangenen Jahre durch einen kontinuierlichen Aufbau an Studienplätzen gekennzeichnet gewesen sei, sei nun die Zeit gekommen, vermehrt in die Qualität und nicht in die Quantität der Studienplätze zu investieren.<sup>1081</sup> Die Opposition wertete dergleichen Aussagen als enttäuschendes Signal, dass über die noch von Rot-Grün mit den Hochschulen vereinbarten Mittel hinaus kein weiteres Geld zu erwarten sei, womit die Regierung notgedrungen hinter den selbstgesteckten Ansprüchen einer Verbesserung der Qualität zurückbleiben müsse.<sup>1082</sup> Zur Verbesserung der Betreuungsrelation sei es unzureichend, „die sogenannten Ticketstudierenden aus der Statistik herauszurechnen.“<sup>1083</sup> Doch alle diese Diskussionen kulminierten im übergreifenden Thema der anvisierten Gesetzesnovellierung, in der viele der verhandelten Teilthemen einer neuen Gesamtregelung zugeführt werden sollten.

Lange Zeit war unklar, welche Pläne die Regierung genau verfolgte. Wie aufgezeigt wurde, waren die im Koalitionsvertrag genannten Ideen dazu noch recht vage. Einen ersten Fingerzeig gab die Ministerin im Wissenschaftsausschuss Ende September 2017, wo sie einige wenige der geplanten Neuerungen konkretisierte: Die Instrumente der Rahmenvorgaben sollten

---

1080 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Antwort auf die Nachfragen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur „kleinen Regierungserklärung“ im Wissenschaftsausschuss vom 27. Oktober 2017, Vorlage 17/212.

1081 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 3. Sitzung des Wissenschaftsausschusses vom 27. September 2017, APr 17/42, S. 4.

1082 Vgl. APr 17/73, S. 6.

1083 Ebd., S. 10.

ebenso abgeschafft werden wie die Zivilklausel und das starre Verbot von Anwesenheitspflichten im klassischen Seminar.<sup>1084</sup> Diese Hinweise genügten den Vertreterinnen und Vertretern der Opposition nicht und sie setzten die Ministerin immer wieder zeitlich unter Druck. Zeitlich parallel gab der Verwaltungsgerichtshof in Baden-Württemberg einem Mannheimer Politologiestudenten Recht, der gegen Anwesenheitspflichten geklagt hatte – ein Urteil, dem auch Signalwirkung für NRW zugeschrieben wurde.<sup>1085</sup> Noch im November wurde gerügt, dass noch nicht einmal ein Eckpunktepapier für ein so groß angekündigtes hochschulpolitisches Projekt vorliege.<sup>1086</sup> Doch die Ministerin ließ sich von dergleichen Anwürfen nicht aus der Ruhe bringen und reagierte stets, sie wolle sich bewusst nicht zu schnellen Entscheidungen treiben lassen, sondern mit „Gründlichkeit und Sorgfalt“<sup>1087</sup> zu Werke gehen.

Diesem Grundsatz blieb sie lange treu. Nahezu das gesamte Kalenderjahr 2018 verstrich, ohne dass nennenswerte Neuigkeiten zur Gesetzesnovellierung an die Öffentlichkeit drangen, während die Ministerialbeamtinnen und -beamten in Ruhe den Gesetzesentwurf ausarbeiteten. Im Februar 2018 ließ die Regierung immerhin durchblicken, dass auch eine Ausweitung der Promotionsmöglichkeiten für Fachhochschulen Teil der Novellierung werden solle.<sup>1088</sup> Gleichfalls Anfang 2018 erhielt die Diskussion über Anwesenheitspflichten neue Nahrung durch ein Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg in Mannheim, in dem die von NRW im Hochschulzukunftsgesetz 2014 vorgesehene Regelung eines vollständigen Verbots von Anwesenheitspflichten in Vorlesungen und Seminaren als vorbildlich zitiert wurde.<sup>1089</sup> In Studierendenkreisen formierte sich früh eine ablehnende Front gegen die Wiedereinführung von Anwesenheitspflichten.<sup>1090</sup> Pfeiffer-Poensgen sagte dazu, sie sei erstaunt, mit

---

1084 Vgl. APr 17/42, S. 4. – Vgl. o. V.: NRW-Wissenschaftsministerin will Zivilklausel abschaffen, in: *Forschung & Lehre* 11 (2017), S. 950.

1085 Vgl. o. V.: Urteil zur Anwesenheitspflicht, in: *Forschung & Lehre* 1 (2018), S. 7.

1086 APr 17/73, S. 10.

1087 Vorlage 17/212, S. 2.

1088 Vgl. Inge Kloepfer: Neue Doktoren, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. Februar 2018.

1089 Vgl. Jan-Martin Wiarda: Der Zweck des Da-Seins, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 2. Januar 2018.

1090 Vgl. Lena Sterz: Eine Novelle für mehr Freiheit und mehr Pflichten, in: *Deutschlandfunk* vom 6. Februar 2018, [https://www.deutschlandfunk.de/nrw-hochschulgesetz-eine-novelle-fuer-mehr-freiheit-und.680.de.html?dram:article\\_id=410141](https://www.deutschlandfunk.de/nrw-hochschulgesetz-eine-novelle-fuer-mehr-freiheit-und.680.de.html?dram:article_id=410141).

welcher Leidenschaft diese Diskussion „übrigens von beiden Seiten aus“ geführt werde. Für sie sei klar, dass man eine Regelung nur im partnerschaftlichen Einvernehmen mit den Hochschulen finden könne: „Im Übrigen vertraue ich darauf, dass die Hochschulen rechtsstaatlich handeln, das muss ich nicht noch ins Gesetz schreiben.“<sup>1091</sup>

Hier deutet sich ein grundsätzliches Muster an, das den politischen Stil der Ministerin auch in der Folgezeit kennzeichnen sollte: Einerseits versuchte sie aus der Not ihrer Unerfahrenheit bei Amtsbeginn eine politische Tugend dergestalt zu machen, dass sie einen umso neutraleren und sachadäquateren Blick auf die Zusammenhänge mitbringe. Andererseits wehrte sie sich gegen zu starre gesetzliche Festschreibungen und wollte den Hochschulen eine größtmögliche Freiheit in den Regelungen vor Ort einräumen. Mit dieser Haltung schlug sie gleich zwei Fliegen mit einer Klappe: Erstens konnte sie den widerstreitenden Interessen gerecht werden, indem sie bestimmte Entscheidungen nicht auf Landesebene regelte, sondern den Verantwortlichen an den Hochschulen überlies. Zweitens fügte sich diese Grundhaltung wunderbar in die politische Leitlinie von Schwarz-Gelb ein, den Hochschulen wieder mehr Freiheiten zu geben.

#### 4.3.3.2 Das Gesetzesvorhaben in der politischen Diskussion

Der lange erwartete Gesetzesentwurf lag schließlich kurz vor Weihnachten 2018 vor<sup>1092</sup> und wurde in erster Lesung am 24. Januar 2019<sup>1093</sup> debattiert. Drei Eckpunkte nannte die Regierung als handlungsleitend: (1) eine neue, partnerschaftliche Grundlage im Verhältnis zwischen Land und Hochschulen durch Entbürokratisierung und Vereinfachung; (2) eine grundsätzliche Beibehaltung von Aufgaben und Befugnissen der Hochschulorgane bei moderaten Prozessänderungen und (3) eine Verbesserung der Qualität in Studium und Lehre, die stärker die Lebenswirklichkeit der Studierenden berücksichtigen wolle.<sup>1094</sup>

In ihrer Vorstellung des Gesetzesentwurfs vor dem Landtag war es der Ministerin wichtig, das partnerschaftliche Verhältnis zu den Hochschulen

---

1091 Zit. nach Wiarda: Der Zweck des Da-Seins.

1092 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes. Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 21. Dezember 2018, Drs. 17/4668.

1093 Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 17/48 vom 24. Januar 2019, S. 37-44.

1094 Vgl. ebd., S. 149.

zu betonen, das ihre Hochschulpolitik im Allgemeinen wie auch das projektierte Gesetz im Besonderen kennzeichne. Zum Thema Präsenzpflcht stellte sie klar, dass die bestehende Regelung nicht abgeschafft, sondern in die Hände der Hochschulen gelegt werde.<sup>1095</sup> Zudem habe sie sich von den Studierendenvertreterinnen und -vertretern von der Sinnhaftigkeit der Studienbeiräte überzeugen lassen und sei ihnen im Vergleich zum Referentenentwurf weit entgegen gekommen.<sup>1096</sup> Die Opposition ätzte gegen den Entwurf und betitelte ihn als „Studierendengängelungsgesetz“<sup>1097</sup>. Er verfüge über keinerlei Leitmotive – er sei eine „wissenschaftspolitisch relativ leere Hülle mit Rückabwicklungen und – leider – keiner klaren Zielorientierung.“<sup>1098</sup> Nicht ganz zu Unrecht ließ man es sich nicht nehmen, darauf hinzuweisen, dass klassische rot-grüne Themen nach wie vor im Gesetzesentwurf stünden. Hatten CDU und FDP in der Vergangenheit noch große Zweifel an Instrumenten wie der Einführung des Kaskadenmodells oder der Ausweitung der Mitbestimmungsrechte für die einzelnen Statusgruppen, so waren diese nun selbstverständlicher Teil des von diesen Parteien verantworteten Gesetzesentwurfs: „Vieles [...sei] heute State of the Art, geädelt durch den Wissenschaftsrat.“<sup>1099</sup> Der AfD-Abgeordnete Helmut Seifen polemisierte in der Debatte gegen die gesamte Hochschulpolitik der sogenannten „Altparteien“ aus den vergangenen Jahren: „Ob nun als Wissenschaftsfreiheitsgesetz oder als Hochschulzukunftsgesetz deklariert: Die, ich sage mal, Vertriebswissenschaftlichung [sic!] unserer Universitäten setzt sich ungebremst fort.“<sup>1100</sup> Der Ausschussvorsitzende schlug bemerkenswert kapitalismuskritische Töne an und forderte ein Zurück in einen nicht näher präzisierten Zustand vor den Bologna-Reformen.

Wie üblich wurden Stellungnahmen der einschlägigen Interessenvertretungen eingeholt sowie eine Sachverständigenanhörung zu Gesetzesentwurf und Änderungsantrag angesetzt.<sup>1101</sup> Erneut gaben die Landesrektorinnenkonferenzen und die Arbeitsgemeinschaften der Kanzlerinnen und Kanzler von Universitäten und Fachhochschulen eine jeweils gemeinsam abgestimmte Stellungnahme ab. Die Hochschulleitungen waren erkennbar darum bemüht, mit einer Stimme zu sprechen. Eine gemeinsame

---

1095 Vgl. Plenarprotokoll 17/48, S. 38.

1096 Vgl. ebd.

1097 Ebd., S. 42.

1098 Ebd., S. 40.

1099 Ebd.

1100 Ebd., S. 43.

1101 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll zur 29. Sitzung des Wissenschaftsausschusses vom 3. April 2019, APr 17/597.

Stellungnahme von Unis und FHs rückte jedoch in immer weitere Ferne, da gerade Status und Stellung der Hochschulen, wie noch zu zeigen sein wird, einen der zentralen Streitpunkte im weiteren Gesetzgebungsprozess darstellen sollte.

Die Expertenanhörung fand am 3. April 2019 zwischen 10:00 und 15:45 Uhr statt. Anders als bei den Hearings der anderen großen Novellierungen der vergangenen Jahre wurde die Sitzung dieses Mal nicht nach der Reihe der Vortragenden strukturiert, sondern entlang systematisch zueinander passender Themenfelder, konkret: Rechtstellung, Finanzierung, Mitwirkung (Block I), Aufbau und Organisation, Hochschulpersonal (Block II), Studierende, Lehre und Prüfungen (Block III) sowie Zeugnisse, Forschung, Ergänzende Vorschriften (Block IV).<sup>1102</sup> Im Vergleich zu den früheren Expertenanhörungen zu Gesetzesnovellierungen fällt auf, dass die Abgeordneten konkretere und auf Einzelaspekte abzielende Rückfragen an die Experten und Interessenvertreterinnen richteten, die eine zumindest cursorische Lektüre der eingegangenen Stellungnahmen voraussetzte. In den folgenden Passagen wird ein synoptischer Überblick über die in den schriftlichen Stellungnahmen und in der Expertenanhörung vertretenen Positionen gegeben:

Auf der Seite der Gesetzesbefürworterinnen und -befürworter finden sich sowohl die Leitungsspitzen von Universitäten und Hochschulen wie auch die Hochschulräte und das Graduierteninstitut. Dies ist vielleicht der markanteste Unterschied im Vergleich zum Meinungsbild beim Hochschulzukunftsgesetz, das von diesen *stakeholdern* mehrheitlich abgelehnt worden war.<sup>1103</sup> Weiterhin brachten die Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten, der DHV sowie das CHE dem Gesetzesvorhaben Wohlwollen entgegen, wenn auch im Vergleich zu den Hochschulleitungen in Duktus und Inhalt etwas moderater vorgetragen. Der DHV beispielsweise

---

1102 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll zur 27. Sitzung des Wissenschaftsausschusses vom 13. Februar 2019, APr 17/543, S. 2.

1103 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1306 der Landeskonferenz der Rektorinnen und Rektoren sowie der Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen vom 21. März 2019, S. 1-2. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1314 der Landeskonferenz der Rektorinnen und Rektoren sowie der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten vom 21. März 2019, S. 1-2. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1318 der Konferenz der Vorsitzenden der Hochschulräte an den Universitäten des Landes NRW vom 20. März 2019, S. 1-2. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1295 des Arbeitskreises der Hochschulratsvorsitzenden der Fachhochschulen NRW vom 19. März 2019, S. 1-3. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1304 des Graduierteninstituts NRW vom 20. März 2019, S. 1-2.

unterstützte zwar das Gesetz als solches, opponierte allerdings entschieden gegen den noch zu thematisierenden Änderungsantrag in Bezug auf die Fachhochschulen.<sup>1104</sup> Gegnerinnen und Gegner des Gesetzes waren sämtliche Studierendenverbände einschließlich des neuen Akteurs Bündnis der SHK-Vertretungen, des DGB NRW, der Landesarbeitsgemeinschaft der Schwerbehinderten sowie der Landespersonalrätekonferenz Technik und Verwaltung.<sup>1105</sup> Weiterhin gab es Akteure, die das Gesetz aufgrund jeweils einer einzigen aus ihrer Sicht entscheidenden Regelung ablehnten, wie das Eine Welt Netz NRW mit Bezugnahme auf die Zivilklausel und den Deutschen Verein der Blinden und Sehbehinderten mit Bezugnahme auf Verschlechterungen für Menschen mit Behinderung.<sup>1106</sup> Eine mehr oder weniger neutrale Haltung nahmen nur der Hochschullehrerbund und die Landespersonalrätekonferenz der wissenschaftlich Beschäftigten ein, in deren Stellungnahmen sich Lob und Kritik in etwa die Waage hielten.<sup>1107</sup>

Grundsätzlich positiv wurde von den Gesetzesunterstützerinnen und -unterstützern der eingeschlagene Weg wieder hin zu mehr Autonomie für

---

1104 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1251 der Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten NRW vom 8. März 2019, S. 1-5. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1319 des Deutschen Hochschulverbands vom 21. März 2019, S. 1-5. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1351 des Centrums für Hochschulentwicklung vom 26. März 2019, S. 1-10.

1105 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1393 des Landes ASten-Treffens NRW vom 20. März 2019, S. 1-4. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1341 des Freien Zusammenschlusses der StudentInnenschaften vom 25. März 2019, S. 1-9. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1324 des Bündnisses der SHK-Vertretungen NRW vom 20. März 2019, S. 1-4. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1317 des DGB NRW vom 21. März 2019, S. 1-11. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1326 der Landesarbeitsgemeinschaft der Schwerbehindertenvertretungen NRW vom 21. März 2019, S. 1-3. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1329 der Landespersonalrätekonferenz Technik und Verwaltung vom 21. März 2019, S. 1-6.

1106 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1211 des Eine Welt Netz Nordrhein-Westfalen vom 18. Februar 2019, S. 1-2. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1286 des Vereins der Blinden und Sehbehinderten in Studium und Lehre (dvbs) vom 15. März 2019, S. 1-4.

1107 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1310 des Hochschullehrerbunds NRW vom 21. März 2019, S. 1-5. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1325 der Landespersonalrätekonferenz der wissenschaftlich Beschäftigten NRW vom 21. März 2019, S. 1-5.

die Hochschulen beurteilt.<sup>1108</sup> Paradigmatisch lässt sich in diesem Zusammenhang die Stellungnahme von LRK sowie Kanzlerinnen und Kanzlern NRW zitierten, die ihren Einlassungen vorausschickt,

„dass wir in dem Entwurf das grundlegende hochschulpolitische Anliegen der Landesregierung auf überzeugende Weise umgesetzt sehen. Die Hochschulleitungen der nordrhein-westfälischen Universitäten begrüßen ganz ausdrücklich die Wiederherstellung der Hochschulautonomie und die Stärkung der eigenverantwortlichen Gestaltungskraft der Hochschulen.“<sup>1109</sup>

Der LRK-Vorsitzende Lambert T. Koch führte in der Anhörung aus, das Verhältnis zwischen Land und Hochschulen sei zuletzt durch eine gute Kooperationsatmosphäre geprägt gewesen. Man habe gemeinsam viel erreicht, aber das Hochschulzukunftsgesetz habe zu restringente Rahmenvorgaben enthalten:

„Insofern geht die jetzt eingebrachte Novelle in die richtige Richtung. Sie verfolgt systematisch eine subsidiäre Grundstruktur, dass Hochschulen, Universitäten an den Stellen, wo sie wirklich die meisten Informationen und die besten Kompetenzen haben, Dinge für sich in Verantwortung regeln können.“<sup>1110</sup>

Für die Seite der Kritikerinnen und Kritiker seien exemplarisch die Studierendenvertretungen zitiert, die der Ministerin entgegen ihrer eigenen Aussagen vorwarfen, man sei zu wenig und zu spät beteiligt worden. Zudem trage die Politik ideologische Grabenkämpfe auf dem Rücken der Studierenden aus.<sup>1111</sup> Unter neuen medialen Rahmenbedingungen nutzen die Studierendenvertretungen bei dieser Novellierung auch erstmals die Möglichkeiten von Social Media und versuchten unter dem Hashtag „#NotMyHochschulgesetz“ auf den Plattformen Twitter, Facebook und Co. gegen das Gesetz zu mobilisieren.<sup>1112</sup>

Neben diesen grundsätzlichen Aussagen sollen die unterschiedlichen Positionen und Argumente zu den konkreten Veränderungen dargelegt werden. Strukturiert wird diese Analyse entlang der drei o.g. großen

---

1108 Vgl. Stellungnahme 17/1318 Hochschulräte Unis, S. 1. – Stellungnahme 17/1295 Hochschulratsvorsitzende FHs, S. 1.

1109 Stellungnahme 17/1314 LRK und Kanzler Unis, S. 1.

1110 APr 17/543, S. 7. – Ganz ähnlich auch Roland Kischkel für die Verwaltungsspitzen der Universitäten. Vgl. ebd., S. 8-9.

1111 Vgl. Stellungnahme 17/1393 des Landes ASten-Treffens NRW, S. 1.

1112 Vgl. <http://notmyhochschulgesetz.de/>.

Themenpakete (1) Verhältnis zwischen Land und Hochschulen, Entbürokratisierung; (2) Aufgaben und Befugnisse der Hochschulorgane sowie (3) Studium und Lehre. Als weiterer Punkt kommt noch das Verhältnis zwischen Universitäten und Fachhochschulen hinzu, das im Laufe des Gesetzgebungsprozesses eine immer größere Eigendynamik entfaltete (4).

(1) *Verhältnis zwischen Land und Hochschulen, Entbürokratisierung*: Einschneidende Änderungen betrafen den Bereich der Abschaffung der Hochschulentwicklungspläne und die Einführung strategischer Zielvereinbarungen und Hochschulverträge (§ 6). Dies war der Hauptpunkt, dessenthalb die Hochschulleitungen, der DHV und das CHE den Gesetzesentwurf unterstützen. Die Hochschulentwicklungspläne waren über Jahre als bürokratische Gängelung empfunden worden und die Wiedereinführung des Instruments der strategischen Zieldefinition wurde als schlanker und zielführender empfunden.<sup>1113</sup> Ulrich Müller vom CHE drückte es so aus: „Aus Sicht des CHE ist es sehr gut, dass der gesamte Prozess der Entwicklungsplanung gestrafft wird. Schlanker ist hier besser.“<sup>1114</sup> Die Studierendenvertretung LAT NRW hingegen versuchte, darin Widersprüche zu sehen:

„Auf der einen Seite wird bei der Abschaffung der Landeshochschulentwicklungspläne so argumentiert, dass man den Hochschulen mehr Freiheiten geben wolle. Auf der anderen Seite wird das Instrument der Hochschulverträge gestärkt, wobei offensichtlich eine Steuerung gewollt ist. Diese Dissonanz zeigt den fehlenden roten Faden hinsichtlich der Hochschulautonomie.“<sup>1115</sup>

Der DBG und die Landespersonalrätekonferenz Technik und Verwaltung hätten sich ebenfalls eine Beibehaltung der Hochschulentwicklungspläne gewünscht.<sup>1116</sup> Der Hochschullehrerbund nahm eine interessante Mittelposition ein: Er wendete sich nicht grundsätzlich gegen die Abschaffung der Hochschulentwicklungspläne, empfand aber die neueren Regelungen und die Hochschulverträge als intransparent und wünschte sich kreative

---

1113 Stellungnahme 17/1314 LRK und Kanzler Unis, S. 1. – Stellungnahme 17/1319 DHV, S. 2-3. – Stellungnahme 17/1351 CHE, S. 2-3.

1114 APr 17/543, S. 22.

1115 Stellungnahme 17/1393 LAT NRW, S. 12.

1116 Vgl. APr 17/543, S. 20 sowie Stellungnahme 17/1317 DGB NRW, S. 4. – APr 17/543, S. 15-16 sowie Stellungnahme 17/1329 Landespersonalrätekonferenz Technik und Verwaltung, S. 2.

und innovative Ideen für die künftige Entwicklungsplanung zwischen Hochschulen und Land.<sup>1117</sup>

Ein weiterer Streitpunkt war das Thema Streichung der Zivilklausel (§ 3 (6) HG). Hier sortierten sich die Positionen analog zu dem zuvor genannten Feld. Während die Universitätsspitzen, der DHV und das CHE die Streichung wahlweise als „absolut sinnvoll“<sup>1118</sup> oder grundgesetzkonform<sup>1119</sup> nachdrücklich begrüßten,<sup>1120</sup> ätzten Studierendenvertretungen sowie Gewerkschaften und die ihnen nahestehenden Personalvertretungen aus Technik und Verwaltung massiv dagegen<sup>1121</sup>. Die DGB-Landesvorsitzende Anja Weber bezeichnete dies im Ausschuss als „gravierende[n] Schritt in die falsche Richtung“<sup>1122</sup>. Auch aus der Entwicklungspolitik kam Gegenwind. Das Eine Welt Netz NRW kritisierte unter Verweis auf verschiedene Dokumente und Stellungnahmen von BMBF und HRK zum Thema Nachhaltigkeit: „Neben der Streichung einer Verpflichtung zu Nachhaltigkeit in Struktur und Lehre würden mit der Änderung auch das in dem Paragraphen verankerte Streben nach Frieden und Demokratie entfallen.“<sup>1123</sup> Interessant ist, dass die FH-Spitzen dieses stark polarisierende Thema in der politischen Debatte in ihren Einlassungen nicht erwähnen.

Weitgehend positiv wurden die Neuregelungen zum tenure-track (§ 37a, 38a HG) rezipiert. Generell wurde dieses wichtige Instrument zur Karriereförderung von Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern erstmals wirksam gesetzlich verankert. Die Personalrätekonferenz der wissenschaftlich Beschäftigten zeigte sich sehr zufrieden mit der Aufnahme des tenure-track-Modells ins Gesetz samt der zugehörigen als transparent empfundenen Verfahrensregeln.<sup>1124</sup> Die Uni-Spitzen sahen in den planbareren Karrierewegen für junge ambitionierte Kräfte aus ihrer Perspektive ein wichtiges Mittel der Rufabwehr.<sup>1125</sup> Die damit verbundene Neuregelung

---

1117 Vgl. APr 17/543, S. 17. – Stellungnahme 17/1310 HLB NRW, S. 3.

1118 Stellungnahme 17/1351 CHE, S. 2.

1119 Vgl. APr 17/543, S. 8.

1120 Vgl. APr 17/543, S. 13. – Stellungnahme 17/1314 LRK und Kanzler Unis, S. 1. – Stellungnahme 17/1319 DHV, S. 2.

1121 Vgl. APr 17/543, S. 18 sowie S. 24-25. – Stellungnahme 17/1393 LAT NRW, S. 10. – Stellungnahme 17/1324 Bündnis SHK-Vertretungen NRW, S. 1. – Stellungnahme 17/1317 DGB, S. 4. – Stellungnahme 17/1329 Landespersonalrätekonferenz Technik und Verwaltung, S. 2.

1122 Vgl. APr 17/543, S. 19-20.

1123 Stellungnahme 17/1211 Eine Welt Netz NRW, S. 2.

1124 Stellungnahme 17/1325 Landespersonalrätekonferenz der wissenschaftlich Beschäftigten NRW, S. 2.

1125 Vgl. APr 17/543, S. 35.

zur Gewährleistung von Chancengerechtigkeit von Männern und Frauen (§ 38a HG) wurde von der Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten als zweckmäßig angesehen.<sup>1126</sup> Einzelne *stakeholder* wünschten sich lediglich noch weitergehende Möglichkeiten, so etwa das CHE in Bezug auf weitergehende Qualitätssicherungsmechanismen und der DGB mit Blick auf den tenure-track als verpflichtenden Normalfall für alle Juniorprofessuren.<sup>1127</sup> Der DHV als Berufsorganisation, die sich zumindest in dieser Hinsicht offenkundig noch immer den klassischen Ordinarien verpflichtet sieht, wendete sich gegen tenure-track-Konstruktionen ab dem Level von W2-Positionen.<sup>1128</sup>

Für gewissen Unmut sorgten die geplanten Änderungen bei der Dauerbaustelle gute Beschäftigungsbedingungen (§ 34a HG). Positiv hierzu äußerten sich einzig die Hochschulleitungen.<sup>1129</sup> Massive Kritik kam vom DGB sowie von der Personalrätekonferenz der wissenschaftlich Beschäftigten.<sup>1130</sup> Beim Wissenschaftlichen Mittelbau bestehe nach wie vor das altbekannte Problem des Stemmens von Daueraufgaben bei weiterhin mangelhafter Perspektive. Die Personalkategorie der Akademischen Räte und Rätinnen auf Zeit sei nicht mehr zeitgemäß: „Befristete Beschäftigungsverhältnisse – teilweise über Jahrzehnte – bieten für die Betroffenen keine Perspektive und sind eines attraktiven Arbeitgebers unwürdig.“<sup>1131</sup>

(2) *Aufgaben und Befugnisse der Hochschulorgane:* Im Themenfeld der Hochschulgremien und ihrer Kompetenzen stand vor allem der Hochschulrat (§ 21 HG) im Mittelpunkt – allerdings im Lichte der Diskussionen der vergangenen Jahre bemerkenswert wenig kontrovers. Die Hochschulratsvorsitzenden von Universitäten und Hochschulen als Betroffene begrüßten die Neuregelung zur Dienstvorgesetzteneigenschaft des Hochschulrats, die dem von ihnen eingebrachten Wünschen entspreche.<sup>1132</sup> Die Studierendenvertretungen, die immer gegen die Hochschulräte opponiert

1126 Vgl. Stellungnahme 17/1251 Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten NRW, S. 1.

1127 Vgl. Stellungnahme 17/1317 DGB NRW, S. 7. – Stellungnahme 17/1351 CHE, S. 5-6.

1128 Vgl. Stellungnahme 17/1319 DHV, S. 7.

1129 Vgl. Stellungnahme 17/1314 LRK und Kanzler Unis, S. 2.

1130 Vgl. Stellungnahme 17/1325 Landespersonalrätekonferenz der wissenschaftlich Beschäftigten NRW, S. 1. – Stellungnahme 17/1317 DGB NRW, S. 6-7. – APr 17/543, S. 15.

1131 Stellungnahme 17/1325 Landespersonalrätekonferenz der wissenschaftlich Beschäftigten NRW, S. 5.

1132 Vgl. Stellungnahme 17/1314 LRK und Kanzler Unis, S. 1. – Stellungnahme 17/1318 Hochschulräte Unis, S. 1.

hatten, drangen nun nicht länger auf deren Abschaffung, sondern erwähnten die Hochschulräte in ihren Papieren nicht mehr. Auch der DGB schien sich mit deren Existenz abgefunden zu haben und forderte nicht mehr die Abschaffung, wohl aber die Kompetenzbeschneidung und dessen Rückstufung zum Beratungsgremium sowie die bessere Beteiligung von Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern.<sup>1133</sup> Das CHE auf der anderen Seite plädierte umgekehrt für einen weiteren Ausbau der Entscheidungsbefugnisse der Hochschulräte.<sup>1134</sup> Weitere Interessenvertretungen äußerten moderate Änderungswünsche: Die Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten kritisierte die Begrenzung der Beratung der Gleichstellungsbeauftragten mit dem Hochschulrat auf nur einmal pro Jahr (§ 21, 5a HG).<sup>1135</sup> Der Hochschullehrerbund monierte, dass die Möglichkeit zu einer Ausweitung der Befugnisse des Hochschulrats nicht genutzt worden sei: „De facto ist der Hochschulrat oft ‚gleichgeschaltet‘ und stärkt damit ganz erheblich die Leitungsorgane.“<sup>1136</sup> Die Landespersonalrätekonferenz Technik und Verwaltung verlangte mehr Teilhabe von weiteren gesellschaftlich relevanten Gruppen im Hochschulrat.<sup>1137</sup> Letzten Endes bezogen sich diese Punkte nur auf Ausgestaltungsdetails; eine Abschaffung oder gar radikale Kompetenzbeschneidung der Hochschulräte forderte niemand mehr, sodass man festhalten kann, dass dieses einst so stark umstrittene von Schwarz-Gelb neu eingeführte Gremium mittlerweile als etabliert in der nordrhein-westfälischen Hochschullandschaft gelten darf.

In Bezug auf das Rektorat (§ 17 HG) gab es vor allem an zwei Regelungen Kritik, nämlich an den Wahlmodalitäten und an der Option eines studentischen Prorektors.<sup>1138</sup> In Bezug auf die Wahl und Abwahl des Rektors wurde die Optionsregel (§ 17a HG) kritisiert und sich dafür ausgesprochen, diese Kompetenz ausschließlich dem Organ der Hochschulversammlung zuzuschreiben.<sup>1139</sup> Der DHV sah die Stimme der Professorinnen und Professoren bei der Rektoratswahl zu wenig berücksichtigt. Mit der vorge-

---

1133 Vgl. Stellungnahme 17/1317 DGB NRW, S. 5-6.

1134 Vgl. Stellungnahme 17/1351 CHE, S. 4-5.

1135 Vgl. Stellungnahme 17/1251 Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten NRW, S. 2.

1136 Stellungnahme 17/1310 HLB NRW, S. 6.

1137 Vgl. Stellungnahme 17/1325 Landespersonalrätekonferenz der wissenschaftlich Beschäftigten NRW, S. 5.

1138 Eine ländervergleichende Übersicht zu den Modalitäten von Wahl und Abwahl der Rektorate/Präsidiien findet sich bei o. V.: „Checks and balances“ in der Hochschulorganisation, in: *Forschung und Lehre* 1 (2018), S. 38-41.

1139 Vgl. Stellungnahme 17/1318 Hochschulräte Unis, S. 4.

legten Regelung fahre man immerhin schon besser als in vielen anderen Bundesländern. Er sprach sich für eine „Präponderanz des Senates“<sup>1140</sup> bei der Rektoratswahl aus. Die Leitungsspitzen der FHs sahen die Möglichkeit eines studentischen Prorektors (§ 17, Abs. 2 HG) sehr kritisch und votierten für die Streichung dieser Regelung.<sup>1141</sup> Die FH-Leitungen waren im Übrigen auch die einzigen, die sich für eine grundsätzliche Streichung des Organs Hochschulversammlung (§ 22b HG) aussprachen.<sup>1142</sup> Ansonsten trafen die vorgesehenen Regelungen allerorten auf Zustimmung.

Die für den Senat (§ 22 HG) vorgesehenen neuen offeneren Regeln bei der Statusgruppenzusammensetzung, die den Grundordnungen der einzelnen Hochschulen recht große Handlungsspielräume offenhielten, wurden von den Universitäten nachdrücklich unterstützt.<sup>1143</sup> Die Verwaltungsspitzen der Fachhochschulen pochten auf das althergebrachte Prinzip der Professorinnen- bzw. Professorenmehrheit, das mit der vorgesehenen hälftigen Besetzung nach § 22 Abs. 2, 4 HG und § 11 HG aufgeweicht wurde.<sup>1144</sup> Der Hochschullehrerbund kritisierte, dass der Senat weiterhin nur auf Empfehlungen und Stellungnahmen beschränkt bleibe; er solle stattdessen zu einem „echten“ Entscheidungsgremium ausgebaut werden.<sup>1145</sup>

Gegenstand vieler Einlassungen, v.a. von Seiten der Studierenden, waren grundsätzlich die vorgesehenen Regelungen zur Gremiendemokratie und zur Gruppenparität (§ 11 HG). Zwar freuten sich die Studierendenverbände und Gewerkschaften über den Fortbestand des Studienbeirats, kritisieren allerdings die aus ihrer Sicht nicht weit genug gehende Demokratisierung der Hochschulen und den steigenden Einfluss externer Akteure.<sup>1146</sup> Gleichzeitig wurde moniert, dass die Viertelparität nur als optionale Regelung vorgesehen sei.<sup>1147</sup> Sie sollte nach dem Willen der Studierendenverbände verpflichtend festgeschrieben werden.<sup>1148</sup> Ins gleiche Horn stieß der DGB. Nur so könne die Kultur des Miteinanders gestärkt werden: „Kulturwandel“, so Anne Knauf vom DGB NRW in der

---

1140 Stellungnahme 17/1319 DHV, S. 4.

1141 Vgl. Stellungnahme 17/1306 Leitungen FHs, S. 5.

1142 Vgl. ebd., S. 5.

1143 Vgl. Stellungnahme 17/1314 LRK und Kanzler Unis, S. 2.

1144 Vgl. Stellungnahme 17/1306 Leitungen FHs, S. 5.

1145 Vgl. Stellungnahme 17/1310 HLB NRW, S. 6.

1146 Vgl. Stellungnahme 17/1393 LAT NRW, S. 7-10. – Stellungnahme 17/1324 Bündnis SHK-Vertretungen NRW, S. 1. – Stellungnahme 17/1317 DGB NRW, S. 6.

1147 Vgl. Stellungnahme 17/1341 fsz, S. 4.

1148 Vgl. APr 17/543, S. 28.

Anhörung, geschehe „auch durch Gesetz und neue Möglichkeiten oder Anforderungen, miteinander ins Gespräch zu kommen. Deshalb wollen wir an der Viertelparität als Regelmodell festhalten.<sup>1149</sup> Der DHV auf der anderen Seite plädierte aus professoraler Sicht für die grundsätzliche Streichung der Möglichkeit einer Viertelparität, insbesondere im Senat.<sup>1150</sup> Ganz auf Linie der Landesregierung lagen die Universitätsleitungen, die die optionale Regelung für die beste hielten und sich wünschten, dass dies an den Hochschulen vor Ort je nach Lage unterschiedlich gehandhabt werden dürfe.<sup>1151</sup>

Die Regelungen zum Bereich Gleichstellung und Diversity wie beispielweise die gesetzliche Verankerung der geschlechtergerechten Zusammensetzung von Gremien (§ 11b HG) wurden auch von Seiten der Gesetzeskritikerinnen und -kritiker anerkannt. Es handelte sich hier um den einzigen Punkt, den die Studierendenverbände lobend hervorhoben.<sup>1152</sup> Die Konferenz der Landesgleichstellungsbeauftragten stellte eindrücklich heraus, dass die Substanz der bereits im rot-grünen Hochschulzukunftsgesetz vorgesehenen Gleichstellungsregelungen erhalten bleibe.<sup>1153</sup> Lediglich zum Schutz vor sexualisierter Diskriminierung und Gewalt (§§ 3, 51 HG) wünschte man sich in § 3 HG einen noch stärkeren Diskriminierungsschutz.<sup>1154</sup>

(3) *Studium und Lehre*: Die Diskussionen im Bereich der Qualitätsverbesserungen für die Studierenden drehten sich vor allem um das Reizthema Streichung des Verbots zur Anwesenheitspflicht (§ 64 (2), Satz 1 HG). Die Universitätsspitzen waren mit dieser Regelung sehr zufrieden und fügten noch hinzu, dass sich aus ihrer Sicht in der Praxis nicht viel ändere.<sup>1155</sup> Die Studierendenverbände liefen Sturm gegen diese Neuerung.<sup>1156</sup> Exemplarisch sei hier das LAT NRW zitiert:

---

1149 Ebd., S. 30.

1150 Stellungnahme 17/1319 DHV, S. 5.

1151 Vgl. APr 17/543, S. 27-28.

1152 Vgl. Stellungnahme 17/1393 LAT NRW, S. 10-11.

1153 Vgl. Stellungnahme 17/1251 Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten NRW, S. 1. – APr 17/543, S. 19.

1154 Vgl. Stellungnahme 17/1251 Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten NRW, S. 1-2.

1155 Vgl. Stellungnahme 17/1314 LRK und Kanzler Unis, S. 2. – APr 17/543, S. 57-58.

1156 Vgl. Stellungnahme 17/1393 LAT NRW, S. 2-3. – Stellungnahme 17/1324 Bündnis SHK-Vertretungen NRW, S. 1. – Stellungnahme 17/1341 fsz, S. 5-6.

„Anwesenheitspflichten werden eingesetzt, um schlechte Lehre zu verschleiern. Das ist das, worüber wir eigentlich reden müssten, über gute Lehre, und nicht über Anwesenheitspflichten an der einen oder anderen Stelle. Dass man die Diskussion auf Augenhöhe jetzt in den Studienbeirat verlegt, ist ein gangbarer Weg.“<sup>1157</sup>

Die Gleichstellungsbeauftragten wiesen auf Folgeprobleme für die familienfreundliche Hochschule hin.<sup>1158</sup> Süffisant merkte der Bonner Staatsrechtler Wolfgang Löwer, der für den DHV in der Expertenanhörung auftrat, mit Blick auf die Historie dieses Themas mit sehr feiner Ironie an: „Das Problem ist eigentlich erst zu einem geworden, als geregelt worden ist, was nicht geregelt war.“<sup>1159</sup>

Weiterhin lehnten die Studierendenverbände ebenso wie der DGB optionale Studienverlaufspläne sowie verpflichtende Online-Self-Assessments als Maßnahmen zur Senkung der Studienabbruchquote entschieden ab.<sup>1160</sup> Die Sehbehinderungsverbände kritisierten Änderungen des § 64 zum Nachteilsausgleich bei Prüfungen für Studierende mit Behinderung und plädierten für eine Stärkung der Rolle der Beauftragten für chronisch Kranke und Inklusion.<sup>1161</sup> Der LAT NRW nutze seine Stellungnahme, um erneut die geplante Einführung von Gebühren für Nicht-EU-Ausländer zu kritisieren, selbst wenn diese nicht Gegenstand des Gesetzgebungsvorhabens war.<sup>1162</sup>

(4) *Universitäten und Fachhochschulen:* Auf dem Themenfeld Rolle und Status der Fachhochschulen entwickelte sich während des Gesetzgebungsprozesses eine immer größere Eigendynamik, die sich vor allem am inzwischen zum Dauerbrenner gewordenen Thema Promotionsrecht<sup>1163</sup> entzündete und die auch auf einer immer kraftvolleren Interessenvertretung der Fachhochschulen fußte. So brachten die Regierungsfractionen CDU

---

1157 Vgl. APr 17/543, S. 64.

1158 Vgl. Stellungnahme 17/1251 Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten NRW, S. 1-2. – APr 17/543, S. 67.

1159 APr 17/543, S. 59.

1160 Stellungnahme 17/1393 LAT NRW, S. 4-7. – Stellungnahme 17/1317 DGB NRW, S. 9-10.

1161 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1286 des Vereins der Blinden und Sehbehinderten in Studium und Beruf (dvbs) vom 15 März 2019, S. 1-3.

1162 Vgl. Stellungnahme 17/1393 LAT NRW, S. 11.

1163 Vgl. Joachim Lege: Die Herzkammer der Wissenschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. September 2019. – Vgl. o. V.: Streit um das Promotionsrecht für Fachhochschulen, in: *Forschung und Lehre* 4 (2019), S. 413.

und FDP nachträglich zu dem vor Weihnachten vorgelegten Gesetzesentwurf vor der ersten Lesung am 12. Februar 2019 noch einen Änderungsantrag ein, der folgendes vorsah: Dem Promotionskolleg für angewandte Forschung NRW sollte ein neuer rechtlicher Status als juristische Person des öffentlichen Rechts zuerkannt werden, um die Voraussetzung dafür zu schaffen, dem Kolleg das Promotionsrecht verleihen zu können. Diese Möglichkeit wurde jedoch zugleich an verschiedene Bedingungen wie eine vorangehende Begutachtung durch bspw. den Wissenschaftsrat geknüpft. Letzten Endes zielte der im Änderungsantrag vorgesehene neue Absatz § 67b darauf ab, die nach wie vor trotz aller neu geschaffenen Möglichkeiten bestehende „gläserne Decke“ für Fachhochschulabsolventinnen und -absolventen, den Weg einer Promotion einzuschlagen, zu erleichtern.<sup>1164</sup> Zusammen mit der im Gesetzesentwurf ferner vorgesehenen Möglichkeit, dass sich die Fachhochschulen künftig auch als „Hochschulen für angewandte Wissenschaften“ bezeichnen dürfen (§ 2 (5)), war dies Anlass für heftige Kontroversen zwischen den *stakeholdern*.<sup>1165</sup>

Die Leitungsspitzen der Fachhochschulen wünschten sich noch weitergehende Freiheiten bei der Namensbildung und drangen darauf, dass für die Bezeichnung der Hochschulart der Typenbegriff „Fachhochschule“ entfallen und durch die Bezeichnung „Hochschule für angewandte Wissenschaften“ ersetzt werden solle. Gleichzeitig möge es aber den Hochschulen freigestellt bleiben, in ihren Grundordnungen einen Eigennamen festzulegen, der u.a. auch weiterhin den Namensbestandteil „Fachhochschule“ enthalten könne, um so eine größtmögliche Flexibilität zu haben.<sup>1166</sup> Der Vorsitzende der Hochschulpräsidien führte zu diesem Punkt in der Expertenanhörung aus: „Wir wollen den Namen ‚Fachhochschule‘ eigentlich nicht mehr hören. ‚Fuchhochschulen‘ wecken im englischsprachigen Raum ganz merkwürdige Assoziationen. Wir sind nichtmehr die Fachhochschulen der 70er- und 80er-Jahre. Wir haben uns weiterentwickelt.“<sup>1167</sup> Der HLB als Berufsverband der FH-Professorinnen und -Professoren monierte in ähnlicher Manier die als verwirrend empfundenen Ausführungen zur Rechtsstellung (S. 3).<sup>1168</sup> Der DHV auf der anderen Seite sperrte sich zwar nicht grundsätzlich gegen eine Öffnung in der Wahl der

---

1164 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Änderungsantrag CDU/FDP zum Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 12. Februar 2019, Drs. 17/5081, S. 3-5.

1165 Vgl. Inken Schönauer: Neue Doktoren, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 4. Februar 2018.

1166 Vgl. Stellungnahme 17/1306 Präsidien FHs, S. 2.

1167 APr 17/597, S. 12.

1168 Vgl. Stellungnahme 17/1310 HLB NRW, S. 3.

Bezeichnungen, warnte aber vor einer grundsätzlichen Streichung der Bezeichnung Fachhochschule als Typenbegriff, da sowohl das HRG als auch andere Landeshochschulgesetze nach wie vor damit arbeiteten.<sup>1169</sup> Bei den Universitäten sah man es aus statusrechtlichen Gründen mit einem großen Unmut, dass mit der Bezeichnung „Hochschule für angewandte Wissenschaften“ sowohl die Universitäten als auch die Fachhochschulen beide unterschiedslos als Hochschulen adressiert wurden.

Nicht nur statusrechtliche Befindlichkeiten, auch dahinter liegende handfeste Ressourcenkonflikte waren ausschlaggebend für die Kontroverse, wie man an den Diskussionen um das Promotionsrecht (§ 67b) ablesen kann: Die Vertreterinnen und Vertreter der Fachhochschulen begrüßten den Änderungsantrag von CDU und FDP nachdrücklich und wünschten sich sogar noch verbindlichere Regelungen<sup>1170</sup> bis hin zu einem vollwertigen Promotionsrecht<sup>1171</sup>. Das Graduierteninstitut NRW als maßgeblicher Akteur unterstütze den Änderungsantrag mit aller Vehemenz, der Entwurf könne „Kräfte entfesseln, die die wirtschaftliche und soziale Innovationskraft des Landes stärken“, eine exklusive Bindung des Promotionsrechts an Universitäten sei ohnehin einfach nicht mehr zeitgemäß.<sup>1172</sup> In gleicher Manier plädierte Hartmut Ihne, Präsident der Hochschule Bonn/Rhein-Sieg, in einer Einzelstellungnahme für die Überwindung des aus seiner Sicht überkommenen Exklusivrechts auf Promotionen für Universitäten und für eine Stärkung der Hochschulen für angewandte Wissenschaften.<sup>1173</sup> Im Ausschuss ermutigte er die Landesregierung, er wolle ihr dezidiert mit auf den Weg geben:

„Damit hätten Sie eine Innovation im Wissenschaftssystem herbeigeführt – das ist extrem wichtig –, ein Stück weit Wissenschaftsgeschichte geschrieben und einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass sich die Wissenschaft – das ist eines ihrer historischen Wesensmerkmale – auch verändert.“<sup>1174</sup>

Neben diesen „usual suspects“ aus der Lobby der Fachhochschulen unterstützen der DGB, die Studierendenverbände und die Personalrätekonferenz Wissenschaft den Ausbau von Promotionsmöglichkeiten für FH-Ab-

---

1169 Vgl. APr 17/543, S. 21-22.

1170 Vgl. Stellungnahme 17/1306 Präsidien FHs, S. 3.

1171 Vgl. Stellungnahme 17/1295 Hochschulratsvorsitzende FHs, S. 1-2.

1172 Vgl. Stellungnahme 17/1304 Graduierteninstitut NRW, S. 2.

1173 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1328 von Hartmut Ihne vom 20. März 2019, S. 1-5.

1174 Vgl. APr 17/543, S. 78-79.

solventinnen und -Absolventen.<sup>1175</sup> Nicht zuletzt das CHE machte sich zum Anwalt dieser Anliegen. Dessen Vertreter Ulrich Müller sagte in der Expertenanhörung: „Um es einmal provokativ zu sagen: Eine Promotion ist nichtdeshalb qualitativ hochwertig, nur weil sie an der Uni stattfindet.[...] Eine Promotion ist im Umkehrschluss nicht minderwertig, nur weil sie an der FH stattfindet.“<sup>1176</sup>

Auf der anderen Seite standen die *stakeholder* der Universitäten, die die geplanten Neuerungen rundheraus ablehnten. Die Rektorate der Universitäten machten sich für eine Streichung von § 67b stark: „Anderenfalls ist zu befürchten, dass es mit der Verleihung des Promotionsrechts an eine Einrichtung der Fachhochschulen zum Aufbau hochgradig ineffizienter Parallelstrukturen kommt.“<sup>1177</sup> Der DHV verhängte ein Generalverdict über diese Pläne.<sup>1178</sup> Die Hochschulratsvorsitzenden der Universitäten machten sich die Position der Universitätsleitungen zu Eigen. Immerhin signalisierte man, dass der Weg eher darin bestehen müsse, die kooperativen Promotionen auszubauen anstatt neue Regelungen zu schaffen.<sup>1179</sup> Die Allgemeinen Fakultätentage sowie die Fakultätentage der Ingenieurwissenschaften und der Informatik an den Universitäten wurden mobilisiert, um sich für den Weg kooperative Promotionen stark zu machen und gegen ein Graduierteninstitut zu plädieren.<sup>1180</sup>

Bei diesen Kontroversen sind verschiedene Interessenskonstellationen bemerkenswert: Die Universitätsspitzen und die sie unterstützenden Interessenvertretungen standen plötzlich gegen alle anderen, weswegen es auch nicht wunder nimmt, dass die LRK und die Kanzlerinnen und Kanzler – obgleich sie das Gesetzesvorhaben im Grundsatz begrüßten – sich in nahezu der Hälfte ihrer siebenseitigen Stellungnahme nur mit diesem Thema auseinandersetzten, während die Neuerungen in allen anderen Themenfeldern mit knappen Worten unterstützt wurden. Sie sahen sich hier mit einer breiten Front konfrontiert, da die Vertreterinnen und Vertreter der

---

1175 Vgl. Stellungnahme 17/1317 DGB NRW, S. 10-11. – Stellungnahme 17/1393 LAT NRW, S. 13. – Stellungnahme 17/1341 fsz, S. 7. – Stellungnahme 17/1325 Landespersonalrätekonferenz der wissenschaftlich Beschäftigten NRW, S. 1.

1176 APr 17/543, S. 80.

1177 Stellungnahme 17/1314 LRK und Kanzler Unis, S. 5.

1178 Vgl. Stellungnahme 17/1319 DHV, S. 9-10.

1179 Vgl. Stellungnahme 17/1318 Hochschulräte Unis, S. 3.

1180 Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1394 der Fakultäten der Ingenieurwissenschaften und der Informatik an Universitäten vom 1. April 2019, S. 1-3. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme 17/1395 des Allgemeinen Fakultätentages vom 1. April 2019, S. 1-2.

Fachhochschulen alle *stakeholder* aus der Gesellschaft auf ihrer Seite hatten. Es war das einzige Thema, bei dem Gewerkschaften, Studierendenverbände und das CHE an einem Strang zogen. Die Debatte wurde so scharf und erbittert geführt, dass sich ein Vertreter des Graduierteninstituts in der Expertenanhörung veranlasst sah, zur Gelassenheit zu mahnen: „Die Aufgeregtheit, die verbreitet wird, wenn sich im Zusammenhang mit dem Promotionsrecht etwas ändert – das Ende des Abendlandes wird vorausgesagt –, halte ich für völlig unangebracht.“<sup>1181</sup> Es steht zu vermuten, dass nicht nur kulturelle und statusrechtliche Animositäten die Universitäten leiteten, sondern auch materielle Interessen. Jeder Schritt hin zu einer Promotion an Fachhochschulen würde immer die Frage nach der personellen und organisatorischen Betreuung nach sich ziehen. Es müssten Stellen neu geschaffen werden mit Geld, das anderswo fehlen würde. Vor diesem Hintergrund wird verstehbar, warum die Klingen gerade auf diesem Feld mit solcher Vehemenz gekreuzt wurden.

#### 4.3.3.3 Die Verabschiedung des Gesetzes

Die Beratung in den Ausschüssen zog sich nach der Expertenanhörung noch bis zur zweiten Lesung Mitte Juli hin. Insbesondere Bündnis 90/Die Grünen konfrontierten die Regierung und die sie stützenden Parlamentsfraktionen mit umfassenden Detailfragen, u.a. zu datenschutzrechtlichen Aspekten, zu den Beschäftigungsbedingungen und zu weiteren Themen,<sup>1182</sup> deren schriftliche Beantwortung aus dem Ministerium die Staatssekretärin Annette Storsberg nachliefern musste.<sup>1183</sup> Die SPD ihrerseits kündigte verschiedene Änderungsanträge an, in der ihre Interessen Berücksichtigung finden sollten.<sup>1184</sup> In den Folgewochen gab es zwei Änderungsanträge: CDU und FDP drangen darauf, auch nichtstaatlichen Universitäten und Fachhochschulen die Möglichkeit einzuräumen, mit dem Promotionskolleg zu kooperieren. Zudem sollten Existenzgründungen aus Hochschulmitteln vereinfacht, nachträgliche tenure-track-Optionen auch nach Einstellung geschaffen sowie dem Hochschulträger die Befugnis ge-

---

1181 Vgl. APr 17/543, S. 74.

1182 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 31. Sitzung des Wissenschaftsausschusses vom 15. Mai 2019, APr 17/637, S. 30.

1183 Vgl. MKW NRW: Antworten auf die Nachfragen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hochschulgesetzes vom 14. Juni 2019, Vorlage 17/2170.

1184 Vgl. APr 17/637, S. 29.

geben werden, die interne Governance der von ihm getragenen Hochschule zu regeln.<sup>1185</sup> Der Antrag der SPD-Fraktion hingegen zielte darauf ab, den Hochschulentwicklungsplan, den Rahmenkodex gute Beschäftigungsbedingungen und die Zivilklausel beizubehalten, die Kompetenzen von Personalratsmitgliedern zu stärken sowie die Chancen der Digitalisierung insbesondere für sehbehinderte und blinde Menschen besser zu nutzen.<sup>1186</sup> Kurz gesagt ging es CDU und FDP nur um Präzisierungen im Detail, wohingegen die SPD wesentliche Kernanliegen der Novellierung revidiert sehen wollte.

Welche Änderungen enthielt nun der endgültig eingebrachte Entwurf<sup>1187</sup> zur zweiten Lesung als Ergebnis des parlamentarischen Verfahrens im Vergleich zum ersten Entwurf von vor Weihnachten? Die wichtigste Änderung betraf die Überführung des Graduiertenkollegs NRW in ein neues gemeinsames Promotionskolleg als hochschulübergreifende Institution (§ 67b HG). Dieser neuen Einrichtung konnte nach Begutachtung des Wissenschaftsrats als Qualitätssicherungsmechanismus ein konditioniertes Promotionsrecht erteilt werden. Dies war Ausfluss der von CDU und FDP angestoßenen Initiative, die auch von SPD und Grünen mitgetragen wurde, wenngleich die Universitäten und ihre Interessenvertretungen sich dem entgegengestellt hatten. Die Möglichkeit für Hochschulangehörige, als Gründerinnen und Gründer eine Auszeit zu nehmen, war ein schwarzgelbes Herzensanliegen, das ebenfalls Eingang in die überarbeitete Fassung erhielt (§ 3a HG). Weiterhin aufgenommen wurden verschiedene Regelungen zu Ordnungsverstößen und Ordnungsmaßnahmen (§ 51a HG). Auf diese Weise wollte die Regierung den in den Anhörungen vorgetragenen Bitten von Hochschulleitungen, Studierenden und Gleichstellungsbeauftragten zu Belästigungen, Nötigungen und sexualisierter Gewalt entgegenkommen. Damit wurde ein entsprechendes Instrumentarium, auch im Bereich von Social Media, von Ordnungstatbeständen und Ordnungssanktionen geschaffen. Bei den tenure-track-Regelungen wurde eine Zusatzbestimmung aufgenommen, der zufolge Nachwuchskräfte auch ohne Ausschreibung das Angebot eines tenure track gemacht werden kann, wenn ein Rufschreiben an eine andere Hochschule vorliegt (§ 38a HG).

---

1185 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Änderungsantrag CDU/FDP zum Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 5. Juni 2019, Drs.17/6435, S. 9-17.

1186 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Änderungsantrag SPD zum Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 18. Juni 2019, Drs.17/6600, S. 3-6.

1187 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Beschlussempfehlung und Bericht des Wissenschaftsausschusses zum Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 8. Juli 2019, Drs. 17/6797.

Unabhängig von ihrer Zustimmung zur Schaffung des neuen Promotionskollegs ließen es sich Grüne und SPD nicht nehmen, vor der zweiten Lesung in entsprechenden Entschließungsanträgen noch einmal die Rücknahme des Gesetzesentwurfs zu fordern.<sup>1188</sup> Die Rednerinnen und Redner der Regierungsfractionen sowie auch die Ministerin selbst betonten in der parlamentarischen Debatte grundlegend den Wert der Subsidiarität, der im Einklang mit der Regierungslinie insgesamt stehe und den man nun mit der Neujustierung des partnerschaftlichen Verhältnisses mit den Hochschulen hin zu mehr Freiheit und Selbstverantwortung auch konkret einlöse.<sup>1189</sup> Der Abgeordnete Stefan Nacke (CDU) ließ sich dazu folgendermaßen ein: „Mit dem heute zu beschließenden Gesetzesentwurf [...] hält die NRW-Koalition Wort und gestaltet mit einem weiteren Baustein ihres Koalitionsvertrages die Wirklichkeit neu.“<sup>1190</sup> Die FDP profilierte insbesondere den Begriff „Entfesselung“<sup>1191</sup> und schlug damit die Brücke zu anderen Politikfeldern. Die Ministerin unterstrich einmal mehr: „Vertrauen und Eigenverantwortung sind das Fundament, auf dem die Partnerschaft des Landes mit den Hochschulen besteht.“<sup>1192</sup>

Für die SPD zog der Redner Dietmar Bell große historische Linien vom Hochschulausbau seit den 1970er Jahren unter Johannes Rau bis zur schwarz-gelben Förderung der Fachhochschulen in den 2000er Jahren. Der erste Teil seiner Rede war in bemerkenswert konsensorientiertem Ton bei der Rückschau, was man in der Vergangenheit gemeinsam erreicht habe, gehalten – allerdings nur, um im zweiten Teil umso härter auszu-teilen und der Regierung vorzuhalten, nun ohne Not aus ideologischen Gründen mit „verantwortungsloser Kampfrhetorik“ die Diskussionskultur zu stören: Man verabschiede sich aus dem „ernst zu nehmenden wissenschaftspolitischen Dialog“ und untergrabe mit „großem Getöse und ritualisierter Freiheitsrhetorik [...] jegliche Gesetzesänderung [...]“.<sup>1193</sup> Im Folgenden ließ er an den verschiedenen Planungen auf allen Ebenen kein gutes Haar mit Ausnahme der Schaffung des Promotionskollegs, dem

---

1188 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag SPD vom 10. Juli 2019, Drs. 17/6846. – Landtag Nordrhein-Westfalen: Entschließungsantrag Bündnis 90/Die Grünen vom 10. Juli 2019, Drs. 17/6844.

1189 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 17/63 vom 11. Juli 2019, S. 34, 40, 45.

1190 Ebd., S. 34.

1191 Ebd., S. 40.

1192 Ebd., S. 44.

1193 Ebd., S. 37.

er ausdrücklich ein positives Zeugnis ausstellte.<sup>1194</sup> Die AfD beschränkte ihren Debattenbeitrag ein weiteres Mal darauf, als angebliche Stimme der „wertkonservativen Vernunft“<sup>1195</sup> gegen Bologna und die Ökonomisierung der Hochschulpolitik zu polemisieren. Einmal mehr musste Wilhelm von Humboldt als idealisierte Projektionsfläche für ein nicht näher präzisierendes, aber in jedem Fall besseres Früher herhalten. Nachdem die Ministerin abschließend mit einer *Tour de force* durch alle Änderungen die Grundlinie der Novellierung durchging und lobte, fand schließlich die Abstimmung statt, in der das Gesetz mit der Mehrheit der Regierungsfractionen CDU und FDP gegen die Stimmen von SPD, Grünen und AfD angenommen wurde.<sup>1196</sup>

#### 4.3.4 Weitere hochschulpolitische Initiativen und Maßnahmen

Unter den weiteren hochschulpolitischen Initiativen und Maßnahmen sticht insbesondere ein altbekanntes emotional besetztes Dauerthema der vergangenen Jahre hervor, das eigentlich schon vom Tisch zu sein schien: die *Studienbeiträge* – dieses Mal für Studierende aus Drittstaaten. Wie in Kapitel 4.3.2 gesehen, plante die Landesregierung ausweislich des Koalitionsvertrags eine Orientierung am Baden-Württemberger Modell. Dies war im Koalitionsvertrag mit dem Versprechen versehen worden, dass die daraus generierten Mittel ausschließlich für Verbesserungen der Qualität in der Lehre verausgabt werden sollten.<sup>1197</sup> Bereits Anfang Juli 2017 hatte die SPD bei diesem für die sozialdemokratische Hochschulpolitik sehr wichtigen Thema einen Entwurf für ein Gebührenfreiheitsgesetz in den Landtag eingebracht,<sup>1198</sup> zu dem im Wissenschaftsausschuss Ende November eine umfassende Expertenanhörung veranstaltet wurde.<sup>1199</sup> Zwar wurde dieser Gesetzesentwurf angesichts der bestehenden Mehrheitsverhältnisse

---

1194 Vgl. ebd., S. 39.

1195 Ebd., S. 42.

1196 Vgl. ebd., S. 47-48.

1197 Vgl. Koalitionsvertrag 2017, S. 19.

1198 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Gebührenfreiheit der Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen - Gebührenfreiheitsgesetz vom 4. Juli 2017, Drs. 17/85.

1199 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll zur 5. Sitzung des Wissenschaftsausschusses vom 21. November 2017, APr 17/86.

wie nicht anders zu erwarten im Ausschuss abgelehnt,<sup>1200</sup> aber die ausführliche Befassung mit diesem Thema inklusive der Einbeziehung sehr vieler *stakeholder* aus dem hochschulpolitischen Bereich dürfte ihre Wirkung auf die Landesregierung und die Ministerin nicht verfehlt haben.

Aus Studierendenkreisen formierte sich massiver Widerstand. Das Thema Studienbeiträge, selbst wenn diese nur für einen kleinen Teil von Studierenden vorgesehen waren, polarisierte nach wie vor und setzte politische Energien frei – war es doch in der nordrhein-westfälischen Hochschullandschaft ein veritabler Dauerbrenner, das seit Jahren mit hoher Symbolkraft besetzt war. Gerade weil nach der Abschaffung der Gebühren durch Rot-Grün in NRW im Einklang mit allen anderen Bundesländern lange niemand mit Initiativen wie in Baden-Württemberg und nun in NRW gerechnet hatte, wurde das Thema besonders kontrovers und emotional diskutiert. Im Juni 2018 überreichte ein bundesweit operierendes Aktionsbündnis gegen Bildungs- und Studiengebühren mit dem Aktivisten Kurt Stiegler an der Spitze dem Landtag eine Online-Petition, die knapp 7.500 Unterzeichnerinnen und Unterzeichner hatte.<sup>1201</sup> Ministerin Pfeiffer-Poensgen hielt lange Zeit an der Gebühreneinführung fest, wobei sie stets darauf verwies, dass die neu generierten Mittel ausschließlich zur Verbesserung der Lehre eingesetzt werden sollten.<sup>1202</sup> Sie unterstrich, dass es sich nicht um Gebühren, sondern um Beiträge handele, die nicht kostendeckend seien und dass man vor einer finalen Entscheidung erst die Entwicklungen in Baden-Württemberg abwarten wolle.<sup>1203</sup> Über das Jahr 2018 hinweg gab es keinen neuen Sachstand. Es wurde merklich ruhiger und es mehrten sich die Hinweise, dass die Regierung möglicherweise einen Rückzieher machen könnte.

Als aus Baden-Württemberg erste Zahlen und Auswertungen vorlagen, ließen sich diese in unterschiedliche Richtungen deuten: Einerseits führ-

---

1200 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll zur 10. Sitzung des Wissenschaftsausschusses vom 21. Februar 2018, APr 17/181, S. 1.

1201 Vgl. o. V.: Interview mit Kurt Stiegler im Deutschlandfunk vom 6. August 2018, in: [https://www.deutschlandfunk.de/studiengebuehren-fuer-nicht-eu-studenten-wir-wollen-unsere.680.de.html?dram:article\\_id=419712](https://www.deutschlandfunk.de/studiengebuehren-fuer-nicht-eu-studenten-wir-wollen-unsere.680.de.html?dram:article_id=419712).

1202 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 3. Sitzung des Wissenschaftsausschusses vom 27. September 2017, APr 17/42, S. 5. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Antwort auf die Nachfragen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur „kleinen Regierungserklärung“ im Wissenschaftsausschuss vom 27. Oktober 2017, Vorlage 17/212, S. 4.

1203 Vgl. APr 17/42, S. 9. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll zur 4. Sitzung des Wissenschaftsausschusses vom 8. November 2017, APr 17/73, S. 11.

te die Beitragseinführung nicht zum befürchteten Einbruch der aus Nicht-EU-/EWR-Ländern kommenden Studienanfängerinnen und -anfänger, sondern deren Zahl stieg zum WS 2018/19 im Vergleich zum Vorjahr sogar um annähernd 9 %.<sup>1204</sup> Dennoch kam es zu einem empfindlichen Einbruch der internationalen Studierenden insgesamt – und zwar um ein Fünftel.<sup>1205</sup> Diese Entwicklung erscheint plausibel: Studierenden, die unter anderen Vorzeichen, Erwartungen und mit ihrer je spezifischen finanziellen Lage einen Studienplatz in Baden-Württemberg angenommen hatten, sahen sich gezwungen, ihr Studium aufzugeben und anderswo weiterzuführen – Erstsemester und Erstsemesterinnen, die von vorneherein wussten, worauf sie sich einließen, schrieben sich nach wie vor ein. Die nur scheinbar widersprüchlichen Zahlen wurden von Gegnerinnen und Gegnern als Menetekel für NRW interpretiert, von den Beitragsbefürworterinnen und -befürwortern hingegen als Indiz dafür gedeutet, dass die Hysterie um das Thema verfehlt sei und dass moderate Studiengebühren der Internationalisierung an den Hochschulen nicht schaden würden. So nahm der Journalist und Blogger Jan-Martin Wiarda die Zahlen aus dem Süden der Republik zum Anlass, der NRW-Ministerin zuzurufen: „Nur Mut, Frau Pfeiffer-Poensgen.“<sup>1206</sup> Denn für die Beobachterinnen und Beobachter wurde immer deutlicher, dass die Ministerin immer zurückhaltender wurde, was die Gebühreneinführung anging. Noch im September 2019 antwortete das Ministerium auf eine Anfrage der SPD-Fraktion, man befinde sich noch immer im Prüfungsprozess der Entwicklungen in Baden-Württemberg und kündigte gleichzeitig eine endgültige Entscheidung für Herbst desselben Jahres an.<sup>1207</sup>

Diese fiel zwei Monate später Ende November 2019. Das im Koalitionsvertrag eigentlich fest vorgeschriebene Projekt wurde nun de facto aufgegeben. Interessant ist das Forum, auf dem dieser bemerkenswerte Rückzieher verkündet wurde – nämlich nicht in einem Ausschuss, nicht vor

---

1204 Vgl. MWFK Baden-Württemberg: Zahl der internationalen Studienanfänger steigt wieder deutlich an, Pressemitteilung vom 13. Februar 2019, in: <https://mwk.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/zahl-der-internationalen-studienanfaenger-steigt-wieder-deutlich-an/>.

1205 Vgl. ebd.

1206 Vgl. Jan-Martin Wiarda: Nur Mut, Frau Pfeiffer-Poensgen, Wiarda-Blog vom 21. Februar 2019, in: <https://www.jmwiarda.de/2019/02/21/nur-mut-frau-pfeiffer-poensgen/>.

1207 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Beantwortung des MKW vom 6. September 2019, Vorlage 17/2381, in: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-2381.pdf>.

dem Plenum, nicht einmal als Pressestatement des Ministeriums, sondern in einem ausführlichen Gastbeitrag Ende November 2019 auf dem Blog von Jan-Martin Wiarda begründete die Ministerin ihren Sinneswandel. Sie verwies darauf, dass sie von Anfang an gesagt habe, man wolle erst die Erfahrungen aus Baden-Württemberg abwarten, bevor man in NRW zur Tat schreite. Sie trennte gedanklich die Vereinbarung im Koalitionsvertrag von ihrer persönlichen Meinungsbildung:

„In den vergangenen Monaten haben wir die Erfahrungen aus Baden-Württemberg sorgfältig geprüft und ausgewertet. Dabei haben wir festgestellt, dass die Kosten-Nutzen-Relation einer Einführung von Studienbeiträgen für Nordrhein-Westfalen nicht klar zu beziffern ist: Nach Abzug aller Ausnahme- und Befreiungsregelungen, die für eine sozial verträgliche Ausgestaltung von Studienbeiträgen notwendig sind, zahlen in Baden-Württemberg im Endeffekt nur rund 50 Prozent der Studierenden aus Drittstaaten Beiträge. Die umfangreichen Ausnahme- und Befreiungsregelungen wiederum bringen einen erhöhten Verwaltungsaufwand für die Hochschulen mit sich, der die zu erwartenden Einnahmen aus den Studienbeiträgen faktisch weiter reduziert.“<sup>1208</sup>

Zudem verfüge Baden-Württemberg für den sozialen Ausgleich über ein ausgefeiltes Stipendiensystem, das es in NRW nicht gebe. So sei man nun „nach reiflicher Überlegung“ zu dem Schluss gekommen, dass man die Hochschulen stattdessen über den 2021 anlaufenden Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“, den Nachfolger des Hochschulpakts, sowie mit zusätzlichen 50 Mio. Euro zur Verbesserung der Lehre stärken wolle: „Statt Studienbeiträge von Studierenden aus Nicht-EU-Ländern zu erheben, wird die Landesregierung die sogenannten Qualitätsverbesserungsmittel (QVM) für die Hochschulen von bisher 249 Millionen Euro auf 300 Millionen Euro jährlich erhöhen.“<sup>1209</sup> Die Ministerin verwies auf dieses Instrument der QV-Mittel, dass Rot-Grün 2011 seinerzeit zur Kompensation der Studiengebühren eingeführt habe, das aber nie an die steigenden Studierendenzahlen angepasst worden sei, was man nun nachhole. Zum Abschluss ihres Beitrags bezog sie sich konkret auf die von Wiarda im Februar ausgegebene Parole „Nur Mut, Frau Pfeiffer-Poensgen“, um zu unterstreichen, dass

---

1208 Isabel Pfeiffer Poensgen: Mut zur Vernunft, Wiarda-Blog vom 27. November 2019, in: <https://www.jmwiarda.de/2019/11/27/mut-zur-vernunft/>.

1209 Ebd.

dieser Schritt nun auch den „Mut zur Vernunft“ dokumentiere, in die Lehrqualität an NRWs Hochschulen für die Zukunft zu investieren.<sup>1210</sup>

Gewerkschaften und Studierendenverbände lobten diesen Gesinnungswandel und verbuchten dies nicht ganz zu Unrecht als Erfolg ihres organisierten Widerstands gegen die Gebührenpläne.<sup>1211</sup> Wiarda wies hingegen darauf hin, dass die Mittel aus der Nachfolge des Hochschulpakts den Hochschulen ohnehin zugestanden hätten.<sup>1212</sup> Damit war dieses Thema vom Tisch und es steht kaum zu erwarten, dass sich auf absehbare Zeit in Zukunft eine Landesregierung noch einmal mit dem Thema Studienbeiträge befassen wollen wird.

Weiteren Handlungsbedarf gab es im Bereich des *Hochschulzulassungsrechts*. Dieser ging jedoch nicht auf eine Initiative der Landesregierung zurück, sondern ergab sich aus dem „NC-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Dezember 2017.<sup>1213</sup> Ziel dieser Reform war die Anpassung der Zentralen Studienplatzvergabe, die bis dato nach veralteten technischen Standards erfolgte an das „Dialogorientierte Serviceverfahren“ (DoSV), nach dem die Ortzulassungen organisiert wurden, zu vergeben. Während der dazu notwendige Staatsvertrag überarbeitet worden war, hatte das Bundesverfassungsgericht verschiedene Teile der bis dato gängigen Vergabepaxis als mit der Berufswahlfreiheit des Grundgesetzes nicht vereinbar moniert und die Länder mit einer Frist bis Ende 2019 aufgefordert, den Rechtsrahmen entsprechend zu überarbeiten. Der daraufhin von der KMK neu erarbeitete Staatsvertrag über die Hochschulzulassung wurde im Frühjahr 2019 von den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten unterzeichnet.<sup>1214</sup> In diesem Zusammenhang waren grundlegende Anpassungen im Hochschulzulassungsgesetz NRW erforderlich, die ohne

---

1210 Vgl. ebd.

1211 Vgl. GEW NRW: NRW verzichtet endlich auf Studiengebühren. Pressemitteilung von 27. November 2019, in: <https://www.gew-nrw.de/meldungen/detail-meldungen/news/nrw-verzichtet-endlich-auf-studiengebuehren.html>.

1212 Vgl. Jan-Martin Wiarda: Souverän Finanzquellen verbaut, Wiarda-Blog vom 9. Dezember 2019, in: <https://www.jmwiarda.de/2019/12/09/souver%C3%A4n-finanzquellen-verbaut/>.

1213 Vgl. Bundesverfassungsgericht: 1 BvL 3/14 und 1 BvL 4/14.

1214 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzesentwurf der Landesregierung. Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Hochschulzulassung und zur Neufassung des Hochschulzulassungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen vom 17. Juni 2019, Drs. 17/6538, S. 1-2.

großen Widerstand der Opposition im Oktober 2019 einstimmig vom Parlament verabschiedet wurden.<sup>1215</sup>

Eine weitere durch ein Verfassungsgerichtsurteil erzwungene Anpassung betraf die Fachhochschulen. Im April 2018 hatte das Bundesverfassungsgericht die im brandenburgischen Hochschulrecht vorgesehene *Amtszeitbegrenzung des Hochschulkanzlers bzw. der Hochschulkanzlerin* als Verstoß gegen das Lebenszeitprinzip des Berufsbeamtentums und damit für verfassungswidrig erklärt.<sup>1216</sup> Aufgrund ähnlicher Regelungen in NRW sah man sich hier veranlasst, verschiedene Anpassungen vorzunehmen. Im Fachhochschulgesetz Öffentlicher Dienst wurden die Beamtenverhältnisse der Vizepräsidentinnen und -präsidenten, der Kanzlerinnen und Kanzler sowie der Abteilungsleitungen sämtlich von Verbeamtungen auf Zeit in Beamten- und Beamtinnenverhältnisse auf Lebenszeit umgewandelt. Für FH-Professorinnen und -Professoren wurde wie im Hochschulgesetz für die Universitäten eine Höchstaltersgrenze für Verbeamtungen eingeführt. Zugleich wurden die Besoldungen für Kanzlerinnen und Kanzler sowie für Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten angehoben sowie entsprechende Besserstellungen im Beamtenversorgungsrecht vorgesehen.<sup>1217</sup> Diese Regelungen wurden mit der Mehrheit der Regierungsfractionen im November 2019 auf den Weg gebracht.<sup>1218</sup> Ein Teil der Wahlversprechen an die Adresse der Fachhochschulen wurde damit eingelöst.

Weiterhin erwähnenswert sind die letztendlich hilflosen *Versuche der AfD, den Bologna-Prozess reformieren bzw. rückabwickeln* zu wollen. Dieses Thema war dem Vorsitzenden des Wissenschaftsausschusses Helmut Seifen ein ehrliches Anliegen. So brachte die AfD im November einen Antrag ins Parlament ein, demzufolge die Landesregierung aufgefordert wurde, von ihrer Bildungsautonomie Gebrauch zu machen und „das Staatsexamen, den Magister und das Diplom in Nordrhein-Westfalen schnellstmöglich wieder einzuführen und die im Bologna-Prozess eingeführten Studi-

---

1215 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 17/68 vom 9. Oktober 2019, S. 106-111, S. 111.

1216 Vgl. Bundesverfassungsgericht: 2 BvL 10/16. – Vgl. hierzu auch Ulf Pallme König: Die Stellung des Hochschulkanzlers. Anmerkungen zu einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: *Forschung & Lehre* 4 (2019), S. 340-341.

1217 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Änderung des Fachhochschulgesetzes Öffentlicher Dienst und weiterer Gesetze vom 5. September 2019, Drs. 17/7320.

1218 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 17/73 vom 27. November 2019, S. 139-140.

enabschlüsse mittelfristig auslaufen zu lassen.“<sup>1219</sup> Tatsächlich wurde im April 2018 dazu eine zweistündige Expertenanhörung im Wissenschaftsausschuss durchgeführt.<sup>1220</sup> Die AfD hatte so ihr einziges wissenschaftspolitisches Thema einmal parlamentarisch platzieren können – unnötig zu erwähnen, dass dieses Ansinnen nicht die leiseste Chance auf Umsetzung hatte.

Neben den Studiengebühren, den Anpassungen in den Bereichen der Hochschulzulassung und im Beamtenrecht sowie dieser etwas absurd anmutenden kleinen Bologna-Diskussion fiel in den hier betrachteten Untersuchungszeitraum auch eine weitere ungleich wichtigere Angelegenheit von nationaler Tragweite: nämlich die *Verhandlungen um die großen Wissenschaftspakte*, mit denen entscheidende Weichenstellungen für die Hochschulfinanzierung in den 2020er Jahren gestellt werden sollten. Es ging um drei große Pakte:

(1) Der „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ war der Nachfolger der Hochschulpakete I – III. Bund und Länder einigten sich auf die Zahlung von 1,88 Mrd. Euro für die Zeit von 2021 bis 2030. Es wurde keine jährliche Dynamisierung dieser Mittel vorgesehen, dafür eine einmalige Anhebung ab 2024 um 2,05 Mrd. Euro. 2027 soll über eine weitere mögliche Anpassung gesondert verhandelt werden. Neben dem Gesamtvolumen und der Dauer war der markanteste Unterschied zu den Vorgängern, dass bei der Verteilung der Mittel nicht mehr wie zuvor zu 100 % die Erstimmatrikulationsziffern zu Grunde gelegt wurden, sondern die Studierenden in der Regelstudienzeit plus zwei Semester zu 60 %, die Absolventinnen und Absolventen zu 20 % und die Studienanfängerinnen und Studienanfänger nur noch zu 20 % berücksichtigt werden.<sup>1221</sup> (2) Der Pakt „Innovation in der Hochschullehre“ stellte die Nachfolgevereinbarung zum „Qualitätspakt Lehre“ dar. Er fiel mit 150 Mio. Euro pro Jahr deutlich geringer aus als sein Vorgänger und als ursprünglich erwartet. Von 2021 bis 2023 soll der Bund diese Mittel übernehmen, ab 2024 steigen

---

1219 Landtag Nordrhein-Westfalen: Antrag AfD „Bologna-Prozess reformieren. Rückkehr zu bewährten Studienabschlüssen auch in NRW“ vom 21. November 2017, Drs. 17/1284, S. 2.

1220 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 12. Sitzung des Wissenschaftsausschusses vom 18. April 2018, APr 17/243, S. 3-23.

1221 Vgl. BMBF: Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken vom 22. Juli 2019, in: <https://www.bmbf.de/de/zukunftsvertrag-studium-und-lehre-staerken-9232.html>.

die Länder mit einem Anteil von 40 der 150 Mio. jährlich ein.<sup>1222</sup> (3) Im gleichen Umfang blieb der für die außeruniversitären Forschungsorganisationen relevante „Pakt für Forschung und Innovation IV“. Bei ihm wurde ein dynamischer Aufwuchs von 3 % jährlich bis 2030 festgeschrieben. Hierbei wurden die Länder verstärkt beteiligt – ein Mechanismus nach im Detail komplexen Parametern, der ab 2024 greifen sollte.<sup>1223</sup>

Diese Pakte wurden im Laufe der Jahre 2018 und zu Beginn des Jahres 2019 verhandelt. Eine Einigung wurde im Mai 2019 erzielt und sie wurden Anfang Juni 2019 unterzeichnet.<sup>1224</sup> Ministerin Pfeiffer-Poensgen informierte den Wissenschaftsausschuss erstmals am 15. Mai 2019 über die Verhandlungsergebnisse und ließ damals noch vertrauliche Unterlagen verteilen. Sie sprach von außergewöhnlich harten Verhandlungen bei der GWK im Kreise der Finanz- und Wissenschaftsministerinnen und -minister. Insbesondere die langfristige Planungssicherheit hob sie hervor, die den Hochschulen u.a. auch die Möglichkeit zum Schaffen unbefristeter Stellen gebe, was eines der zentralen Ziele des Zukunftspakts sei. Gerade für NRW freue es sie, da dieses Bundesland in den vergangenen Jahren die bundesweit mit Abstand meisten neuen Studienplätze geschaffen habe.<sup>1225</sup> Die Ministerin und ihre Staatssekretärin wiesen auf die neuen Möglichkeiten der parametergesteuerten Mittelverteilung hin; da man nicht länger zu 100 % von den Studienanfängerinnen- und -anfängerzahlen abhängig sei, werde es nicht mehr zu so stark schwankenden Ausschlägen kommen, was für die Hochschulen ebenfalls eine höhere Planungssicherheit bedeute.<sup>1226</sup>

Die Vertreterinnen und Vertreter der Oppositionsparteien lobten die Regierung für diese Verhandlungserfolge ausdrücklich.<sup>1227</sup> Am kritischsten ließen sich noch Bündnis 90/Die Grünen ein, die die Metapher von

1222 Vgl. BMBF: Qualitätspakt Lehre vom 22. Juli 2019, in: <https://www.bmbf.de/de/qualitaetspakt-lehre-524.html>.

1223 Vgl. BMBF: Pakt für Innovation und Forschung vom 22. Juli 2019, in: <https://www.bmbf.de/de/pakt-fuer-forschung-und-innovation-546.html>.

1224 Vgl. zur Einordnung insgesamt Jan-Martin Wiarda: Planungssicherheit bis 2030, Wiarda-Blog vom 3. Mai 2019, in: <https://www.jmwiarda.de/2019/05/03/planungssicherheit-bis-2030/>. – Vgl. Jan-Martin Wiarda: Wie erwartet und doch spektakulär, Wiarda-Blog vom 6. Juni 2019, in: <https://www.jmwiarda.de/2019/06/06/wie-erwartet-und-doch-spektakul%C3%A4r/>.

1225 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 31. Sitzung des Wissenschaftsausschusses vom 15. Mai 2019, APr 17/637, S. 35-36. – Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll der 32. Sitzung des Wissenschaftsausschusses vom 19. Juni 2019, APr 17/670, S. 13.

1226 Vgl. APr 17/670, S. 17.

1227 Vgl. APr 17/637, S. 40.

„Licht und Schatten“<sup>1228</sup> bemühten bzw. von einer „ambivalente[n] Sichtweise“<sup>1229</sup> sprachen und monierten, dass gerade der für die Studierenden so wichtige Qualitätspakt Lehre habe Federn lassen müssen. Auf deren kritisches Nachbohren, ob die Regierung eine konkrete Vereinbarung mit den Hochschulen über die Zahl der zu schaffenden unbefristeten Stellen treffen werde, ging die Ministerin nicht näher ein.<sup>1230</sup> Auf eine konkretisierende Rückfrage der SPD-Fraktion zu den Auswirkungen auf die Mittelverteilung an den Hochschulen antwortete das Ministerium schriftlich:

„Die Hochschulen werden voraussichtlich insgesamt Mittel in etwa gleicher Höhe erhalten wie zuletzt aus dem Hochschulpakt. Durch die geänderten Zielsetzungen und Verteilschlüssel wird es jedoch zu gewissen Umverteilungen zwischen den Hochschulen kommen.“<sup>1231</sup>

Auch unter Maßgabe der Detailkritik war dies unter dem Strich ein beachtlicher Erfolg für die Landesregierung. Nicht nur für NRW, sondern für die Hochschulpolitik insgesamt wird man aus heutiger Perspektive konstatieren können, dass die deutschen Hochschulen Glück gehabt haben, dass die Gelder für die Fortschreibung der Pakte rechtzeitig vor der SARS-CoV-2-Pandemie beschlossen wurden. Auch wenn Korrekturen, insbesondere bei den dynamischen Parametern in der Zukunft nicht ausgeschlossen sind, so darf man davon ausgehen, dass ein solches Gesamtpaket mit beachtlichem Finanzvolumen in Zeiten der enormen Belastungen der öffentlichen Haushalte, wie sie nur wenige Zeit später Realität wurden, wohl kaum verabschiedet worden wäre.<sup>1232</sup> Aber diese Zusammenhänge zu beschreiben wäre ein weiteres, eigenständiges Kapitel in der nordrhein-westfälischen Hochschulpolitik, das andernorts zu erzählen wäre.

#### 4.3.5 Zwischenbilanz der schwarz-gelben Hochschulpolitik 2017-2019

Da der Untersuchungszeitraum auf die Jahre 2017 bis 2019, mithin auf die erste Hälfte der Legislaturperiode, beschränkt bleibt, kann an dieser

---

1228 Ebd., S. 39.

1229 APr 17/670, S. 14.

1230 Vgl. ebd., S. 14.

1231 MKW NRW: Schreiben zur Sitzung des Wissenschaftsausschusses am 19. Juni 2019 vom 12. Juni 2019, Vorlage 17/2169, S. 3.

1232 Vgl. hierzu Manuel Becker: Wie hat die Krise die Lehre und Forschung an den Hochschulen verändert?, in: FES-ePaper Reihe Demokratie im Ausnahmezustand, in: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/16824.pdf>.

Stelle nur eine Zwischenbilanz der nordrhein-westfälischen Hochschulpolitik in der Amtszeit Armin Laschets (CDU) und Isabel Pfeiffer-Poensgens (parteilos) gezogen werden. Der weitere Verlauf der Legislaturperiode dürfte noch unvorhergesehene Herausforderungen bereithalten – nicht zuletzt die Konsequenzen, die sich durch die Corona-Pandemie für die Hochschulpolitik in NRW ergeben. Das herausragende hochschulpolitische Kernprojekt in der ersten Hälfte der Legislaturperiode war ohne Zweifel die erneute Hochschulgesetznovellierung. Diese wurde im Vergleich zum Hochschulfreiheitsgesetz 2006 und zum Hochschulzukunftsgesetz 2014 schon in der Anbahnung anders angegangen: Abweichend zu den Formulierungen in den Hochschulgesetznovellierungen zuvor stellt sich beim Lesen der Gesetzesbegründungen der Eindruck ein, dass die Regierung dem altbekannten Motto folgte, man wolle nicht alles anders, aber vieles besser machen. Die früheren Gesetzesbegründungen und die sie begleitenden politischen Diskurse lasen sich stets wie eine Generalabrechnung mit dem jeweiligen Vorgängergesetz bzw. der vorangegangenen Regierung. Es wurde jeweils ein fundamentaler Paradigmenwechsel angekündigt. Zwar fand auch dieses Mal in den Gesetzesbegründungen eine gewisse Abgrenzung statt, allerdings wurde vor allem mit Begriffen wie „Weiterentwicklung“<sup>1233</sup> und „Synthese“ operiert: „Deshalb soll bereits Funktionierendes gestärkt und Regelungen, die sich als unpraktikabel erwiesen haben, gestrichen werden,“<sup>1234</sup> so lautete eine jener beispielhaften Formulierungen. Anders als die beiden Vorgängerprojekte trug diese Gesetzesänderung auch keinen programmatischen und aussagekräftigen Titel wie „Hochschulfreiheitsgesetz“ oder „Hochschulzukunftsgesetz“, sondern hieß so bürokratisch wie simpel „Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes“.

Weiterhin sticht ins Auge, dass im Beratungsprozess dieses Mal signifikant weniger Stellungnahmen durch die verschiedenen *stakeholder* und Interessenvertretungen abgegeben wurden: Waren dies beim Hochschulfreiheitsgesetz 2006 noch 38 und beim Hochschulzukunftsgesetz 2014 noch 37 Stellungnahmen gewesen, verzeichnet das Archiv des Landtags für die Novellierung 2019 lediglich noch 24 Stellungnahmen. Der Rückgang ist nur zu einem Teil auf die oben beschriebene Praxis der gemeinsamen Stellungnahmen der Hochschulleitungen zurückzuführen – insgesamt scheint er ein Indiz dafür zu sein, dass viele Interessen und Anliegen bereits im Vorfeld berücksichtigt worden waren.

---

1233 Gesetzesentwurf zur Änderung des Hochschulgesetzes, Drs. 17/4668, S. 1.

1234 Ebd., S. 2.

Die Novellierung trägt unverkennbar Züge eines Kompromisses, mit dem man es möglichst vielen recht machen wollte – unabhängig davon, dass SPD und Grüne aus den o. g. Gründen am Ende nicht zustimmten. Die Abschaffung des Hochschulentwicklungsplans und die Stärkung des Hochschulrats fand darin ebenso Platz wie Gleichstellungsförderung und ausgeprägte Rechte für die Gremiendemokratie an den Hochschulen. Bei nach wie vor strittigen Themen wie der Anwesenheitspflicht oder der Zivilklausel wurde die Verantwortung von der Landesebene an die Hochschulen delegiert, die in ihren jeweiligen Grundordnungen dazu aufgefordert wurden, eigene Regelungen vor Ort zu treffen. Man mag dies je nach Standpunkt als feige oder als salomonische Handhabung beurteilen – unter dem Strich lief diese Vorgehensweise auf eine Lösung von ehemals verhärteten Fronten und gordischen Knoten in der NRW-Hochschulpolitik hinaus. Das Subsidiaritätsprinzip obsiegte über landeseinheitliche Regelungen.

Ebenfalls erwähnt sei, dass der bei Amtsantritt mit Skepsis betrachtete AfD-Abgeordnete Helmut Seifen als Ausschussvorsitzender eine ruhige und sachliche Art an den Tag legte. Zwar verhehlte er seine sehr konservativen Ansichten und seine Geringschätzung des Bologna-Prozesses nicht, aber er führte den Ausschuss mit Professionalität und Rationalität. Nach erbittertem Meinungsstreit mit Vertreterinnen und Vertretern des inzwischen offiziell aufgelösten sogenannten „Flügels“ in der AfD trat Seifen im Sommer 2019 aus dem Landesvorstand der AfD aus.<sup>1235</sup>

Bevor diese Überlegungen in den größeren Kontext des Gesamtfazits gestellt werden können, sei wie zuvor noch ein Blick auf die Amtsführung der Ministerin geworfen. Wie oben beschrieben, wurde die Berufung der parteilosen Pfeiffer-Poensgen zwar von der Kulturwelt als Coup Laschets gefeiert, aber von der Wissenschaftscommunity aufgrund der geringeren Erfahrung auf diesem Terrain eher mit Skepsis aufgenommen. Es gelang der Ministerin jedoch gleich zu Beginn ihrer Amtszeit, aus der Not der Unerfahrenheit die Tugend des frischen Blicks von außen zu machen. Sie konnte in gewisser Weise sogar politisches Kapital daraus schlagen, dass sie sich in den hochschulpolitischen Schlachten der vergangenen Dekade nicht verkämpft hatte, sondern ohne ideologische Scheuklappen und parteilos authentisch auf die Bühne treten konnte. Sie setzte im Ergebnis Kernanliegen der schwarz-gelben Regierung im Gesetzesentwurf

---

1235 Vgl. o. V.: AfD: Parteitag abgebrochen, Teil des Vorstands zurückgetreten vom 6. Juli 2019, in: <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/afd-parteitag-warburg-104.html>.

durch, kam aber gleichzeitig bei Themen wie der Beibehaltung des Studienbeirats und nicht zu vergessen bei der endgültigen Absage an Studienbeiträge ihren Kritikerinnen und Kritikern sowie der politischen Opposition weit entgegen. Freilich wird man der Ministerin kritisch entgegenhalten können, dass sie sich bei den Themen Anwesenheitspflicht und Zivilklausel durch das Delegieren von Verantwortung an die Hochschulen einen sprichwörtlich „schlanken Fuß machte“. Dennoch verkörperte sie glaubhaft – auch als Person – den eher ausgleichenden Charakter der Hochschulgesetznovelle, in dem sowohl schwarz-gelbe wie auch klassische rot-grüne Anliegen verankert wurden. In den Verhandlungen um die verschiedenen Pakte zur Finanzierung der Hochschulpolitik, für die sie die politische Gesamtverantwortung hatte, trug sie mit dazu bei, die nur mit wenigen Abstrichen überwiegend guten Ergebnisse zu erzielen. Anders als ihre Vorgängerin und ihre Vor-Vorgänger im Amt scheint sie von der Doktrin abgekehrt zu sein, man müsse sich perspektivisch auf ein Absinken der Studierendenzahlen einstellen (um damit entsprechende Mittelkürzungen zu rechtfertigen). Sie ließ mehrfach verlauten, dass sie von einem mittel- bis langfristigen Niveau von 120.000 Erstsemestern pro Jahr ausgehe.<sup>1236</sup> Dies stellt einen bemerkenswerten Paradigmenwechsel im Vergleich zu überparteilich akzeptierten anderslautenden Einschätzungen der vergangenen Jahre dar.

---

1236 Vgl. exemplarisch APr 17/637, S. 36.