

Gerhard
Mercator
Universität
Duisburg

Gerhard-Mercator-Universität Duisburg - D-47048 Duisburg

Der Kanzler

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Norbert Krause
Referat I.1.H.2

4002 Düsseldorf



Sekretariat: Karin Allrath
Telefon (0203) 379-2466/2467
Telefax (0203) 379-37 37
Email: kanzler@verwaltung.uni-duisburg.de
Gebäude LE 706/707

31. Oktober 2002

Anhörung des Ausschusses für Wissenschaft und Forschung des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 5.11.2002 zum Thema „Gesetz zur Errichtung der Universität Duisburg-Essen und zur
Umwandlung der Gesamthochschulen“

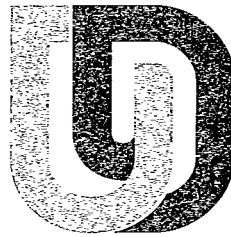
Sehr geehrter Herr Krause,

als Anlage übersende ich Ihnen im Auftrag des Kanzlers der Gerhard-Mercator-Universität seine
schriftliche Stellungnahme zum Termin am 5.11.2002.

Mit freundlichen Grüßen

Karin Allrath
Sekretariat des Kanzlers

Anlage



Gerhard
Mercator
Universität
Duisburg

Gerhard-Mercator-Universität Duisburg · D-47048 Duisburg

Der Kanzler

Sekretariat:

Telefon (0203) 379-2466/2467

Telefax (0203) 379-37 37

Email: kanzler@verwaltung.uni-duisburg.de

Gebäude LE 706/707

31. Oktober 2002

Stellungnahme zum Gesetz zur Errichtung der Universität Duisburg-Essen und zur
Umwandlung der Gesamthochschulen

hier: Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 13/2947

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Schultz-Tornau,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete!

Als Kanzler der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg danke ich Ihnen, meine Stellungnahme
im Ausschuß für Wissenschaft und Forschung vortragen zu können.

Ich beschränke meine Stellungnahme auf

1. die Regelungen zu Art. 1 des Gesetzentwurfs und
2. die Fusionskosten.

Zu 1.

gesetzliche Regelungen

a) § 1 Abs. 1

§ 1 sieht die Auflösung der alten Universitäten und danach die Errichtung der neuen Universität Duisburg-Essen vor. Der Rechtsakt der Auflösung der alten Universitäten hat notwendigerweise zur Konsequenz, dass insbesondere die Leitungsgremien der Universität nicht mehr existieren. Mit dieser Rechtskonstruktion wird dem MSWF ermöglicht, anstelle der aufgelösten Hochschulen selbst zu handeln und die Hochschulautonomie durch dirigistische Vorgaben im Gesetzentwurf zu ersetzen.

Diese Form des gesetzgeberischen Handelns ist keineswegs der einzig mögliche Weg zur Fusion und daher nicht zwingend. Vielmehr hat der Landesgesetzgeber bereits 1978 im Gesetz über die Zusammenführung der Pädagogischen Hochschulen mit den anderen wissenschaftlichen Hochschulen (Gesetz vom 19. Dezember 1978, GV NW S. 650) den Weg der schrittweisen Integration gewählt, nämlich vom Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Gesetzes bis zur endgültigen Zusammenführung eine ca. 1½-jährige Übergangsphase vorgesehen, während derer die beiden zusammenzuführenden Hochschularten fort bestanden haben. Dieses Modell der Integration zweier Hochschulen hat sich seinerzeit unter weitgehender Wahrung der Hochschulautonomie in der Praxis bewährt. Die Landesregierung hat nicht dargelegt, warum ein Zusammenführungsgesetz nach dem Vorbild der PH-Integration nicht rechtlich geboten war, obwohl der verfassungsrechtliche Grundsatz des geringsten Eingriffs in die Hochschulautonomie eine derartige Lösung nahe legt.

Es ist zu befürchten, dass schon wegen dieses ersten massiven Eingriffs in die Hochschulautonomie gerichtliche Auseinandersetzungen ausgetragen werden könnten.

b) § 4 Abs. 3 Satz 1

Diese Bestimmung, wonach eine Anhörung entweder der aufgelösten Hochschulen oder der neuen Universität stattfinden soll, ist auf Unmöglichkeit gerichtet, da eine aufgelöste Hochschule mangels Existenz nicht angehört werden kann und die fusionierte Hochschule mangels Existenz eines Leitungsgremiums zum Zeitpunkt der Anhörung ebenfalls nicht angehört werden kann.

c) noch zu § 4 Abs. 3 Satz 1

Die Universitäten Duisburg und Essen lehnen die Bestellung eines Gründungsrektors durch das MSWF ab. Sie sehen hierin die Verletzung der ihr verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechte, sh. die Resolution von Rektorat und Senat der Universität Duisburg vom 18.10.2002 (Anlage) sowie die Ausführungen im Rechtsgutachten von Prof. Dr. Battis, S. 19, und Prof. Ipsen, S. 10. Prof. Ipsen weist insbesondere darauf hin, dass die Bestellung eines Rektors nur als Maßnahme der Rechtsaufsicht gemäß § 106 Abs. 3 Satz 2 Hochschulgesetz vorgesehen ist. Für rechtsaufsichtliche Maßnahmen ist jedenfalls zu Beginn des Fusionsprozesses kein Rechtsgrund vorhanden. Vielmehr ist die Wahl des Rektors ein unverzichtbares Recht der Universität.

Entgegen der Auffassung der Landesregierung liegt keine Gründungssituation wie etwa bei der Gründung der Gesamthochschulen im Jahr 1972 vor. Vielmehr bestehen die beiden Universitäten seit über 30 Jahren als voll funktionsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit gewählter Selbstverwaltung, Leitungsgremien und eigenem Haushalt. Sie können daher alle Schritte bis zur Fusion in eigener Verantwortung gehen und sind daher nicht mit einer Hochschule im Gründungsstatus vergleichbar (so auch Prof. Ipsen, S. 10). Die Universität Duisburg fordert deshalb, die Fusion nach dem Modell des Zusammenführungsgesetzes aus dem Jahr 1978 zu organisieren (sh. meine Ausführungen zu 1 a und Anlage 1).

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass der Zwischenschritt der Auflösung vom MSWF nur deshalb gewählt worden ist, um auf den Fusionsprozess unmittelbaren Zugriff zu erhalten. Der Eindruck wird zur Gewissheit, liest man die Begründung zu § 4 (S. 29 der Landtagsdrucksache). Das MSWF geht nämlich von vorneherein davon aus, dass die beiden Universitäten nicht in der Lage wären, sich im Wege der Selbstbestimmung auf einen Rektor zu verständigen, ohne dass das MSWF hierfür den Beweis antreten könnte.

d) § 4 Abs. 3 Satz 2

Hier wird durch Sonderregelung abweichend vom Hochschulgesetz die Mischform des „Rektorpräsidenten“ eingeführt; Rektor einerseits, weil es sich um einen beamteten Professor handeln soll und ihm das Verrecht des Präsidenten nicht zusteht, Präsident andererseits, weil ihm die Dienstvorgesetzeneigenschaft gegenüber dem gesamten Hochschulpersonal verliehen

wird. Ob diese Sonderform des Rektorpräsidenten in Abweichung vom Hochschulgesetz durch die Fusionsituation gerechtfertigt ist, muß bezweifelt werden.

Hierzu heißt es zwar in der Begründung (S. 29 der Landtagsdrucksache), dass die Eigenschaft des Rektors als Dienstvorgesetzter des gesamten Hochschulpersonals die Stellung des Gründungsrektors stärke und die Stärkung aus funktionellen Gründen geboten sei. Bei genauem Hinsehen gehen diese Argumente jedoch ins Leere. Denn der Gründungsrektor ist in das Gründungsrektorat eingebunden, das seine Entscheidungen als Kollegialorgan ohne Ausnahme nach dem Mehrheitsprinzip trifft. Dies bedeutet, dass der Rektor zur Durchsetzung seiner Politik die Stimmen der Mehrheit des Rektorats bedarf. Die Dienstvorgesetztereigenschaft des Rektors spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle. Vielmehr muss gesetzlich ausgeschlossen werden, dass Abstimmungen des Rektorats durch die Dienstvorgesetztereigenschaft des Rektors beeinflusst werden könnten. Welche anderen „funktionellen Gründe“ es geboten sein lassen, dem Rektor die Dienstvorgesetztereigenschaft für das gesamte Hochschulpersonal zuzuordnen, ist nicht ersichtlich. Es ist jedenfalls ein grundlegender Irrtum anzunehmen, dass über die Dienstvorgesetztereigenschaft des Rektors die Profilierung der neuen Universität in Forschung und Lehre erreicht werden könne. Universitäten werden nicht regiert, sondern sind dann erfolgreich, wenn die Forscher und Lehrer sich freiwillig und ohne Gängelung engagieren. Dies zeigt das Beispiel aller erfolgreichen Universitäten.

Die Zuordnung der Dienstvorgesetztereigenschaft für das gesamte Hochschulpersonal zum Rektor stärkt zwar nicht die Stellung des Rektors, bedeutet aber einen Eingriff in die Rechtsstellung des Kanzlers. Dem Kanzler wird nämlich die Dienstvorgesetztereigenschaft und die Funktion des Dienststellenleiters gegenüber den weiteren Mitarbeitern entzogen.

Andererseits weist das Hochschulgesetz den Kanzlern die Aufgabe zu, die Verwaltung zu leiten und die Funktion des Haushaltsbeauftragten auszuüben. Die Leitung der Verwaltung können die Kanzler jedoch nur verantwortlich wahrnehmen, wenn sie die verwaltungsleitenden Entscheidungen durchsetzen können. Dies ist wiederum nur möglich, wenn ihnen die Dienstvorgesetztereigenschaft gegenüber dem Verwaltungspersonal zusteht. Verwaltungsleitung und Dienstvorgesetztereigenschaft sind untrennbar miteinander verbunden, wie sich z.B. bei allen personalrechtlichen Entscheidungen, wie Einstellungen, Beförderungen, Höhergruppierungen, Umsetzungen, Beurteilungen, aber auch bei der allgemeinen Personalführung und der Durchsetzung grundsätzlicher Verwaltungsentscheidungen zeigt. Auch

die Funktion des Haushaltsbeauftragten kann für das Land nur verantwortlich vom Kanzler wahrgenommen werden, wenn er insoweit eine unabhängige Stellung in der Universität besitzt.

Die vorgesehene Regelung ist vom System her auf einen Konflikt zwischen dem Leiter der Verwaltung und dem dienstvorgesetzten Rektor angelegt. Sie ist deshalb ineffizient und hat mit modernen Organisationsprinzipien der arbeitsteiligen Erledigung von Leitungsaufgaben nichts zu tun. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Landesregierung in der schwierigen Fusionssituation, in der eine Vielzahl von Verwaltungsentscheidungen mit zum Teil erheblicher finanzieller Folgewirkung sachgerecht und schnell getroffen werden müssen, gerade die zuständigen Leiter der Verwaltung in der Ausübung ihrer Aufgaben, die sie auch im Landesinteresse wahrnehmen, behindern und schwächen. Über die beamtenrechtliche Seite der vorgesehenen Regelung wird ggfls. an derer Stelle noch zu sprechen sein.

e) Zu § 4 Abs. 6 letzter Satz

Es ist vorgesehen, den beiden Kanzlern im Rektorat zusammen nur eine Stimme zu geben. Im Gegensatz dazu verfügen alle übrigen Mitglieder des Rektorats je über eine Stimme. In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es dazu, diese Lösung sei für eine Übergangszeit sachgerecht, „um das Stimmenverhältnis im Gründungsrektorat nicht zugunsten der Verwaltungsseite zu verschieben“.

Abgesehen davon, dass der vorgesehene Regelung ein mangelhaftes Demokratieverständnis zugrunde liegt, in dem zwei Mitglieder des Leitungsorgans, Rektorat gegenüber den übrigen Mitgliedern zurückgesetzt werden, ist die Begründung unzutreffend. Sie verkennt, dass die Kanzler gemäß § 20 Abs. 6 Satz 1 Hochschulgesetz geborene Mitglieder des Rektorats sind, so wie der Rektor und die Prorektoren und zudem gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 Hochschulgesetz die Verwaltung als Mitglieder des Rektorats leiten, nicht aber Teil der Verwaltung sind. Sie vertreten schon gar nicht „die Verwaltungsseite“. Sie müssen daher genau wie die übrigen Mitglieder über je eine Stimme verfügen. Die Regelung ist rechtswidrig.

f) zu § 6 Abs. 2

Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Universitäten Duisburg und Essen nach § 1 Abs. 1 Satz 2 aufgelöst sein werden, wenn der Gründungssenat gebildet werden soll. Da im Gesetzentwurf das

Fortbestehen der Senate nicht geregelt ist, können die Mitglieder der Senate der aufgelösten Hochschulen nicht Mitglieder des neuen Gründungssenats sein, da ihr Mandat durch die Auflösung der Hochschulen erloschen ist. Die Mitglieder des Gründungssenats müssen daher gewählt werden, und zwar von der neuen Hochschule.

Zu 2.

Fusionskosten

Die Fusionskosten bestehen zum großen Teil aus Baukosten, die für die Umstrukturierung der Standorte Duisburg und Essen aufgewandt werden müssen, hier ist insbesondere die Verlagerung der Fächer Chemie von Duisburg nach Essen und der Physik von Essen nach Duisburg zu nennen, aber auch weitere notwendige Zusammenführungen in den Sozialwissenschaften, der Mathematik, Geografie sowie notwendige Aufwendungen für Kommunikation, Information, Medientechnik und Bibliothek und Verwaltung. Die Gesamtbaukosten hat die Universität Duisburg für ihren Standort mit 23,1 Mio €, die Universität Essen für ihren Standort mit 8,3 Mio € errechnet, zusammen ergibt dies 31,4 Mio €. Weitere Kosten in Höhe von 6,6 Mio € hat die Universität Essen für die Bereiche Telekommunikation, Verwaltung und Zentrale Einrichtungen gemeldet. Die Universität Duisburg ermittelt derzeit weitere Umstrukturierungskosten, die nicht HBFG-fähig sind, z.B. Anpassung des Orientierungssystems, Änderung der Außendarstellung, Shuttle-System zwischen Duisburg und Essen. Insgesamt fallen derzeit Umstrukturierungskosten in Höhe von mindestens 38 Mio € an.

Das MSWF hat mit Bericht vom 22.9.2002 an den Wissenschaftsrat lediglich 25 Mio € angemeldet. In der Kürze der Zeit war es nicht möglich, die Differenz von 13 Mio € aufzuklären. Der endgültige Antrag ist an den Wissenschaftsrat bis zum 1.3.2003 zu richten. Der Wissenschaftsrat wird Anfang Mai 2003 seine Entscheidung bekannt geben.

Zum vorgesehenen Zeitpunkt des Inkrafttretens des Fusionsgesetzes am 1.1.2003 wird daher der Wissenschaftsrat seine Entscheidung über die Bereitstellung der HBFG-fähigen Kosten nicht getroffen haben. Es ist damit der Landesregierung, dem Parlament und nicht zuletzt den beiden Universitäten Duisburg und Essen nicht bekannt, ob der Wissenschaftsrat das Fusionskonzept insbesondere im Hinblick auf die Standortverteilungen der Fächer wissenschaftspolitisch mitträgt und die erforderliche Bundesmitfinanzierung sicherstellt. Es wäre von allen Beteiligten fahrlässig, anzunehmen, die Begutachtung des Fusionskonzeptes im Wissenschaftsrat sei lediglich eine Formalie. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Wissenschaftsrat die beantragten Baukosten zum Teil oder auch ganz als nicht förderungswürdig beurteilt, sei es, weil das Konzept nicht

überzeugt, andere Anträge Vorrang haben sollen oder weil die Universitäten Duisburg und Essen bereits einmal mit Mitteln des HBFG errichtet worden sind.

Hinzu kommt, dass die übrigen Hochschulen des Landes NW nicht bereit sind, zugunsten der neuen Universität Duisburg-Essen Abstriche bei den Ressourcenzuwendungen hinzunehmen, insbesondere auch nicht eventuelle Änderungen der Rahmenplanprioritäten im HBFG-Verfahren zuzustimmen (so das Schreiben des Vorsitzenden der Landesrektorenkonferenz NRW an die Ministerin Frau Behler vom 23. Juli 2002). Aufgrund der sich abzeichnenden Kontroverse zwischen Ministerium und den übrigen Landesuniversitäten, ihre Bauvorhaben ohne Kürzungen und Zurückstellungen beim Wissenschaftsrat anmelden zu können, zeichnet sich zusätzlicher Diskussionsbedarf im Wissenschaftsrat ab.

Frau Ministerin Behler hat erklärt, dass das Land im Rahmen des HBFG-Verfahrens bei der Anmeldung zum Rahmenplan für den Hochschulbau entsprechende Prioritätenentscheidungen treffen und die entsprechenden Mittel bereitstellen werde (Erlaß an die Universitäten Duisburg und Essen vom 7.6.2002). Darüber hinaus sollen die „unumgänglich notwendig werdenden Umzugskosten“ zu Verfügung gestellt werden. Es ist unklar, ob diese Erklärung die gesamten Umstrukturierungskosten im genannten Umfang umfasst. Jedenfalls ist die als „Zusicherung zur Fusion“ bezeichnete Erklärung keine verbindliche Zusicherung haushaltsrechtlicher Art. Die Erklärung der Ministerin ist lediglich „nach Abstimmung in der Landesregierung“ erfolgt, sie ist aber nicht eine Erklärung der Landesregierung selbst.

Insbesondere hat die Landesregierung keine Zusicherung abgegeben, die oben genannten Umstrukturierungskosten auch dann zu übernehmen, wenn der Wissenschaftsrat den Antrag des Landes ganz oder teilweise ablehnt. Dies bedeutete zum Beispiel, dass das Land die Konzentration der Physik in Duisburg, die das Land selbst mit 12 Mio € beziffert, auch bei einem negativem Votum des Wissenschaftsrats bereitstellen wird und damit auch den Bundesanteil zu übernehmen hat.

Aus meiner Sicht ist eine derartige Zusicherung nicht möglich, weil das Land aus den verschiedensten Gründen auf den Mitfinanzierungsanteil des Bundes nicht verzichten kann und darf. Hierbei ist besonders auch die schwierige Finanzlage des Landes einzubeziehen. Im übrigen wäre in diesem Fall das Budgetrecht des Landtags betroffen. Er selbst müsste die Garantie der Finanzierung beschließen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass am 1.1.2003 die Finanzierung der gewünschten Umstrukturierung als maßgebliches Erfolgskriterium der Fusion nicht gesichert ist. Die

Universität Duisburg hat hierzu durch Rektorat und Senat erklärt, dass sie ohne die Bereitstellung der für die Restrukturierung notwendigen Mittel der Fusion nicht zustimmen könne.

Der Landtag wird daher darüber zu entscheiden haben, ob er aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz das Fusionsgesetz zu einem Zeitpunkt in Kraft setzen soll, zu dem nicht geklärt ist, dass die Fusionskosten gesichert und bereitgestellt werden. Angesichts des hohen Maßes an Verantwortung für die von ihm vor 30 Jahren gegründeten Landeseinrichtungen Universität Duisburg und Essen kann ich mir nicht vorstellen, dass die Mitglieder des Landtages ihre Entscheidung ohne sichere Kenntnis über die Finanzierbarkeit der Fusion treffen werden und sie lediglich auf Annahmen und Vermutungen gründen.

Dies bedeutet, dass der Zeitpunkt der Fusion zu verschieben ist und über die Fusion erst beschlossen wird, wenn das Votum des Wissenschaftsrats vorliegt.

Fazit:

Wenn die Fusion der Universitäten Duisburg und Essen ein zukunftsweisendes Modell sein soll, muß der Landtag für folgendes sorgen:

1. Das Fusionsgesetz muß in Abkehr von dirigistischen Vorgaben klar und eindeutig die Selbstverwaltungsrechte der beiden seit 30 Jahren bestehenden Universitäten achten und sie im Weg der Zusammenführung ohne vorherige Auflösung vereinigen. Denn nur dann wird das Risiko langwieriger und den Fusionsprozeß lähmender Auseinandersetzungen vermieden werden. Die Mitglieder der Universitäten werden sich nur bei Wahrung ihrer Selbstverwaltungsrechte aktiv an dem Fusionsprozeß beteiligen und sich nicht als unmündige Bürger zweiter Klasse behandelt fühlen.
2. Die Kosten der Fusion müssen gesichert sein. Da zum 1.1.2003 Kostensicherheit nicht besteht, darf das Gesetz erst nach und in Abhängigkeit von der Entscheidung des Wissenschaftsrats in Kraft treten. Dies könnte der 1.6.2003 sein.

Carl-Friedrich Neuhäuser