



Gerhard  
Mercator  
Universität  
Duisburg

Gerhard-Mercator-Universität Duisburg · 47048 Duisburg

Der Rektor

Ausschuss  
für Wissenschaft und Forschung  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Ausschuss-Sekretariat  
z.Hd. Herrn Norbert Krause  
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Sekretariat: Cornelia Spickermann  
Telefon: 0203 379 - 2464 / 2465  
Telefax: 0203 379 - 3500  
E-Mail: rektor@uni-duisburg.de  
Gebäude: LE 708/709

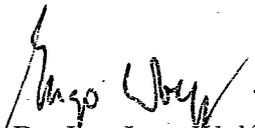
21.10.02 Wo /spi.

**Anhörung des Ausschusses für Wissenschaft und Forschung zum Gesetz zur Errichtung der Universität Duisburg-Essen und zur Umwandlung der Gesamthochschulen**

Sehr geehrter Herr Krause,

in der Anlage finden Sie die Stellungnahme der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg zum oben bezeichneten Gesetz. Es handelt sich dabei um die eigentliche Stellungnahme von 5 Seiten Umfang sowie 5 Anlagen, die Einzelfragen näher erläutern. Die Stellungnahme wurde vom Rektorat und vom Senat der Gerhard-Mercator-Universität einstimmig verabschiedet.

Mit freundlichen Grüßen

  
Prof. Dr.-Ing. Ingo Wolff

Anlage



## **Gesetzentwurf der Landesregierung zur Errichtung der Universität Duisburg-Essen**

### **Hier: Stellungnahme des Senats und Rektorats der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg**

---

Senat und Rektorat der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg halten grundsätzlich an der von ihnen abgegebenen Stellungnahme vom 12. Juni 2002 (siehe Anlage 1) zum Gesetzentwurf zur Errichtung der Universität Duisburg-Essen fest.

In dieser Stellungnahme zum damals noch als Referentenentwurf vorliegenden Gesetzestext bekunden Senat und Rektorat der Gerhard-Mercator-Universität ihren Willen, weiterhin konstruktiv an der Fusion der beiden Universitäten Duisburg und Essen mitzuarbeiten, wenn der Gesetzgeber die für eine erfolgreiche Zusammenführung erforderlichen Rahmenbedingungen schafft und die geäußerte Kritik am Gesetzentwurf in angemessener Weise berücksichtigt. Da das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung den Referentenentwurf jedoch unverändert und ohne Berücksichtigung der von der Gerhard-Mercator-Universität vorgetragenen Monita in den Landtag eingebracht hat, müssen Senat und Rektorat der Gerhard-Mercator-Universität zu dem Schluss kommen, dass der Exekutive offenkundig an einer Regelung, die die Zustimmung der Universitäten findet, nicht gelegen ist. Senat und Rektorat der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg stellen deshalb fest, dass sie der Fusion der beiden Universitäten in der von der Exekutive betriebenen Weise und in der von ihr vorgesehenen Form nicht zustimmen können.

#### **Die Kritik am Gesetzentwurf bezieht sich im Einzelnen insbesondere**

##### **1) auf die Missachtung der Autonomie der Hochschule,**

- weil die Einsetzung einer Hochschulleitung (gemäß Hochschulgesetz) das ureigene Recht der Hochschulen ist und eine vom Ministerium bestellte Hochschulleitung – gleich welcher Form – abgelehnt wird,
- weil die Freiheit der Selbstverwaltungsorgane der neuen Hochschule, eine eigenständige Entscheidung zur Ausgestaltung der Übergangsgrundordnung treffen zu können, durch den Zwang, zwischen zwei vorgegebenen Möglichkeiten wählen zu müssen, in nicht akzeptabler Weise eingeschränkt wird,
- weil das Recht der Hochschule, sich durch ihre gesetzlichen Organe über eine Grundordnung eine eigene Struktur zu geben, durch § 5 des Gesetzentwurfs in unzulässiger Weise aufgehoben wird,
- weil die Gründungskommission nicht nach den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßstäben über die Professorenmehrheit bei Entscheidungen zu forschungsrelevanten Fragen zusammengesetzt ist;

**2) auf die fehlende Berücksichtigung bereits erzielter Ergebnisse im Rahmen der Fusionsverhandlungen,**

- weil die von den beiden Universitäten im Rahmen des bisherigen Fusionsprozesses erbrachten Leistungen nicht übergangen werden dürfen,
- weil es gelungen ist, in den Fusionsverhandlungen zwischen den Universitäten Duisburg und Essen unter Mitwirkung eines Moderators, unter Beteiligung des MSWF und mittels zweier Gutachterverfahren eine zukunfts- und entwicklungsfähige Fächerstruktur für zwei komplementär profilierte Universitätsstandorte zu entwickeln (siehe Anlage 2 sowie Anlage 3),
- weil die auf einer einvernehmlich vereinbarten Verfahrensgrundlage erarbeitete Fächerstruktur der neuen Universität sowie die bereits vom MSWF genehmigten neuen Studiengänge an beiden Universitäten nicht erneut zur Disposition gestellt werden dürfen,
- weil die bisher getroffenen Vereinbarungen und Entscheidungen der beiden Universitäten untereinander sowie mit dem Ministerium die Basis für die Zustimmung der Gerhard-Mercator-Universität zu einer Fusion sind;

**3) auf die nicht praktikablen Regelungen und nicht handhabbaren Vorgaben für die Selbstverwaltungsorgane und die Grundordnung der neuen Universität,**

- weil der im Gesetzentwurf vorgesehene Weg in der vorgegebenen Zeit zwischen Verabschiedung und Inkrafttreten des Gesetzes nicht zur Bestellung einer Hochschulleitung führt, die über die für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Hochschulmitgliedern erforderliche Akzeptanz verfügt,
- weil eine von der neuen Universität selbst gewählte Hochschulleitung eine deutlich höhere Akzeptanz in der Hochschule erfahren wird, was vor dem Hintergrund der anstehenden Umsetzung der neuen Strukturen in Wissenschaft und Verwaltung unabdingbar ist und zu einem schnelleren Zusammenwachsen der beiden Hochschulen führt,
- weil die neue Hochschule in die Lage versetzt werden muss, sich sehr schnell eine auf die Übergangsphase zugeschnittene Grundordnung zu geben, die verhindert, dass sich die Universität in Rechtsstreitigkeiten bei der Anwendung einer nicht passenden Grundordnung erschöpft, da offenkundig ist, dass wegen ihrer Verschiedenheit keine der beiden derzeit gültigen Grundordnungen sinnvoll auf die in der Übergangszeit noch existierenden Strukturen beider Hochschulstandorte zugleich angewendet werden kann;

**4) auf die fehlende Übernahmeerklärung des Gesetzgebers zu der von der Landesregierung gegebene Finanzierungszusage.**

Die Auffassung, dass die Universität die sowohl in Art. 16 Abs. 1 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (Verf. NW) gewährleistetete als auch sich aus der objektiv-rechtlichen

Dimension der in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG garantierten Wissenschaftsfreiheit herleitbare Autonomie in Fragen der Weiterentwicklung beeinträchtigt sieht, wird durch ein vorliegendes Rechtsgutachten von Herrn Prof. Dr. Battis von der Humboldt-Universität zu Berlin (siehe Anlage 4) voll bestätigt. Prof. Battis hält im Ergebnis fest, dass das Verfahren seitens des Ministeriums zur Erstellung und Einbringung des Gesetzentwurfs nicht die Selbstverwaltungsrechte der Universitäten berücksichtige. Es genüge nicht dem durch die geführten Gespräche und durch die vom Ministerium begleiteten Verhandlungen aufgebauten Vertrauensschutz gegenüber den Universitäten und somit nicht der Verpflichtung des Ministeriums zu konsequentem Verhalten. Es verstoße damit gegen Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG und Art. 16 Abs. 1 Verf. NW und sei folglich rechtswidrig. Die Gerhard-Mercator-Universität wird zu prüfen haben, ob sie diese Rechtswidrigkeit auf dem Klagewege feststellen lässt.

Senat und Rektorat bitten deshalb den Gesetzgeber dringend, die bisher im Gesetzgebungsverfahren aufgetretenen Fehler und Mängel dadurch zu beseitigen, dass er das MSWF auffordert, die begonnenen Gespräche mit den Universitäten auf der Basis der bisher vorliegenden Ergebnisse zügig zu Ende zu führen und eine Zielvereinbarung mit den Universitäten über den Zusammenführungsprozess und seine Zielsetzungen abzuschließen, die in ein Zusammenführungsgesetz mündet.

Für den Fall, dass der Gesetzgeber die Einwände der Gerhard Mercator Universität nicht berücksichtigen sollte, sehen es Senat und Rektorat als ihre Pflicht an, auf die mangelnde Praktikabilität wichtiger Regelungen des Gesetzentwurfs hinzuweisen. Es ist abzusehen, dass insbesondere durch die vorgesehenen Regelungen zur Verfassungsform und Bestellung einer Hochschulleitung, zur Grundordnung und zur Neuordnung für die neue Universität eine Instabilität erzeugt wird, die die neue Universität auf eine kaum absehbare Zeit in der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben in Forschung und Lehre lähmt.

Deshalb empfiehlt sie dem Gesetzgeber dringend, sofern er nicht dem in der Stellungnahme vom 12. Juni 2002 von der Gerhard-Mercator-Universität vorgeschlagenen Phasenmodell folgt, zumindest die folgenden Änderungen des Gesetzestextes vorzunehmen:

1. **§ 4 Abs. 1** wird wie folgt geändert:

„Die Amtszeit des Rektors und der Prorektoren der Universität - Gesamthochschule Duisburg wird bis zum Ablauf des sechsten Monats nach Inkrafttreten dieses Gesetzes verlängert, die Amtszeit des Rektors und der Prorektoren der Universität – Gesamthochschule Essen endet zum selben Zeitpunkt.“

2. **Satz 1 von § 4 Abs. 2** erhält die Fassung:

„Die neue Universität wird mit Beginn des siebenten Monats nach Inkrafttreten dieses Gesetzes für die Dauer von vier Jahren von einem Gründungsgremium geleitet. Dessen Verfassungsform legt der Gründungssenat unverzüglich fest.“

3. **Satz 1 des § 4 Abs. 3** wird ersetzt durch:

„Der Gründungssenat gemäß § 6 Abs. 1 wählt unverzüglich das Gründungsgremium nach § 4 Abs. 2, deren Leiterin/Leiter nicht Mitglied oder Angehörige bzw. Angehöriger der aufgelösten Hochschulen sein muss. Gelingt dies nicht bis zum Ablauf des sechsten Monats nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, bestellt das Ministerium eine Hochschulleiterin oder einen Hochschulleiter gemäß der vom Gründungssenat festgelegten Verfassungsform.“

4. **§ 5** wird neu § 5 Abs. 1.

**§ 5 Abs. 2 (neu)** lautet:

„Soweit Regelungen über die Fächerstrukturen und Studiengänge durch die oder zwischen den beiden Universitäten Duisburg und Essen getroffen sind bzw. vom Ministerium genehmigt wurden<sup>1</sup>, sind diese Bestandteil des Hochschulentwicklungsplans.“

5. **§ 7 Abs. 1** erhält die folgende Fassung:

„Das Gründungsgremium nach § 4 Abs. 2 beschließt unverzüglich nach Amtsübernahme im Benehmen mit dem Gründungssenat eine vorläufige Grundordnung für die neue Universität, die längstens bis zum Ablauf des achtzehnten Monats nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gültig ist. Bis zum Inkrafttreten der vorläufigen Grundordnung für die neue Universität sind für die Standorte Duisburg und Essen die jeweiligen Grundordnungen der Universität-Gesamthochschule Duisburg bzw. der Universität-Gesamthochschule Essen weiterhin gültig.“

6. **Zu § 13:**

Für den Fall, dass die vorgeschlagenen Änderungen vom Gesetzgeber übernommen werden, wird § 13 für entbehrlich gehalten.

Mit diesen Änderungen im vorliegenden Gesetzentwurf bleibt der neuen Universität auch in der Gründungsphase ihr Recht auf Autonomie erhalten. Prof. Battis verweist in seinem Gutachten darauf, dass „der Landtag bei der Verabschiedung der Novelle des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes im Jahr 2000 durch seine Korrektur des § 9 das MSWF auf einen kooperativen, die Hochschulautonomie fördernden und rücksichtsvollen Stil verpflichtet, der den Umgang mit den nordrhein-westfälischen Universitäten grundsätzlich prägen soll“. Bei Nichtbeachtung der Autonomierechte äußert Prof. Battis daher die Erwartung, „dass der Landtag im konkreten Fall der Fusion der Universitäten Duisburg und Essen das MSWF an diese Verpflichtung erinnern, den vom MSWF ausgearbeiteten Gesetzesentwurf so nicht annehmen und das MSWF auf den rechtmäßigen Weg zurückführen wird“.

**Ohne eine zielführende Änderung der gesetzlichen Grundlage im Hinblick auf die Wahrung der Autonomie der Hochschule, die Berücksichtigung der bisherigen**

<sup>1</sup> Siehe Anlage 2 zu den Ergebnissen der zwischen den beiden Universitäten und dem Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung geführten Gespräche.

Verhandlungsergebnisse und die Praktikabilität der Regelungen für die Selbstverwaltungsorgane der neuen Universität – wie oben beschrieben – und ohne die Bereitstellung der für die Restrukturierung notwendigen Mittel (siehe Anlage 5) werden Senat und Rektorat der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg der Fusion nicht zustimmen.

**Anlagen:**

**Anlage 1:**

Stellungnahme des Senats und Rektorats vom 12. Juni 2002

**Anlage 2:**

Ergebnisse der zwischen den beiden Universitäten und dem MSWF geführten Gespräche (aktueller Stand)

**Anlage 3:**

Ergebnisse der Gespräche unter Moderation von Prof. Mittelstraß vom 29.11.2001

**Anlage 4:**

Rechtsgutachten von Prof. Battis, Humboldt-Universität zu Berlin

**Anlage 5:**

Zur Finanzierung der Fusion

Stellungnahme des Senats und des Rektorats der Gerhard-Mercator-Universität  
Duisburg  
zum Referentenentwurf eines  
"Gesetzes zur Errichtung der Universität Duisburg-Essen und zur Umwandlung der  
Gesamthochschulen"

Senat und Rektorat der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg sind nach wie vor daran interessiert, an der Schaffung einer im internationalen Wettbewerb erfolgreichen Universität durch Konzentration und Neustrukturierung ihrer wissenschaftlichen Leistungspotenziale aktiv mitzuwirken.

Senat und Rektorat der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg können einer Fusion jedoch nur zustimmen, wenn sichergestellt ist, dass

- ein Gesetzentwurf vorliegt, der einer fusionierten Hochschule eine positive Entwicklungsmöglichkeit bei Wahrung der Selbstverwaltungsrechte gibt,
- eine in quantitativer Hinsicht und in ihrer Verbindlichkeit ausreichende finanzielle Zusage des Landes über die mit der Fusion verbundenen Restrukturierungskosten gegeben ist,
- für die Studierenden beider Universitäten die Sicherheit gegeben ist, dass sie ihre Studien in der fusionierten Hochschule ohne fusionsbedingte Nachteile abschließen können,
- nach der Entscheidung über die noch offenen Ausstattungs- und Standortfragen (Geisteswissenschaftliches Zentrum, Mathematik, Physik) ein Fusionsgesetz vorliegt, das beiden Standorten eine reelle Entwicklungschance gibt.

Vor diesem Hintergrund nehmen Senat und Rektorat der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg zum Referentenentwurf eines "Gesetzes zur Errichtung der Universität Duisburg-Essen und zur Umwandlung der Gesamthochschulen" wie folgt Stellung und fordern entsprechende Berücksichtigung:

Bei einer Fusion zweier Universitäten müssen unterschiedlich strukturierte Hochschulen in eine einheitlich verfasste Institution überführt werden. Der Artikel I des Referentenentwurfs eines "Gesetzes zur Errichtung der Universität Duisburg-Essen und zur Umwandlung der Gesamthochschulen" versucht dieses Problem dadurch zu lösen, dass er weitgehend die Ausgangssituation einer Neugründung konstruiert. Eine solche Konstruktion entspricht weder der historischen Ausgangssituation noch wird sie der Fusionsaufgabe gerecht. Der Typus eines Zusammenführungsgesetzes, das anstelle ihrer Auflösung die Zusammenführung der beiden bestehenden Universitäten nach einem Phasenplan unter Beibehaltung ihrer Selbstverwaltungsrechte (mit paritätischer Beteiligung der beiden Universitäten) vorsieht, ist für die zu gestaltende Situation die angemessene Form.

Neben diesem grundsätzlichen Einwand gegenüber einem Gründungs- bzw. Errichtungsgesetz lehnen Senat und Rektorat den Gesetzesentwurf in der vorliegenden Form ab, weil

- die Einsetzung einer Hochschulleitung (gemäß Hochschulgesetz) das ureigene Recht der Hochschulen ist. Eine vom Ministerium bestellte Hochschulleitung - gleich welcher Form - wird abgelehnt;
- die Freiheit der Selbstverwaltungsorgane der neuen Hochschule, eine eigenständige Entscheidung zur Ausgestaltung der Übergangsgrundordnung treffen zu können, durch den Zwang, zwischen zwei vorgegebenen Möglichkeiten wählen zu müssen, in

nicht akzeptabler Weise eingeschränkt wird. Dabei ist offenkundig, dass wegen ihrer Verschiedenheit keine der beiden existierenden Grundordnungen sinnvoll auf die in der Übergangszeit noch weiter existierenden Strukturen der **beiden** alten Universitäten angewendet werden kann;

- das Recht der Hochschule, sich durch seine gesetzlichen Organe über eine Grundordnung eine eigene Struktur zu geben, durch § 5 des Referentenentwurfs in unzulässiger Weise aufgehoben wird.

Im Sinne der Entscheidung für ein Zusammenführungsgesetz fordern Senat und Rektorat der Gerhard-Mercator-Universität vom Gesetzgeber eine Zusammenführung in zwei Phasen:

- In der ersten Phase gelten die bestehenden Grundordnungen der beiden Universitäten weiter, die Institutionen bleiben bestehen und die Amtsträger bleiben im Amt. Gemeinsame Angelegenheiten werden gemeinsam wahrgenommen. Gleichzeitig erarbeitet ein paritätisch besetzter, zusätzlicher Zusammenführungssenat eine gemeinsame Grundordnung und organisiert auf der Grundlage dieser Grundordnung Wahlen zu einem gemeinsamen neuen Senat. Der Zusammenführungssenat soll sich unmittelbar nach Inkrafttreten des Zusammenführungsgesetzes konstituieren. Der neue Senat wählt die Hochschulleitung der gemeinsamen Universität (gemäß den Vorschriften des Hochschulgesetzes) und bestimmt die Zusammensetzung der Senatskommissionen gemäß der gemeinsamen Grundordnung. Hiermit beginnt die zweite Phase der Zusammenführung.
- Der Übergang von der ersten zur zweiten Phase soll so schnell wie möglich, spätestens jedoch nach einem Jahr, erfolgen.
- Mit dem Amtsantritt der neuen Hochschulleitung verlieren die bisherigen Grundordnungen ihre Gültigkeit. Mit der Neuwahl der Mandatsträger und Amtsinhaber endet die Amtszeit der entsprechenden Mandatsträger und Amtsinhaber.
- Die in § 5 des Entwurfs angesprochene Neuordnung muss durch die gewählten Organe nach Maßgabe der Bestimmungen des Hochschulgesetzes und der neuen Grundordnung sowie auf der Basis der in den Fusionsverhandlungen getroffenen Strukturentscheidungen erfolgen. Insbesondere dürfen diese Strukturentscheidungen nicht entscheidend neu verändert werden, da die Verhandlungsergebnisse die Basis für die Fusionsentscheidung der Universität darstellen.
- Für die studentische Selbstverwaltung muss ein ähnliches Verfahren gefunden werden wie für die akademischen Gremien gefordert: Mit Beginn der Zusammenführung der beiden Hochschulen bleiben die studentischen Selbstverwaltungsträger (Allgemeine Studierendenausschüsse, Studierendenparlamente sowie Fachschaften/Fachschaftsräte) für maximal ein weiteres Jahr im Amt. Die Haushalte der beiden Studierendenschaften gelten weiter; dies gilt insbesondere für die Mittelzuweisung an die Fachschaften. Auch die Satzungen der Studierendenschaften bleiben für diesen Zeitraum in Kraft. Die beiden Studierendenparlamente bilden einen gemeinsamen, paritätisch besetzten Ausschuss, der Satzung und Wahlordnung der gemeinsamen Studierendenschaft erarbeitet. Auf der Grundlage dieser Regelungen, die von beiden Studierendenparlamenten beschlossen werden müssen, wird das neue, gemeinsame Studierendenparlament der fusionierten Hochschule gewählt. Weiterhin muss gesichert sein, dass die Studierenden ihr Studium am gewählten Studienort beenden können.

Abschließend stellen Senat und Rektorat der Gerhard-Mercator-Universität mit Nachdruck fest, dass

- a) das Ziel der Fusion, nämlich die Schaffung einer neuen im internationalen Wettbewerb erfolgreichen Hochschule nur durch Konzentration und Neustrukturierung ihrer Leistungspotenziale Erfolg haben kann, mit denen unabwiesbare Restrukturierungskosten verbunden sind,
- b) sie die bisherigen Aussagen der Landesregierung zur Übernahme dieser Restrukturierungskosten für völlig unzureichend halten.

Sie fordern deshalb die verbindliche Zusage der Landesregierung, dass das Land die notwendigen Restrukturierungskosten übernimmt. Diese wurden von beiden Universitäten unabhängig voneinander auf mindestens 25 Mio. € geschätzt und in dieser Höhe vom Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen grundsätzlich bestätigt.

Ohne eine entsprechende Änderung der gesetzlichen Grundlage und die Bereitstellung der für die Restrukturierung notwendigen Mittel werden Senat und Rektorat der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg einer Fusion nicht zustimmen können.

**Ergebnisse der zwischen den beiden Universitäten und dem Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung geführten Gespräche zur Fusion:**

---

**Ausgangssituation:**

Was hat die beiden Nachbar-Universitäten Duisburg und Essen bewogen, nach dreißig Jahren gemeinsamer Koexistenz verstärkt aufeinander zuzugehen und eine Fusion zu erwägen? Ausschlaggebend für diese Entscheidung waren die durch die Gründungsgeschichte der beiden Universitäten-Gesamthochschulen bedingten Nachteile gegenüber den klassischen Universitäten. Beide Hochschulen wurden durch die jahrzehntelangen Konzentrations- und Sparmaßnahmen der Landesregierung systematisch geschädigt. Dies hat sich vor allem auf die Fächer- und Personalstruktur ausgewirkt, die der Wettbewerbsfähigkeit enge Grenzen setzt. Hinzu kam in den letzten zehn Jahren die bundesweit starke Unterauslastung in den Natur- und Ingenieurwissenschaften.

Beide Universitäten haben deshalb im Jahr 2000, ohne eine Vorgabe des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung (MSWF) auf Initiative der Universität Duisburg gemeinsam beschlossen, die Möglichkeit einer Kooperation/Fusion zu prüfen, um ihre Struktur zu optimieren und die Leistungsfähigkeit national wie international zu erhöhen. Die Gespräche wurden zunächst zwischen den beiden Universitäten alleine geführt, später im Herbst 2001 wurde von den Universitäten im Einvernehmen mit dem MSWF Prof. Dr. Jürgen Mittelstraß von der Universität Konstanz als Moderator hinzugezogen. Das Ministerium hat die Gespräche durch zeitweilige Anwesenheit des Abteilungsleiters Kleffner und Gespräche mit dem Staatssekretär Krebs laufend begleitet.

Festzuhalten ist, dass die Idee der Fusion der beiden Universitäten unabhängig von der Landesregierung und noch vor der Empfehlung des Expertenrats von den beiden Universitäten erarbeitet wurde, weil damals die Vorstellung bestand, dass beide Universitäten die genannten Zielsetzungen unter Wahrung ihrer Autonomie und der Selbstverwaltungsrechte erreichen. Die Landesregierung hat wiederholt (auch öffentlich) zugesagt, die Autonomie der beiden Hochschulen zu wahren und eine Fusion nicht gegen den Willen eines oder beider Partner durchzuführen.

**Grundsätzliche Ziele:**

Das erklärte Fusionsziel des Senates der Universität Essen wurde seinerzeit als die Schaffung einer neuen Universität, die national und international konkurrenz- und zukunftsfähig ist, formuliert. (Resolution des Senates der Universität Essen vom 13/11/2001) Der Duisburger Senat verlangte von einer fusionierten Universität, dass sie für jeden der beiden Standorte ein eigenes leistungsstarkes Profil entwickeln muss, die wiederum gemeinsam das Gesamtprofil stärken. (Begründung für den Duisburger Senatsbeschluss vom 23/02/2001)

## Anlage 2

Um die grundlegenden Ziele im Zusammenschluss der Universitäten Duisburg und Essen zu erreichen, wurde in gemeinsamen Gesprächen eine Struktur erarbeitet, mit der zwei nachhaltig entwicklungsfähige universitäre und für Studierende gleichermaßen attraktive Standorte mit unterschiedlichem Profil geschaffen werden und die zugleich ein möglichst hohes Maß an Synergien erzielt. Die geplante Fächeraufteilung orientiert sich an inhaltlichen Schwerpunkten, die eine verstärkte Ausrichtung auf Interdisziplinarität in Forschung und Lehre befördern und ein Potenzial für Innovationen bieten. Zudem werden regionalen Bedürfnissen und gewachsenen Strukturen Rechnung getragen. Als Folge der mit der Schwerpunktsetzung einhergehenden Konzentration von Fächern an dem einen oder anderen Standort lassen sich Synergiegewinne erzielen, die der neuen Universität zur Optimierung ihrer Strukturen gegenüber dem Status quo sowie zum Aufbau neuer Forschungsfelder verhelfen.

### Standortbezogene Schwerpunkte der neuen Universität:

Das Zusammenziehen der Ingenieurwissenschaften, der Informatik, der Angewandten Mathematik und der Physik bildet einen **profilbildenden Schwerpunkt der technischen Wissenschaften am Standort Duisburg**, der durch die enge Verbindung von Grundlagenforschung und anwendungsorientierter Entwicklung innovative Forschung im Bereich der Hochtechnologien ermöglicht. Entsprechend bildet das Zusammenziehen der Medizin, der Reinen Mathematik, der Biologie und der Chemie einen **profilbildenden Schwerpunkt der Lebenswissenschaften am Standort Essen**, der durch den Aufbau eines Zentrums für Medizinische Biotechnologie gefördert wird und zusätzliche Forschungsfelder für die Zukunft eröffnet.

Diese zielgerichtete Verteilung der Fächer impliziert mittelfristig eine Neuorientierung im Bereich der zur Zeit an beiden Standorten stark unterausgelasteten Naturwissenschaften, die eine deutlich höhere Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität für Studierende verspricht.

Um diese Profilbildung zu ermöglichen, hat die Universität Duisburg in einer frühen Phase der Fusionsverhandlungen auf große Teile ihres Faches **Chemie** verzichtet und vorgeschlagen, diese nach Essen zu verlagern.

Die nach diesen Gesprächen noch zwischen den beiden Universitäten strittigen Fragen nach dem künftigen Standort der Physik und der Mathematik mussten zur Klärung einem Gutachterverfahren unterzogen werden. Beide Hochschulen hatten im Vorfeld zugestimmt, die Ergebnisse der Begehung der Gutachter ohne weitere Diskussion zu akzeptieren.

Wegen der bundesweit einzigartigen Verzahnung der **Physik** mit den Ingenieur- und Naturwissenschaften und der guten räumlichen Gegebenheiten haben sich die Gutachter der Deutschen Forschungsgemeinschaft dafür ausgesprochen, die Physik am Standort Duisburg anzusiedeln. Mit der Zusammenfassung der beiden Fachbereiche in Duisburg und Essen zu einem gemeinsamen Fach Physik wird ein herausragend qualifiziertes und weit

## Anlage 2

ausstrahlendes Fach geschaffen, das zum Beispiel zur Zeit an vier Sonderforschungsbereichen beteiligt ist und zwei Graduiertenkollegs betreibt. Im Gutachterverfahren für die **Mathematik** votierten die Experten dafür, dass es die Mathematik künftig an beiden Standorten mit unterschiedlichen Schwerpunkten geben wird: Im Diplom-Studiengang wird es bis zum Vordiplom ein identisches Studienangebot in Duisburg und Essen geben. Im Hauptstudium bieten Duisburg und Essen dann verschiedene Vertiefungsrichtungen an. Dabei spezialisiert sich Duisburg auf die Bereiche Analysis, Numerik sowie Angewandte Mathematik in Richtung auf die Ingenieurwissenschaften, Essen hingegen konzentriert sich auf die Didaktik der Mathematik, die Algebra und die Zahlentheorie. Die Ausbildung für das Lehramt Mathematik wird künftig in Essen angeboten.

Für die **Wirtschaftswissenschaft** wird es nach einvernehmlicher Auffassung der beiden Hochschulen eine Fakultät aber verteilt auf zwei Standorte geben. Die Zusammenführung an einem Standort erscheint aus quantitativen Gründen weder erforderlich noch machbar. Doch wird eine differenzierte Profilbildung für den jeweiligen Campus angestrebt. Die zu setzenden Schwerpunkte orientieren sich an den Vorteilen des jeweiligen Standorts. So wird z. B. in Duisburg durch den Wirtschaftsingenieur die örtliche Nähe zu den Ingenieurwissenschaften und am Standort Essen durch das Medizinmanagement die Verbindung zu der Medizin genutzt.

Die **Geisteswissenschaften** werden am Standort Essen konzentriert und umfassen dort ein breites Fächerspektrum, das durch die **Kommunikationswissenschaften** ergänzt wird. Die geisteswissenschaftliche Fakultät wird durch ein **interdisziplinäres Zentrum für Geisteswissenschaften** arrondiert, das in Duisburg mit einer zielgerichteten Orientierung auf den fächerübergreifenden Dialog verortet ist. Das Zentrum soll die interdisziplinäre Forschung und Lehre zwischen den Geisteswissenschaften, der Wirtschaftswissenschaft und den technischen Wissenschaften intensivieren und zugleich einer neu definierten Rolle der Geisteswissenschaften im universitären Fächerkanon Rechnung tragen. Die Einrichtung dieses Zentrums war nach Abschluss der Gespräche unter Moderation einvernehmlich beschlossen worden (siehe Anlage 6). Strittig war und ist lediglich die personelle Ausstattung dieses Zentrums.

Der Bereich **Design** verbleibt am Standort Essen.

Die Sozialwissenschaften haben mit den Fächern Politikwissenschaft, Soziologie, Praxisorientierte Sozialwissenschaft und dem Institut für Entwicklung und Frieden ihren Sitz in Duisburg. Hinzu kommt die Erziehungswissenschaft mit den Schwerpunkten Erwachsenenbildung/Weiterbildung und Wirtschaftspädagogik. Auf dem Essener Campus werden die Schulpädagogik und Didaktik sowie die Psychologie zusammengeführt. Damit

## Anlage 2

erfolgt in dem komplexen Bereich der **Gesellschaftswissenschaften** eine eindeutige Zuordnung nach inhaltlichen Schwerpunkten.

Die Konzentration der **allgemeinen Lehrerbildung** von der Primarstufe bis zur Sekundarstufe II am Campus Essen mit einer breiten Fächervielfalt eröffnet die Chance der gezielten qualitativen Weiterentwicklung im Hinblick auf die spezifischen Anforderungen von Lehramtsstudiengängen, um der (nicht zuletzt durch die PISA-Studie bewiesenen) Notwendigkeit einer Reformierung der Lehrerbildung Rechnung zu tragen.

### Organisation der Lehre:

In der Lehre und für den allgemeinen Studienbetrieb sind Lehrexport bzw. Lehrimportlösungen unabdingbar, die je nach Bedarf unterschiedlich organisiert werden müssen. In Betracht kommen sowohl Abteilungs-, Dépendance- als auch Vor-Ort-Lösungen, die nach vollzogener Fusion zeitnah festzulegen sind. Gleiches gilt für die Wissenschaftsverwaltung.

Angesichts des Ziels, „eine neue Universität zu schaffen“, erscheint aus Sicht der Universität Duisburg die verstärkte gemeinsame Einführung bzw. Umstellung auf Bachelor/Master-Studiengänge in der fusionierten Universität nicht nur im Hinblick auf Zukunftsorientierung und Konkurrenzfähigkeit erstrebenswert bis erforderlich, sondern auch im Hinblick auf die Chancen im Bereich der Organisationsform. Es liegt auf der Hand, dass Studiengänge mit konsekutiven Bachelor/Master-Abschlüssen und einer verstärkten Modularisierung eine deutlich höhere Flexibilität, Kombinationsvielfalt und Kompatibilität für die Verzahnung zweier Standorte ermöglichen.

So könnte beispielsweise in einer Vielzahl von Fächern ein grundständiges und fachspezifisches Angebot des einen Standortes durch spezielle fachspezifische oder mischqualifizierende Masterangebote am anderen Standort ergänzt werden.

### Bilanz:

Die langwierigen Fusionsverhandlungen zwischen den beiden Universitäten Duisburg und Essen gestalteten sich äußerst schwierig. Das erforderliche partnerschaftliche „Wir“-Gefühl und der vorbehaltlose gemeinsame Versuch, eine neue Universität zu bauen, wurden und werden immer wieder von Standortinteressen und gegenseitigem Misstrauen überlagert. Dennoch ist es gelungen, unter Mitwirkung des Moderators, unter Beteiligung des MSWF und mittels zweier Gutachterverfahren für die Fächer Mathematik und Physik ein Ergebnis zu erzielen, das als Basis für eine Erfolg versprechende strukturelle Weiterentwicklung der Universität Duisburg – Essen gewertet werden kann. Die geplante Fächeraufteilung trägt der schwierigen Gratwanderung zwischen einem möglichst hohen Gewinn an Synergieeffekten einerseits und der Schaffung zukunftsorientierter interdisziplinärer Strukturen andererseits Rechnung. Das Gesamtprofil der neuen Universität setzt sich aus zwei komplementär

## Anlage 2

profilieren. Standorten zusammen, die entwicklungsfähig und für Studierende attraktiv sind. Darüber hinaus berücksichtigt die Verlagerung von Fächern, Studiengängen und Ressourcen den beiderseitig stets geäußerten Wunsch nach Ausgewogenheit gegenüber dem Status quo. Das „Geben und Nehmen“ sieht konkret so aus, dass die allgemeine Lehrerbildung, weite Teile der Geisteswissenschaften, Chemie, Geografie, Psychologie sowie die Schulpädagogik und die Didaktik von Duisburg nach Essen verlagert werden, während Teile der Sozialwissenschaften und die Physik von Essen nach Duisburg transferiert werden. Dass beide Seiten die Verlagerung von Fächern an den anderen Standort als schmerzhaft empfinden, ist zum jetzigen Zeitpunkt verständlich.

**Das Vertrauen auf eine gemeinsame Zukunft muss noch wachsen. Hierzu sind die eingangs genannten Änderungen im Fusionsgesetz eine unabdingbare Voraussetzung, um das Zusammenwachsen der beiden Standorte zu einer Universität zügig und ohne große Reibungsverluste zu gewährleisten.**

## Anlage ~~6~~ 3:

Ergebnis der Fusionsgespräche zwischen den Universitäten Duisburg und Essen

1. Die beiden Rektorate der Universitäten Duisburg und Essen halten ungeachtet noch bestehender Differenzen an dem Ziel der Fusion beider Universitäten fest.
2. Die Grundprofile beider Universitäten, zukünftig der beiden Standorte der fusionierten Universität, sind:
  - a. Duisburg  
Ingenieurwissenschaften, Gesellschaftswissenschaften,  
Wirtschaftswissenschaften
  - b. Essen  
Medizin, Geisteswissenschaften, Wirtschaftswissenschaften

Beide Universitäten, zukünftig beide Standorte der fusionierten Universität, rechnen auch die Naturwissenschaften zu ihren Grundprofilen.

3. Die räumliche Zuordnung der Wissenschaftsbereiche Mathematik und Physik konnte in den Verhandlungen noch nicht abschließend entschieden werden. Die hier erforderliche Klärung muss im weiteren Fusionsprozess erfolgen. Die beiden Rektorate bitten den Gesetzgeber, im Gesetz eine Regelung für paritätisch besetzte Gründungsorgane vorzusehen, die diese Klärung bis zum Ende der Gründungsphase der fusionierten Universität herbeiführen sollen.
4. Als räumliche Verteilung der Wissenschaftsbereiche auf die beiden Standorte zeichnet sich neben den unter Ziffer (2) genannten Grundprofilen einvernehmlich ab:
  - a. Duisburg  
Informatik im Rahmen der Ingenieurwissenschaften, Wasserchemie im Rahmen der Ingenieurwissenschaften, Zentrum für Geisteswissenschaften, Ostasienwissenschaften
  - b. Essen  
Informatik im Rahmen der Wirtschaftswissenschaften, Design, Erziehungswissenschaft/Psychologie/Sozialwissenschaft im Rahmen der Lehrerbildung, Aufbau einer medizinischen Biotechnologie
5. Von der Landesregierung wird erwartet:
  - a. Sicherung des Stellenbestandes im Rahmen des Qualitätspaktes bis Ende des Jahres 2009
  - b. Sicherung der Haushalte der beiden Universitäten auf dem jetzigen Niveau für eine Übergangszeit
  - c. Übernahme der Umzugs- und Restrukturierungskosten.

Die Rektorate werden den Senaten die Ergebnisse zur Beratung vorlegen. Die Rektorate gehen davon aus, dass das Ministerium die beiden Universitäten bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs beteiligt.

**Rechtsgutachten**

**zum**

**Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung der Universität  
Duisburg-Essen**

**im Auftrag der**

**Gerhard-Mercator-Universität**

**Duisburg**

**erstellt von**

**Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis**

**und**

**Dr. Jens Kersten**

**Humboldt-Universität zu Berlin**

**September 2002**

## I. Zusammenführung der Universitäten Duisburg und Essen: Fusion oder Neuerrichtung?

Im Rahmen der Neugestaltung der nordrhein-westfälischen Bildungslandschaft wollen die Universitäten Duisburg und Essen fusionieren.<sup>1</sup> Im Mai 2000 fanden zwischen den beiden Hochschulen erste Fusionsgespräche statt. Das von den beiden Universitäten - über alle Meinungsverschiedenheiten in Einzelheiten hinweg - gemeinsam favorisierte Konzept sah und sieht eine Fusion auf der Grundlage ihres jeweiligen Selbstverwaltungsrechts unter paritätischer Beteiligung vor.

Diese Fusionsidee wurde von der nordrhein-westfälischen Landesregierung aufgegriffen. Zwischen den Universitäten und dem Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung (MSWF) wurde vereinbart, das für eine Fusion erforderliche Gesetzgebungsverfahren nicht eher in Gang zu setzen, als eine Zustimmung der beiden Hochschulen zu einem gemeinsam abgestimmten Fusionskonzept vorliegt. Diese Vereinbarung wurde durch entsprechende mündliche Erklärungen von Vertretern des Ministeriums in öffentlichen Anhörungen an den Universitäten Duisburg und Essen wiederholt und bestätigt.

Mit Unterstützung des MSWF wurden im folgenden Jahr die Rahmenbedingungen einer Fusion zwischen den beiden Hochschulen intensiv diskutiert. Von September bis November 2001 wurden die Gespräche unter Moderation von *Jürgen Mittelstraß* und Beteiligung des MSWF fortgesetzt. Im Ergebnis einigten sich die Rektorate der beiden Hochschulen in der Standortfrage auf die künftige Ansiedlung der Natur- und Geisteswissenschaften sowie der Medizin in Essen und der Ingenieurs- sowie Gesellschaftswissenschaften in Duisburg. Die Wirtschaftswissenschaften sollten zwischen beiden Standorten aufteilt werden. Allerdings ließ diese Einigung die Standortfrage hinsichtlich der Fächer Mathematik und Physik noch offen. Wiederum in Abstimmung mit dem MSWF einigten sich die Hochschulen Anfang Februar 2002, die Standortfrage für diese Fächer durch eine externe Begutachtung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft klären zu lassen. Beide Hochschulen sicherten im Vorfeld zu, das gutachterliche Ergebnis zu akzeptieren. Einvernehmlich wurde auch die Errichtung eines geisteswissenschaftlichen Zentrums am Standort Duisburg beschlossen, das eine inter-

---

<sup>1</sup> Die folgende Schilderung beruht auf den Angaben der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg. Zusätzlich wurden herangezogen: *Rosenfelder*, FAZ, 24.07.2002; *Heinemann*, Der Tagesspiegel, 31.07.2002.

disziplinäre Verknüpfung der Geisteswissenschaften mit den Gesellschafts-, Wirtschafts- sowie Natur- und Ingenieurwissenschaften gewährleisten soll, dessen personeller Zuschnitt jedoch umstritten war.

Noch bevor das Ergebnis dieser Begutachtung vorlag, präsentierte das MSWF seinerseits am 24. April 2002 einen Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Errichtung der Universität Duisburg-Essen und zur Umwandlung der Gesamthochschulen“ (im Folgenden: „ErrichtungsG-Entwurf“). Im Gegensatz zu dem Konzept der beiden Universitäten folgt der Referentenentwurf nicht dem Modell einer stufenweisen Fusion. Vielmehr wird mit Wirkung zum 1. Januar 2003 die Universität Duisburg-Essen errichtet (vgl. Art. 1, § 1 Abs. 1 Satz 1 ErrichtungsG-Entwurf). Gleichzeitig werden die Gesamthochschulen Duisburg und Essen aufgelöst (vgl. Art. 1, § 1 Abs. 1 Satz 2 ErrichtungsG-Entwurf).

Das Herzstück des Referentenentwurfs bildet die Regelung eines Gründungsrektorats (vgl. Art. 1, § 4 ErrichtungsG-Entwurf): Die Amtszeit der Rektoren sowie der Prorektoren der aufgelösten Hochschulen ist mit deren Auflösung beendet (Abs. 1). Die neue Universität wird für die Dauer von vier Jahren von einem Gründungsrektorat geleitet (Abs. 2 Satz 1). Für das Gründungsrektorat gelten die Vorschriften des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes (HG NW), soweit sich aus dem ErrichtungsG nichts Abweichendes ergibt (Abs. 2 Satz 2). Das MSWF bestellt nach Anhörung der aufgelösten Hochschulen oder der Universität ab dem 1. Januar 2003 einen Gründungsrektor, der zum Zeitpunkt der Auflösung nicht Mitglied oder Angehöriger der aufgelösten Hochschule sein soll (Abs. 3 Satz 1). Der Gründungsrektor ist Dienstvorgesetzter des Hochschulpersonals und Dienststellenleiter im Sinne des Landespersonalvertretungsgesetzes (Abs. 3 Satz 2). Auf Vorschlag des Gründungsrektors wählt der Gründungssenat unverzüglich je zwei Mitglieder der aufgelösten Hochschulen aus der Gruppe der Professoren zu Prorektoren (Abs. 4 i.V. mit § 6 ErrichtungsG-Entwurf).

Die Begründung des Referentenentwurfs nimmt zur Einführung des Gründungsrektorats wie folgt Stellung:

„Um ein Zusammenwachsen der beiden ehemals eigenständigen Hochschulen zu einer leistungsfähigen Einheit nicht durch die Interessengebundenheit ihrer Mitglieder und bisherigen Funktionsträgerinnen und Funktionsträger zu belasten und im Interesse zügiger Strukturentscheidungen wird die Universität für eine vierjährige Gründungsphase von einem Gründungsrektorat geführt (Abs. 2). Als Gründungsrektorin oder Gründungsrektor soll eine Persönlichkeit von außen gewonnen werden, die möglichst zeitnah vom Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung bestellt wird (Abs. 3). Ein dergestalt neutrales und ausgleichendes Element im Leitungsgremium der Übergangszeit erfolgt auch mit Blick auf die Erfahrungen im bisherigen Fusionsprozess, wonach die kurzfristige Einigung der

beiden Hochschulen auf eine Führungspersönlichkeit nicht zu erwarten ist. In Achtung des Selbstverwaltungsrechts der Hochschulen erfolgt die Bestellung der Gründungsrektorin oder des Gründungsrektors nach Anhörung der Universität oder, um die Bestellung möglichst schon zum 01.01.2003 zu erreichen, der beiden aufzulösenden Hochschulen.<sup>2</sup>

In einer auf den 7. Juni 2002 datierten und an beide Universitäten adressierten „Zusicherung zur Fusion“ gab das MSWF eine Stellenplangarantie bis zum 31. Dezember 2009 ab, sicherte den Ausgleich der fusionsbedingten negativen Veränderungen bei der leistungsbezogenen Mittelverteilung in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 zu und erklärte, dass die unumgänglich notwendigen Umzugskosten zusätzlich zur Verfügung gestellt würden. Diese Zusicherungen erfolgten unter dem Vorbehalt der erforderlichen Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers.

Mitte Juni 2002 lag das Ergebnis der externen Begutachtung für die örtliche Zuordnung der Fächer Mathematik und Physik vor. Das Fach Mathematik sollte auf beide Standorte mit unterschiedlicher Schwerpunktbildung verteilt werden. Wegen der bundesweit einmaligen Verzahnung der Physik mit den Ingenieur- und Naturwissenschaften in Duisburg sollte der gesamte Fachbereich Physik dort konzentriert sein. Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Einigung, die Natur- und Geisteswissenschaften Essen zuzuordnen, wurde dieses Ergebnis seitens der Universität Essen kritisiert.

Nach der Stellungnahme der Hochschulen legte das MSWF am 12. Juli 2002 eine überarbeitete Fassung des Referentenentwurfs vor, ohne dass dabei jedoch das Modell der Neuerrichtung und des Gründungsrektorats angetastet wurde.

Nach wie vor setzen die beiden Universitäten diesem Neuerrichtungsmodell des Referentenentwurfs ihr Fusionsmodell entgegen. Dieses beruht auf dem ursprünglichen, im Mai 2000 erstmals konturierten Überlegungen zu einer Fusion der beiden Hochschulen. Es folgt also dem Grundsatz, dass beide Universitäten auf der Grundlage ihres jeweiligen Selbstverwaltungsrechts die Fusion paritätisch in zwei Phasen gestalten: In einer ersten Phase gelten die beiden Grundordnungen der Universitäten weiter. Ihre Institutionen bleiben bestehen, ihre Amtsträger im Amt. Gemeinsame Angelegenheiten werden gemeinsam wahrgenommen. Gleichzeitig soll ein paritätisch besetzter Zusammenführungssenat eine gemeinsame Grundordnung erarbeiten und auf deren Grundlage die Wahlen zu einem gemeinsamen Senat organisieren. Der neue Senat wählt – nach den Regelungen des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes - die Hochschulleitung der neuen Universität und bestimmt - auf der Basis der

---

<sup>2</sup> Begründung zum ErrichtungsG-Entwurf, S. 17.

neuen Grundordnung - die Senatskommissionen. Mit dem Amtsantritt der neuen Hochschulleitung beginnt die zweite Phase der integrativen Reorganisation der neuen Universität. Die bisherigen Grundordnungen verlieren ihre Gültigkeit. Mit der Neuwahl der Mandatsträger und Amtsinhaber endet die Amtszeit der entsprechenden Vorgänger. Die Fusion erfolgt in Abstimmung mit dem MSWF. Der Landesgesetzgeber setzt das Fusionsmodell in ein Zusammenführungsgesetz um.

## II. Nicht das „Ob“, sondern das „Wie“ der Zusammenführung als verfassungsrechtliches Problem

Das Land Nordrhein-Westfalen hat die Universitäten Duisburg und Essen gegründet. Es kann sie auch wieder auflösen.

Zwar genießen die beiden Hochschulen das Recht der akademischen Selbstverwaltung. Es ist zum einen in Art. 16 Abs. 1 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (Verf. NW) gewährleistet. Zum anderen lässt es sich aus der objektiv-rechtlichen Dimension der in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG garantierten Wissenschaftsfreiheit herleiten.<sup>3</sup> Doch bei der Verbürgung der Hochschulautonomie in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung wie im Grundgesetz handelt es sich um eine institutionelle Garantie. Dies bedeutet, dass dem nordrhein-westfälischen Gesetzgeber ein weiter Spielraum bei der Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Gewährleistung akademischer Selbstverwaltung zukommt. Dieser Gestaltungsspielraum wird durch die essentiellen Grundstrukturen des Instituts begrenzt. Wesentlich ist dabei aber vor allem, dass sich die verfassungsrechtliche Garantie auf das Institut der akademischen Selbstverwaltung „als solches“ und nicht auf den Bestand einer konkreten Hochschule bezieht. Es bleibt dem Staat also unbenommen, eine von ihm errichtete Hochschule wieder zu schließen.<sup>4</sup>

Dies gilt grundsätzlich auch für den Fall, dass zwei Hochschulen aufgehoben werden, um „aus ihnen“ eine neue Universität zu gründen. Selbst der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verweist den Gesetzgeber hier nicht auf den die Hochschulautonomie schonenderen Weg einer Fusion statt einer Neuerrichtung. Es steht dem Gesetzgeber frei, zwischen der Auflösung und anschließender Neuerrichtung einerseits oder einer durch die betroffenen Hochschulen

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden statt vieler: Geis, Fs. Brohm, S. 297 (298 ff. m.umf.N.).

selbstständig zu gestaltenden Fusion andererseits zu wählen. Gleiches gilt für die Ausgestaltung der Übergangsphase, in der die neu errichtete Hochschule reorganisiert werden soll. Insbesondere kann der Gesetzgeber über den *lex-posterior*-Grundsatz die Bestimmungen des Hochschulgesetzes durch Spezialregelungen verdrängen. So ist es ihm etwa unbenommen, ein extern zu besetzendes Gründungsrektorat mit dienstrechtlichen Sonderregelungen ausstatten.

Kurz: Nicht im „Ob“, sondern im „Wie“ der Fusion der Universitäten Duisburg und Essen liegt das verfassungsrechtliche Problem: Verhält sich das MSWF nicht widersprüchlich, wenn es sich zunächst auf Verhandlungen einlässt, die auf eine paritätisch von den Universitäten Duisburg und Essen gestaltete Fusion zielt, um sodann - noch im Verhandlungsverlauf - einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Auflösung der beiden Hochschulen und die Errichtung einer neuen Universität vorsieht und die Reorganisation dieser neuen Hochschule durch ein extern zu besetzendes Gründungsrektorat einseitig selbst gestaltet? Welcher rechtliche Rahmen ist dem MSWF bei seinen Verhandlungen mit den beiden Universitäten gesetzt?

Um diese Fragen zu beantworten, muss man sich zunächst rein faktisch die Interessen-, aber auch die Machtkonstellationen vergegenwärtigen, die Verhandlungen der Verwaltung prägen (III.). Sodann ist vor dem Hintergrund des im nordrhein-westfälischen Hochschulgesetz umgesetzten „neuen“ Steuerungsmodells aus der verfassungsrechtlichen Garantie der akademischen Selbstverwaltung der rechtliche Rahmen für die Verhandlungen zwischen dem Land und den beiden Hochschule zu entwickeln (IV.). An diesen normativen Vorgaben ist das Verhalten des MSWF in den Fusionsverhandlungen mit den Universitäten Duisburg und Essen anschließend zu messen (V.). Schließlich sind Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die Universitäten Duisburg und Essen ihre Rechte gegen das MSWF durchsetzen können (VI.).

### III. „Verhandlungen im Schatten des Hierarchie“

Zwischen *Otto Mayers dictum* von 1888, dass „wahre Verträge des Staats auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts überhaupt nicht denkbar“<sup>5</sup> seien und der Blüte der „verhandelnden Verwaltung“ seit den 1990er Jahren liegt ein gutes Jahrhundert, aber letztlich eine kurze Einsicht: Zwar hat sich der Staat lange gewehrt, seinen Bürgern „von gleich zu gleich“ gegenüber zu treten, anstatt ihnen - in Form des Verwaltungsakts - schlicht zu befehlen. Doch dieser Wi-

---

<sup>4</sup> Vgl. statt vieler *Uerpmann*, JZ 1999, S. 644 (647).

<sup>5</sup> *Mayer*, AöR 3 (1888), S. 1 (42).

derstand ist dahin geschmolzen. Denn längst hat die Verwaltung den Sinn von Verhandlungen, Moderationen, Mediationen und Verträgen für sich entdeckt: Sie bringen dem Staat - fast - nur Vorteile.

Durch Verhandlungen und Verträge mit gesellschaftlichen Akteuren lässt sich die ganze Komplexität der vom Staat kaum überschaubaren, aber dennoch gerne gesteuerten gesellschaftlichen Subsysteme eher beeinflussen als durch die einseitige staatliche Regelung. Dies gilt zunächst kognitiv.<sup>6</sup> Denn der Staat lässt sich die für ihn schwer zugänglichen Informationen über das zu steuernde Subsystem von deren Akteuren aufbereiten, mit denen er verhandelt. Dies gilt aber vor allem auch voluntativ. Denn über Verhandlungen - und gegebenenfalls einen Vertragsschluss - werden die für den Staat schwer einzuschätzenden personellen wie institutionellen Widerstände minimiert, die eine staatliche Intervention in gesellschaftlichen Subsystemen hervorrufen kann. Die gesellschaftlichen Akteure bringen ihre Interessen in die Verhandlungen ein und binden sich über den Vertragsschluss normativ selbst. Auch hierin liegt ein kaum zu überschätzender Vorteil. Denn autonome Selbstverpflichtungen löst man in der Regel bereitwilliger ein als heteronome staatliche Befehle.

Es sind also diese faktischen wie normativen Kommunikationselemente, die die jüngst von *Eberhard Schmidt-Aßmann* hervorgehobene spezifische Dynamik der verhandelnden Verwaltung im Vergleich zum traditionellen Gesetzesvollzug durch die Exekutive auszeichnen: Verhandlungen unterliegen eigenen Spielregeln. Diese bestimmen und wandeln auch das Verhalten der Verwaltung als Akteur. Die Konzentration auf einen gemeinsamen Interessenausgleich setzt bei der Verwaltung und ihren Verhandlungspartnern Energien frei, die eine normative Feinabstimmung ermöglichen, die unter den Umständen der befehlenden Verwaltung wahrscheinlich nicht erreichbar wäre. Andererseits kann die spezifische Dynamik von Verhandlungen aber auch eine überschießende Innentendenz entwickeln. Sie mag die Exekutive dazu verführen, Rechtsbindungen abzustreifen und schützenswerte Interessen Dritter auszublenden. In der Eigendynamik von Verhandlungen - so resümiert *Schmidt-Aßmann* - liegen also zweifellos Vorzüge, aber zugleich auch die Gefährdungen.

Doch gerade das Stichwort vom Staat als einem sich in Verhandlungen wandelnden Akteur darf die Doppelrolle nicht überspielen, die der Staat auch bei Verhandlungen für sich in Anspruch nimmt: Denn Verhandlungen haben für den Staat den unschätzbaren Vorteil, dass ihm die Möglichkeit, einseitig zu befehlen, grundsätzlich nicht verloren geht: *Fritz W. Scharpf* hat

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden *Scharpf*, PVS 32 (1991), S. 621 (624 ff.).

<sup>7</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden *Schmidt-Aßmann*, Fs. Brohm, S. 547 (555).

dies auf die Formel der „Verhandlungen im Schatten des Hierarchie“<sup>8</sup> gebracht: Der Staat ist ein Verhandlungspartner, der sich umso lieber auf das „weiche“ Instrument der Verhandlung einlässt, als ihm dabei die Möglichkeiten „harter“ Alternativlösungen grundsätzlich nicht verloren gehen – ein Umstand, der die Einigungsbereitschaft bei seinen Verhandlungspartnern durchaus fördert. Der Staat moderiert, verhandelt und „paktiert“ also nicht, weil der Leviathan ein „nützliches Haustier“ geworden wäre.<sup>9</sup> Sondern er wählt diesen Weg, weil er ihm Vorteile bringt und ihm dabei vor allem die auf Befehl basierenden Handlungsalternativen verbleiben: Der Staat kann auch „anders“.

Das Problem des verhandelnden Staats liegt also in einer „synallagmatischen Asymmetrie“: Einerseits begibt sich der Staat auf die Ebene seiner Verhandlungs-, Moderations-, Mediations- und schließlich Vertragspartner - und begründet mit ihnen synallagmatische Beziehungen. Andererseits bleibt aber gleichwohl die Asymmetrie bestehen, die das Herrschaftsverhältnis des Staats zu seinen Verhandlungspartnern grundsätzlich kennzeichnet. Und diese auf Herrschaft gründende Asymmetrie kann sich auf die Ausgestaltung der synallagmatischen Beziehungen auswirken.

Es ist nun Aufgabe des Verfassungsstaats, diese „synallagmatische Asymmetrie“ auszugleichen. Traditionell wird dies auf die Formel gebracht, die Exekutive dürfe sich ihrer (verfassungs)rechtlichen Bindungen nicht durch eine „Flucht ins Privatrecht“ entziehen.<sup>10</sup> Bereits differenziertere Regelungen halten die Bestimmungen über den öffentlich-rechtlichen Vertrag in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder vor, um Rechtsbindungen der Exekutive auch in subordinationsrechtlichen Verträgen (vgl. § 54 Satz 2 VwVfG) sicherzustellen. So werden vor allem rechtswidrige Koppelungen von Leistung und Gegenleistung durch Verwaltungsvertrag ausgeschlossen, die in asymmetrischen Verhandlungspositionen angelegt sein können.<sup>11</sup>

Doch die Aktivitäten der verhandelnden Verwaltung sind in diesen Tagen zu vielseitig und zu vielschichtig, als dass sie alle durch die Regelungen des öffentlich-rechtlichen Vertrags aufgefangen werden könnten.<sup>12</sup> Die Rolle des MSWF im Rahmen der Zusammenführung der Universitäten Duisburg und Essen ist hierfür ein Beispiel. Denn die Verhandlungs- und Mediations-

---

<sup>8</sup> Scharpf, PVS 32 (1991), S. 621 (629).

<sup>9</sup> Vgl. zu diesem Bild Schulze-Fielitz, Leviathan, S. 95.

<sup>10</sup> Vgl. Fehling, Die Verwaltung 35 (2002), S. 399 (421).

<sup>11</sup> Vgl. Grigoleit, Die Verwaltung 33 (2000), S. 79 (100 ff.).

<sup>12</sup> Vgl. Schmidt-Aßmann, Fs. Brohm, S. 547 (554 ff.).

onsaktivitäten des MSWF zielten zu keiner Zeit auf einen Vertragsschluss. Sie sollten vielmehr ein Gesetzgebungsverfahren vorbereiten. Es wird noch im Einzelnen zu zeigen sein, dass die §§ 54 ff. VwVfG NW deshalb als rechtlicher Handlungsmaßstab für die Verhandlungsführung des MSWF mit den Hochschulen Duisburg und Essen ausscheiden. Es muss folglich auf allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze zurückgegriffen werden, um das Verhalten der nordrhein-westfälischen Exekutive bei den Fusionsverhandlungen zu bewerten – vor allem auf die verfassungsrechtliche Garantie der Wissenschaftsfreiheit, die sich dabei um Strukturprinzipien des Rechtsstaatsgebots ergänzt sieht.

#### **IV. Rechtliche Rahmenbedingungen für Verhandlungen im Hochschulbereich**

Doch bevor im Folgenden die rechtlichen Rahmenbedingungen für Verhandlungen im Hochschulbereich auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Garantien der Wissenschaftsfreiheit sowie des Rechtsstaatsgebots zu konkretisieren sind (2.), soll anhand der Analyse der Neuregelung von Zielvereinbarungen in § 9 HG NW gezeigt werden, dass das Hochschulgesetz das MSWF *rechtlich auf einen kooperativen und die Hochschulautonomie fördernden Stil im Umgang mit den nordrhein-westfälischen Universitäten verpflichtet* (1.). Und diese rechtliche Erkenntnis ist umso entscheidender, als es sich bei Zielvereinbarungen nur um eine spezielle Ausprägung dieses „neuen“ Stils handelt, der Verhandlungen, Absprachen und Moderationen zwischen dem MSWF und den nordrhein-westfälischen Universitäten auch dann zu prägen hat, wenn sie nicht auf Zielvereinbarungen hinauslaufen.

##### ***1. Paradigmenwechsel staatlicher Steuerungsinstrumente im Hochschulbereich***

Im Hochschulbereich findet derzeit ein Paradigmenwechsel staatlicher Steuerungsinstrumente statt. Verhandlung, Vereinbarung und Vertrag sind die neuen Handlungsformen eines universitären Kontraktmanagements. Sicherlich, sowohl Verhandlungen als auch Verträge sind im Universitätsbereich nicht neu. Die Berufungsvereinbarung von Professoren ist eine ebenso

klassische Handlungsform der Hochschulverwaltung<sup>13</sup> wie die Gestaltung befristeter Arbeitsverträge mit wissenschaftlichen Mitarbeitern und studentischen Hilfskräften.<sup>14</sup> Qualitativ wie quantitativ neu sind demgegenüber Leistungsverträge zwischen dem Dienstherrn und Professoren sowie Hochschulverträge bzw. Zielvereinbarungen zwischen Land und Universität.<sup>15</sup> Und auch die in Aussicht genommenen Gründungen von Stiftungsuniversitäten werden zu neuen Vertragstypen im Hochschulbereich führen.<sup>16</sup>

#### a. Zielvereinbarungen (§ 9 HG NW)

Die neue Qualität dieses universitären Vertragsmanagements wird insbesondere deutlich, wenn man sich die Regelung der Zielvereinbarung vergegenwärtigt, die in Nordrhein-Westfalen – wie in einigen anderen Ländern<sup>17</sup> – Eingang in das Hochschulgesetz gefunden hat: „Die Hochschulen und das Ministerium“, so § 9 Satz 1 HG NW, „sollen Vereinbarungen treffen, die konkrete Ziele bei der Erfüllung der Hochschulaufgaben zum Gegenstand haben und die jeweiligen Leistungen festlegen.“<sup>18</sup> So können insbesondere Schwerpunkte in Lehre und Forschung, Maßnahmen zur Qualitätsförderung, die haushaltsrechtlich zur Verfügung stehende Finanzierung oder im Rahmen des Hochschulgesetzes mögliche organisatorische Maßnahmen vereinbart werden (vgl. § 9 Satz 2 HG NW). Für Zielvereinbarungen gelten die Regelungen der §§ 54 bis 61 und § 62 Satz 2 VwVfG NW – also die Bestimmungen über den öffentlich-rechtlichen Vertrag – entsprechend (vgl. § 9 Satz 3 HG NW).

Ausweislich der Gesetzesbegründung schaffen Zielvereinbarungen „Leistungsanreize, indem für einen bestimmten Zeitraum ein staatliches Handeln an Leistungen geknüpft wird, zu de-

<sup>13</sup> Vgl. *Pauly*, SächsVBl. 1996, S. 233 ff.; *Kloepfer*, JZ 1999, S. 161 ff.

<sup>14</sup> Vgl. zur Neuregelung des Hochschulfristvertragsrechts: *Preis/Hausch*, NJW 2002, S. 927 ff.; *Kersten*, DÖV 2002, S. 682 ff.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden *Trute*, WissR 2000, S. 134 ff.; *Hufeld*, DÖV 2002, S. 309 (316 ff.); *Detmer*, Fs. Schiedermaier, S. 604 ff.; vgl. äußerst krit. *Hoffacker*, DÖV 2001, S. 681 ff., zu Vertrag und Kontraktmanagement als neuen Steuerungsinstrumenten im Hochschulbereich.

<sup>16</sup> Vgl. *Battis*, Freie Universität Berlin – eine Stiftungsuniversität?, S. 11 (30 ff.); *ders./Grigoleit*, ZRP 2002, S. 65 (69).

<sup>17</sup> Vgl. etwa § 2 Abs. 6 HG Bbg.; § 105a HG Brem.; § 42 Abs. 4, § 43 Abs. 2, § 88 Abs. 2, 4 und 5 HG Hess.; vgl. *Hoffacker*, DÖV 2001, S. 681 Fn. 2 m.w.N.

<sup>18</sup> Hervorhebung d. Verf.

nen sich die Hochschule verpflichtet.<sup>19</sup> Sie sollen „insbesondere die im Rahmen dieses Gesetzes mögliche Gewährung größerer Autonomie seitens des Staates, z.B. im Bereich der Berufung und der Studiengänge, an Reformvorhaben der Hochschule zur Schwerpunktsetzung und Profilbildung, zur Verbesserung ihrer Selbststeuerung und zur Steigerung ihrer Leistungen in Forschung, Lehre und Studium“ koppeln. Zielvereinbarungen stärken „die Eigenverantwortung der Hochschulen und eröffnen ihnen zugleich Planungsspielräume und Planungssicherheit.“ Sie ergänzen die Regelungen über die staatliche Finanzierung (vgl. § 5 HG NW) sowie über den Hochschulentwicklungsplan (vgl. § 20 Abs. 1 Satz 3 HG NW). Sie „dürfen nur im Rahmen der allgemeinen Rechtsvorschriften erlassen werden.“ Die gesetzlichen Vorgaben „können durch Zielvereinbarungen somit nicht umgangen werden“, ebensowenig die hochschulinterne Kompetenzverteilung. „Die Initiative zum Aushandeln und Abschluss einer Zielvereinbarung kann sowohl das Ministerium als auch die Hochschule ergreifen.“

#### **b. Rechtliche Verpflichtung des MSWF auf einen „neuen“ Stil im Umgang mit den nordrhein-westfälischen Universitäten**

Die Zielvereinbarung ist also kein „isoliertes“ Steuerungsinstrument des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes, von dem Reformanreize ausgehen sollen. Die Regelung des § 9 HG NW ist vielmehr Ausdruck eines Neuansatzes, der den Umgang der nordrhein-westfälischen Landesregierung mit den Hochschulen insgesamt prägt. Dies wird insbesondere deutlich, wenn die Gesetzesbegründung betont, die Zielvereinbarung sei „Bestandteil eines neuen Steuerungsmodells für die Hochschulen.“<sup>20</sup> Denn im Rückschluss heißt dies nichts anderes, als dass der damit verbundene „neue“ Stil über die Zielvereinbarung hinausgeht. Die Grundlage dieses „neuen“ Stils ist die Hochschulautonomie. Sein Mittel ist die Kooperation. Sein Ziel ist die Steigerung der faktischen wie rechtlichen Freiräume der Universitäten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Im Einzelnen: Schon im Begriff der „Zielvereinbarung“ kommt der kooperative Charakter des neuen Steuerungsmodells zum Ausdruck. Da Kooperation immer Partner voraussetzt, ist die Hochschulautonomie - also die Anerkennung der Universitäten als sich selbst verwaltende Rechtssubjekte - die Grundlage dieses Neuansatzes in der Hochschulverwaltung. Doch diese

<sup>19</sup> Vgl. *MSWF*, HG NW, Zu § 9, S. 122 f., zu diesem und den folgenden Zitaten.

<sup>20</sup> *MSWF*, HG NW, Zu § 9, S. 122.

Kooperation bezieht sich nicht allein auf den Abschluss von Hochschulverträgen. Sie kennzeichnet bereits das Verhältnis von Land und Hochschule im Vorfeld des Vertragsschlusses. Dies klingt bereits in der Gesetzesbegründung an. Denn diese hebt ausdrücklich hervor, dass die Initiative zu solchen Zielvereinbarungen nicht nur vom Ministerium, sondern insbesondere auch von den Hochschulen selbst ausgehen kann und soll.<sup>21</sup> Schon im Vorfeld von Zielvereinbarungen soll also ein kooperatives und vertrauensvolles Klima herrschen, in dem Ministerium und Hochschulen gemeinsam über die effektivere Wahrnehmung von Hochschulaufgaben durch die Steigerung von universitären Freiräumen nachdenken, diskutieren und verhandeln.

Damit ist aber bereits das Ziel der Kooperation von Landesregierung und Hochschulen angesprochen: Es geht dem neuen Steuerungsmodell nicht schlicht um einen möglichst schonenden Umgang mit dem Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen. Dieser Gedanke der Verhältnismäßigkeit ist vielmehr Ausdruck eines vertikalen Steuerungsverständnisses: Wenn der Staat einseitig Regelungen - etwa zur Universitätsreform - trifft, so muss er unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit möglichst schonend mit der Hochschulautonomie umgehen. Das neue Steuerungsmodell setzt jedoch nicht auf die vertikal einseitige Gestaltung der „Hochschulgeschicke“ durch den Staat. Es favorisiert demgegenüber die horizontale Kooperation zwischen Landesregierung und Hochschule. Dementsprechend wandelt sich aber auch die normative Steuerungsfunktion der Hochschulautonomie. Sie ist nicht mehr die Beschränkung, die universitäre Freiheit gegenüber staatlichen Eingriffen sichern soll. Sondern sie stellt normativ ein Optimierungsgebot für das kooperative Handeln von Staat und Hochschule dar. Damit geht es dem neuen Steuerungsmodell im Allgemeinen und den Zielvereinbarungen im Besonderen darum, die Hochschulautonomie zu fördern und zu steigern. Es sollen neue rechtliche wie faktische Freiräume geschaffen werden, damit sich Forschung und Lehre an den Hochschulen umso effektiver entfalten können.

Dass es sich bei diesem Steuerungsansatz aber zugleich um ein die gesamte Universität umfassendes Konzept handelt, wird deutlich, wenn man sich den in § 9 Satz 2 HG NW beispielhaft angedeuteten Umfang der Kooperation noch einmal vergegenwärtigt: Schwerpunktsetzung in Lehre und Forschung, Maßnahmen zur Qualitätsförderung, Finanzierung, Hochschulorganisation. Damit sind aber praktisch alle grundrechtssensiblen Bereiche der Universitäten benannt und insbesondere mit Organisation sowie Finanzierung die entscheidenden Steue-

---

<sup>21</sup> Vgl. oben S. 10.

rungsressourcen der Forschungs- und wissenschaftlichen Innovationsförderung angesprochen.<sup>22</sup>

Gerade wegen der Grundrechtssensibilität dieser Zielbereiche von Zielvereinbarungen genügt dem nordrhein-westfälischen Gesetzgeber nicht die Hochschulautonomie als einzige normative Steuerungsstruktur für den „neuen“ kooperativen Stil. Sowohl § 9 HG NW als auch die Gesetzesbegründung reflektieren die oben beschriebenen Gefährdungen einer überschießenden Kooperationsdynamik.<sup>23</sup> Nach § 9 Satz 3 HG NW sind die Regelungen des öffentlich-rechtlichen Vertrags auf Zielvereinbarungen entsprechend anwendbar. Und die Gesetzesbegründung stellt ausdrücklich klar, dass die Kooperation rechtliche Verpflichtungen des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes nicht konterkarieren darf.

Dabei ist ganz wesentlich, dass sich der Schutz dieser Vorschriften auch schon auf das soeben besonders hervorgehobene Vorfeld des Vertragsschlusses bezieht – also auf die Verhandlung. Denn § 9 Satz 3 HG NW verweist auch auf § 62 Satz 2 VwVfG NW. Nach dieser Regelung sind die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) ergänzend zur näheren normativen Konturierung des öffentlich-rechtlichen Vertrags heranzuziehen. Damit erfasst dieser Verweis auch die *culpa in contrahendo (cic)*,<sup>24</sup> um die Beziehungen der verhandelnden Verwaltung im Vorfeld des Vertragsschlusses rechtlich zu strukturieren. Im Rahmen der Schuldrechtsreform 2002 wurde die richterrechtlich ausdifferenzierte *cic* in das Bürgerliche Gesetzbuch aufgenommen. Sie findet sich nun im Regelungszusammenhang der §§ 241 Abs. 2 und 313 Abs. 2 und 3 BGB näher ausgestaltet.<sup>25</sup> Laut § 241 Abs. 2 BGB kann das Schuldverhältnis „nach seinem Inhalt jeden Teil zur Rücksichtnahme auf die Rechte, Rechtsgüter und Interessen des anderen Teils verpflichten.“ Nach § 313 Abs. 2 BGB entsteht ein Schuldverhältnis mit Pflichten nach § 241 Abs. 2 BGB auch „durch die Aufnahme von Vertragsverhandlungen“ oder durch „die Anbahnung eines Vertrags, bei welcher der eine Teil im Hinblick auf eine etwaige rechtsgeschäftliche Beziehung dem anderen Teil die Möglichkeit zur Einwirkung auf seine Rechte, Rechtsgüter und Interessen gewährt oder ihm diese anvertraut, oder ähnliche geschäftliche Kontakte.“

<sup>22</sup> Vgl. klassisch *Schmur*, DUZ 1967, Heft 8, S. 3, am Beispiel der Ruhr-Universität; grds. *Schmidt-Aßmann*, Fs. Thieme, S. 697 ff.; *ders.*, Fs. Hoppe, S. 639 (657 ff.); *Trute*, Innovationssteuerung, S. 208 (217 ff., 226 ff.); *Dahrendorf*, Universities after Communism, S. 105.

<sup>23</sup> Vgl. oben S. 6.

<sup>24</sup> Vgl. statt vieler *Battis*, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 272 m.w.N., zur Anwendung der *cic* im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Vertrags.

<sup>25</sup> Vgl. statt vieler *Canaris*, Schuldrechtsreform 2002, S. XIX f.

Für den vorliegenden Zusammenhang kommt es nicht auf den Schadensersatz an, auf den die *cic* als privatrechtliches Institut primär zielt. Sehr viel wichtiger ist, dass dieses Rechtsinstitut mit den Geboten der Rücksichtnahme und des Vertrauensschutzes die Grundkontur jeden auf Kooperation zielenden sozialen Kontakts normativ nachzeichnet.

Kooperation, Autonomiesteigerung, Rücksichtnahme und Vertrauensschutz – diese vier Stichworte prägen also den „neuen“ Stil, den das nordrhein-westfälische Hochschulgesetz zwischen dem MSWF und den Universitäten verwirklicht sehen will. Dabei stellt der „neue“ Stil keineswegs nur eine schlichte Handlungsalternative für das MSWF dar. Vielmehr soll er das Verhältnis von Ministerium und Hochschulen grundsätzlich prägen. Dies veranschaulicht die Entstehungsgeschichte des § 9 Satz 1 HG NW:<sup>26</sup> Der Gesetzesentwurf der Landesregierung sah noch vor, dass Zielvereinbarungen zwischen dem MSWF und den Hochschulen abgeschlossen werden „können“. Der Landtag hat diese Formulierung geändert: Zielvereinbarungen „sollen“ zwischen Hochschulen und Ministerium abgeschlossen werden. Das MSWF wird damit vom Landtag grundsätzlich auf einen kooperativen, die Hochschulautonomie steigernden, rücksichts- und vertrauensvollen Umgang mit den nordrhein-westfälischen Universitäten verpflichtet.

## *2. Verfassungsrechtliche Reformulierung des neuen Steuerungsansatzes*

Nun handelt es sich bei der Zusammenführung der Hochschulen Duisburg und Essen aber nicht um den Abschluss einer Zielvereinbarung. Folglich können die Regelungen des § 9 Satz 3 HG NW i.V.m. §§ 54 bis 61 und § 62 Satz 2 VwVfG NW zur normativen Strukturierung dieser Fusionsverhandlungen nicht unmittelbar angewendet werden. Andererseits dürfte im Rahmen der vorstehenden Analyse des § 9 HG NW hinreichend deutlich geworden sein, dass der „neue“ Stil das Verhältnis von MSWF und Universitäten grundsätzlich prägen soll. Er bestimmt damit auch Verhandlungen, Absprachen und Moderationen zwischen MSWF und Universitäten, wenn sie nicht auf Zielvereinbarungen angelegt sind.

---

<sup>26</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden *MSWF*, HG NW, Zu § 9, S. 122 f.

### a. Verhandlungen und normative Bindungen im Vorfeld von Gesetzgebung

Damit ließe sich immerhin eine analoge Anwendung des § 9 HG NW und der Regeln über den öffentlich-rechtlichen Vertrag auf die Fusionsgespräche zwischen dem MSWF und den beiden Hochschulen erwägen. Doch diese zielen nicht auf einen Vertrag, sondern auf ein Fusionsgesetz. Auf Verhandlungen im Vorfeld von Gesetzgebung sind aber weder die Regelungen des § 9 HG NW noch der §§ 54 ff. VwVfG NW zugeschnitten. Sie strukturieren Willensverhältnisse, die auf einen Vertrag zulaufen, also von vornherein mit einem normativen Bindungswillen geführt werden. Demgegenüber muss bei Verhandlungen der Exekutive im Vorfeld von Gesetzgebung der normative Bindungswille erst begründet werden. Denn es ist in einem Staat, der eine pluralistische Gesellschaft verfasst, üblich, dass die Exekutive im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens einen politischen Dialog mit den Betroffenen bzw. deren organisierten Interessenvertretern führt, ohne sich dabei jedoch rechtlich binden zu wollen.

Doch die Verhandlungen, die zwischen dem MSWF und den beiden Universitäten über deren Fusion geführt werden, gehen in ihrer Intensität und Zielgerichtetheit, ihrem externen Moderations- und Sachverständigenaufwand nicht nur weit über die ministeriellen Anhörungen von Interessenvertretern hinaus, die im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens allgemein politisch üblich sind. Vielmehr sollten in diesem Verhandlungsprozess bereits rechtliche Bindungen begründet werden. Dies zeigt insbesondere die mehrfach wiederholte Zusicherung des MSWF, kein Gesetzgebungsverfahren im Hinblick auf die Fusion der Universitäten Duisburg und Essen einzuleiten - es sei denn, die beiden Hochschulen stimmten dem einzubringenden Gesetzesentwurf zu. Das MSWF und die beiden Universitäten wollten also bereits den Verhandlungsweg zur Gesetzgebung normativ gestalten. Gegen solche normativen Bindungen lässt sich nicht einwenden, dass der Landtag über ein Fusionsgesetz - so oder so - frei entscheiden könnte. Denn diese Entscheidungsfreiheit des Landtags entbindet die Landesregierung nicht von rechtlichen Verpflichtungen, die diese selbst gegenüber den Universitäten eingegangen ist.

Aber nicht nur diese Zusicherung des MSWF hebt die Verhandlungen über den rechtlich unverbindlichen politischen Diskurs hinaus. Auch durch die „Zusicherung zur Fusion“ mit ihren Garantien des Stellenplans, des Kostenausgleichs und der Umzugskosten will das MSWF zum Verhandlungsprozess beitragen. Entscheidungen des Fusionsgesetzes sollten normativ begleitet werden, um dadurch wiederum die Kooperationsbereitschaft der Hochschulen zu motivieren.

Vergleicht man diese Verhandlungssituation mit der von Zielvereinbarungen, so ähnelt sie - wenn auch mit einigen Unschärfen - noch am ehesten der oben im Rahmen der *cic* diskutierten Begründung von vorvertraglichen Rechtsverhältnissen, die auf den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rücksichtnahme beruhen.<sup>27</sup> Diese Grundsätze binden jedoch auch den verhandelnden Staat, wenn er keine Verträge schließen will. Allerdings ergeben sich die Strukturen von Vertrauensschutz und Rücksichtnahme in diesem Fall nicht im Rückgriff auf die *cic*, die eben ein vertragliches Institut ist. Vielmehr sind sie im Rekurs auf die Grundrechte und das Rechtsstaatsgebot genuin verfassungsrechtlich herzuleiten:

### b. Verfassungsrechtliche Verpflichtung des MSWF zu „konsequentem Verhalten“

Der normative Ansatzpunkt, um die rechtlichen Rahmenvorgaben für die Verhandlungen zwischen dem MSWF und den beiden Universitäten zu entwickeln, ist deshalb die verfassungsrechtliche Garantie der akademischen Selbstverwaltung in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG und Art. 16 Abs. 1 Verf. NW:

Indem das MSWF die beiden Universitäten als Gesprächspartner auf dem Weg zu deren Fusion akzeptiert hat, ist es zugleich normative Verpflichtungen eingegangen, deren Entstehung sich im Anschluss an *Jürgen Habermas* diskurstheoretisch veranschaulichen lassen: Jede Begegnung, die sich nicht in Kontakten wechselseitiger Beobachtung erschöpft, sondern vom gegenseitigen Zugeständnis kommunikativer Freiheit zehrt, konstituiert sprachlich einen intersubjektiv geteilten Raum – einem Raum, in dem die Gesprächspartner nicht nur zu gegenseitigen Sprechangeboten Stellung nehmen, sondern zugleich illokutionäre Verpflichtungen übernehmen, die nicht mehr zur einseitigen und willkürlichen Disposition stehen.<sup>28</sup>

Verfassungsrechtlich reformuliert bedeutet dies, dass das MSWF mit der Aufnahme des Diskurses mit den beiden Universitäten die aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG abzuleitende Verpflichtung „zu konsequentem Verhalten“<sup>29</sup> trifft: Das MSWF hätte sich nicht auf den Dialog über die Fusion mit den Universitäten einzulassen brauchen. Es hätte auch „anders“ gekonnt. Es hätte von vornherein einen Gesetzentwurf ausarbeiten können, der die Fusion einseitig „von

<sup>27</sup> Vgl. oben S. 12 f.

<sup>28</sup> Vgl. Folgenden *Habermas*, Faktizität und Geltung, S. 436 f.; *ders.*, Wahrheit und Rechtfertigung, S. 313.

<sup>29</sup> *Uerpmann*, JZ 1999, S. 644 (647); vgl. *ders.*, ebd., S. 648; ferner *Battis/Kersten*, Institut auf Zeit, S. 20 f.

oben“ gestaltet. Wenn sich aber das MSWF - wie oben gezeigt<sup>30</sup> - auf einen *rechtlich* strukturierten Dialog mit den beiden Universitäten über deren Fusion einlässt, so prägt die in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG wie Art. 16 Abs. 1 Verf. NW garantierte Hochschulautonomie den intersubjektiv zwischen MSWF und Universitäten geteilten Gesprächsraum, in dem sich das MSWF konsequent verhalten muss.

Die so verfassungsrechtlich abgesicherte Verpflichtung zu konsequentem Verhalten bedeutet zunächst, dass die Rechtssubjektivität der beiden Universitäten für die Dauer der Verhandlungen vom MSWF nicht willkürlich zur Disposition gestellt werden darf. Denn es wäre widersprüchlich einerseits normativ strukturierte Verhandlungen über die Fusion mit den beiden Hochschulen zu führen und damit deren Autonomie zu bestätigen, zur gleichen Zeit aber einseitig die Auflösung beider Hochschulen zu betreiben.

Doch mit der intersubjektiven Anerkennung der Gesprächspartner sind die aus der verfassungsrechtlichen Garantie der Hochschulautonomie abzuleitenden Verpflichtungen zu konsequentem Verhalten noch nicht erschöpft. Der Grundsatz differenziert sich - verstärkt durch Strukturprinzipien des Rechtsstaatsgebots des Art. 3 Verf. NW - weiter verfassungsrechtlich aus:<sup>31</sup> Das MSWF muss sich nicht nur widerspruchsfrei, sondern auch verlässlich verhalten, wo es Vertrauen in Anspruch nimmt. So müssen gegebene Zusicherungen eingehalten werden. Seine Verhandlungsführung darf nicht sprunghaft sein. Sie muss sich vorhersehbar und nachvollziehbar in den Dialog mit den beiden Hochschulen einfügen. Das MSWF darf nicht über-, sondern muss entsprechend den Akten seiner Diskurspartner verhältnismäßig und das heißt letztlich dem Gebot der Rücksichtnahme entsprechend reagieren. Ergänzt man diese allgemeinen verfassungsrechtlich eher defensiv orientierten Überlegungen jedoch noch um den Grundgedanken des „neuen“ Steuerungsmodells, der das Verhältnis von Landesregierung und Hochschulen grundsätzlich prägen soll, so ist das MSWF nicht nur zur Rücksichtnahme auf die Autonomie seiner Verhandlungspartner verpflichtet, *sondern muss den Prozess der autonomen Gestaltung der Fusion nach den Vorstellungen der beiden Universitäten kreativ fördern.*

Doch wohlgedenkt, diese Grundsätze gelten nur so lange der Diskurs in gegenseitiger Anerkennung auch andauert. Das MSWF ist nicht verpflichtet, ein „ewiges Gespräch“ mit den Universitäten Duisburg und Essen zu führen. Es kann den Diskurs auch beenden und *im An-*

<sup>30</sup> Vgl. oben S. 14.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden statt vieler *Sachs*, in: ders., Art. 20 GG, Rn. 131 m.umf.N., hinsichtlich des Rechtsstaatsprinzips.

*schluss daran* die Fusion der beiden Universitäten einseitig und „von oben“ nach eigenen Vorstellungen gestalten.

Doch auch die Beendigung des Diskurses über die Fusion muss den durch die Hochschulautonomie gezogenen und damit verfassungsrechtlich begründeten Strukturen konsequenten und rücksichtsvollen Verhaltens gerecht werden. So würde das Ministerium der verfassungsrechtlich abgesicherten Rechtssubjektivität seiner Diskurspartner kaum entsprechen, wenn es den Dialog um die Fusion der Universitäten Duisburg und Essen willkürlich und ohne Begründung überraschend abbrechen würde. Oder wenn es „zweigleisig“ führe, also den Dialog leerlaufen ließe, um gleichzeitig eigene, nicht mit den beiden Universitäten abgestimmte Fusionsvorstellungen durchzusetzen. Wenn es ohne Rücksicht auf den vorhergehenden Diskurs seine Verhandlungspartner vor den Kopf stoßen würde, indem es sie vor vollendete Tatsachen stellte.

#### **V. Genügt das Vorgehen des MSWF diesen rechtlichen Rahmenbedingungen?**

Die Antwort auf diese Frage sei vorweggenommen: Das Verhalten des MSWF in den Fusionsverhandlungen mit den Universitäten Duisburg und Essen ist nicht konsequent. Es setzt sich über gegebene Zusicherungen hinweg. Es verletzt in Anspruch genommenes Vertrauen. Es ist sprunghaft. Es fährt „zweigleisig“.

Zunächst greift das MSWF die Idee der Fusion der beiden Universitäten auf. Es sichert zu, diese zu fördern. Es verspricht, nur einen mit den Universitäten abgestimmten Gesetzentwurf auf den Weg zu bringen – und dies heißt in erster Linie: einen Gesetzentwurf, der das Fusionskonzept der beiden Hochschulen umsetzt, das dem Grundsatz selbstbestimmter und paritätischer Zusammenführung genügt. Es vermittelt mit *Jürgen Mittelstraß* einen Moderator für die Klärung der Standortfrage – also einen Moderator, der für einen sensiblen Umgang mit der Wissenschaft und ihren Institutionen steht und wirbt.<sup>32</sup> Es begleitet diese Moderation. Es stimmt mit den Universitäten eine externe Begutachtung der verbleibenden offenen Standortfragen durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft ab – also einer Institution, die ebenfalls auf den sensiblen Umgang mit der Wissenschaft und ihren Institutionen verpflichtet ist. Es steuert mit seiner „Zusicherung zur Fusion“ seinen Teil zum Verhandlungsprozess bei, um die

individuelle wie kollektive Bereitschaft in den beiden Universitäten zu steigern, der Fusion personell, institutionell und finanziell zuzustimmen.

*Doch noch bevor* das Ergebnis der Begutachtung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft vorliegt, präsentiert das MSWF selbst einen Gesetzesentwurf, der statt einem Fusions- einem Neuerrichtungsmodell folgt. Damit wird nicht allein formal die Zusicherung gebrochen, nur einen mit den Universitäten abgestimmten Gesetzesentwurf einzubringen. Auch in materieller Hinsicht widerspricht dieser Gesetzesentwurf fundamental der Fusionsidee, die die Geschäftsgrundlage der Verhandlungen zwischen dem MSWF und den beiden Universitäten bildet: Zum einen werden die Universitäten mitten in den Verhandlungen über ihre Fusion mit ihrer eigenen Auflösung zum 1. Januar 2003 konfrontiert. Zum anderen verfolgt der Gesetzesentwurf mit dem Gründungsrektorat statt einer paritätischen „Selbstgestaltung“ der Übergangsphase durch die Hochschulen ein Modell der personellen „Fremdgestaltung“ durch das MSWF. In dieser Hinsicht sieht sich das rechtlich durch Art 5 Abs. 3 Satz 1 sowie Art. 3 und Art. 16 Abs. 1 Verf. NW geschützte Vertrauen der beiden Universitäten ebenso enttäuscht wie durch den plötzlichen Wechsel des Ministeriums vom horizontal gleichberechtigten Dialog mit den Universitäten über deren Fusion zu der so vertikal einseitig wie konsequenzlosen Anhörung der Hochschulen zu deren eigener Auslösung.

Dieses Verhalten des MSWF wäre nur dann nicht als ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG sowie Art. 3 und Art. 16 Abs. 1 Verf. NW zu werten, wenn das MSWF die Fusionsgespräche vor der Präsentation des Referentenentwurfs mit einer tragfähigen Begründung abgebrochen hätte. Insofern würde es auch genügen, wenn sich für alle Beteiligten aus den Umständen heraus klar ergäbe, dass weitere Verhandlungen als zwecklos zu betrachten wären.

Doch auch dies ist nicht der Fall: Es liegt weder eine Erklärung des MSWF vor, warum die Fusionsverhandlungen durch ein Errichtungsgesetz abgebrochen werden. Noch ergibt sich dies aus den Umständen. Die Verhandlungen über die Fusion sind zwar von den Interessengegensätzen der beiden Universitäten geprägt. Doch die Streitige Austragung von Interessengegensätzen ist nun einmal der Zweck von Verhandlungen. Es liegt also in der Natur der Sache, dass Harmonie in der Regel nicht den Charakter von Verhandlungen prägt. Bei allem haben jedoch die beiden Universitäten nicht den Einigungswillen vermissen lassen. Sie haben sich dort, wo eine Verständigung schwierig erschien, auf Verfahren der Streitbeilegung geeinigt und die Akzeptanz deren Ergebnisse von vornherein zugesagt. So wurden vor allem die

---

<sup>32</sup> Vgl. nur *Mittelstraß*, *Flug der Eule*, passim; *ders.*, *Wissen und Grenzen*, passim.

äußerst strittigen Standortfragen durch externe Moderation und Begutachtung abschließend geklärt.

Allerdings ließe sich die Begründung des Gründungsrektorats im Referentenentwurf als ein Hinweis verstehen, warum sich das MSWF zu dem Schritt entschlossen hat, das Fusionsmodell der Universitäten durch ein eigenes Errichtungskonzept zu ersetzen: „Mit Blick auf die Erfahrungen im bisherigen Fusionsprozess“ - heißt es da - sei „die kurzfristige Einigung der beiden Hochschulen auf eine Führungspersönlichkeit nicht zu erwarten“. Hierin mag zum Ausdruck kommen, dass das MSWF die Einigungsbereitschaft der beiden Universitäten im Hinblick auf die gesamten Fusionsgespräche negativ bewertet. Doch wie soeben ausgeführt wurde, haben die beiden Hochschulen in strittigen Punkten - nicht zuletzt unter Vermittlung des MSWF - institutionalisierte Lösungsmöglichkeiten verfolgt. Und dies gilt insbesondere auch für die an dieser Stelle vom MSWF aufgeworfenen Zweifel, ob sich die Universitäten auf eine Führungspersönlichkeit für die Reorganisation der neuen Hochschule werden einigen können. Denn das Fusionskonzept der beiden Hochschulen sieht in diesem Fall keine „freihändige“ Einigung vor. Vielmehr soll die neue Hochschulleitung nach den Regelungen des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes gewählt werden. Damit ist zur Bestimmung der Leitung der neuen Hochschule ein rechtlich strukturierter Rahmen gesetzt. So ist die Begründung für die Einführung des Gründungsrektorats nicht nachvollziehbar. Sie kann folglich auch einen Abbruch der Fusionsgespräche weder erklären noch rechtfertigen.

Als Zwischenergebnis kann damit nur festgehalten werden: Das Verhalten des MSWF in den Fusionsverhandlungen mit den Universitäten Duisburg und Essen genügt nicht der Verpflichtung zu konsequentem Verhalten. Es verstößt damit gegen Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG sowie Art. 3 und Art. 16 Abs. 1 Verf. NW und ist folglich rechtswidrig.

## VI. Durchsetzung der Rechte der Universitäten Duisburg und Essen

Auf der Grundlage dieser Feststellung eröffnen sich den Universitäten Duisburg und Essen vor allem zwei Handlungsmöglichkeiten:

### 1. Intervention beim Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen

Die beiden Hochschulen können den nordrhein-westfälischen Landtag auf die Rechtswidrigkeit des Vorgehens des MSWF aufmerksam machen.

Der Landtag hat bei der Verabschiedung der Novelle des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes im Jahr 2000 durch seine Korrektur dessen § 9 das MSWF auf einen kooperativen, die Hochschulautonomie fördernden und rücksichtsvollen Stil verpflichtet, der den Umgang mit den nordrhein-westfälischen Universitäten grundsätzlich prägen *soll*.<sup>33</sup> Vor diesem Hintergrund spricht alles dafür, dass der Landtag im konkreten Fall der Fusion der Universitäten Duisburg und Essen das MSWF an diese Verpflichtung erinnern, den vom MSWF ausgearbeiteten Gesetzesentwurf im Gesetzgebungsverfahren so nicht annehmen und das Ministerium damit auf den rechtmäßigen Weg zurückführen wird. Dessen Leitgedanke wurde in den letzten Monaten in der bundesweiten Öffentlichkeit ausführlich diskutiert und formuliert: Das MSWF sollte „den Begriff der Hochschulautonomie ernster nehmen und die Verhandlungen zwischen den Universitäten Duisburg und Essen moderieren, aber nicht durch ein Oktroi ersetzen.“<sup>34</sup>

### 2. Gerichtlicher Rechtsschutz

Nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG steht den Universitäten Duisburg und Essen der Rechtsweg offen. Denn sie wurden durch das MSWF in ihren Rechten aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG sowie Art. 16 Abs. 1 Verf. NW verletzt. Dass ein solcher Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerich-

---

<sup>33</sup> Vgl. oben S. 10.

<sup>34</sup> Eigler, FAZ, 02.08.2002; ferner Heinemann, Der Tagesspiegel, 31.07.2002: „Die Fusion ist zum Oktroy aus Düsseldorf geworden.“

ten im Vorfeld von Gesetzgebung - trotz Streit in den Einzelheiten - grundsätzlich möglich ist, zeigt die gerichtliche Durchsetzung des Beteiligungsanspruchs i.S. des § 94 BBG.<sup>35</sup>

Problematisch ist jedoch im vorliegenden Fall, ob die beiden Hochschulen eine (vorbeugende) Unterlassungs- oder eine Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten erheben können. Grundsätzlich wäre eine Feststellungsklage gegenüber einer Unterlassungs- als Unterfall der allgemeinen Leistungsklage subsidiär (vgl. § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Doch eine (vorbeugende) Unterlassungsklage wäre darauf gerichtet, der Landesregierung die Einbringung des Referentenentwurfs in das Gesetzgebungsverfahren zu untersagen. Die Folge wäre, dass sich der Landtag nicht in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren mit dem Gesetzentwurf auseinandersetzen könnte. Demgegenüber wäre eine von den beiden Hochschulen erhobene Feststellungsklage darauf gerichtet, die Verletzung der oben ausführlich erörterten Rechtspflichten, die das MSWF bei seinen Verhandlungen mit den Universitäten eingegangen ist, durch den Gesetzesentwurf festzustellen. Diese Feststellungsklage wäre parallel zu dem Gesetzgebungsverfahren möglich.

Vor diesem Hintergrund ist die Subsidiarität einer Feststellungsklage gegenüber einer (vorbeugenden) Unterlassungsklage im vorliegenden Fall zu verneinen. Zur Begründung lässt sich hier – zumindest analog – der Gedanke heranziehen, dass die Subsidiarität der Feststellungsklage gegenüber der Leistungsklage jedenfalls dann entfällt, wenn die Feststellungsklage effektiveren Rechtsschutz gewährleisten kann.<sup>36</sup> Im Fall der Verletzung von Rechtspflichten im Vorfeld von Gesetzgebung, gewährt die Feststellungsklage zwar keinen effektiveren *gerichtlichen* Rechtsschutz als eine (vorbeugende) Unterlassungsklage. Sie stellt aber im Unterschied zur (vorbeugenden) Unterlassungsklage eine zusätzliche *parlamentarische* Kontrolle des Verhaltens des MSWF im Rahmen eines förmlichen Gesetzgebungsverfahrens nicht in Frage. Damit ermöglicht sie aber im Vergleich zur (vorbeugenden) Unterlassungsklage einen zusätzlichen Schutz der Rechte der Universitäten.

Doch nicht nur der effektivere Schutz dieser Rechte spricht im vorliegenden Fall dagegen, auf dem Grundsatz der Subsidiarität der Feststellungsklage zu bestehen: Wenn die Feststellungsklage im Unterschied zur (vorbeugenden) Unterlassungsklage neben der justiziellen zugleich auch die parlamentarische Kontrolle ermöglicht, entspricht dies vor allem den Grundsätzen des parlamentarischen Regierungssystems im Land Nordrhein-Westfalen. Nach diesen ist der Landtag das zentrale zur Kontrolle der Landesregierung berufene Staatsorgan. Die Feststel-

<sup>35</sup> Vgl. zum Streitstand Battis, BBG, § 94, Rn. 5; Umbach, ZBR 1998, S. 8 ff.

<sup>36</sup> Vgl. statt vieler zum Streitstand Kopp/Schenke, VwGO, § 43, Rn. 28 m.umf.N.

lungsklage berücksichtigt damit spezifisch den Grundsatz der Gewaltenteilung, der das Problem der Verwaltung bei Verhandlungen im Vorfeld von Gesetzgebung begleitet. Denn im Gegensatz zu einer (vorbeugenden) Unterlassungsklage zielt die Feststellungsklage nicht darauf, das Parlament von der Kontrolle der Exekutive im Rahmen eines förmlichen Gesetzgebungsverfahrens auszuschließen. Sie lässt damit der parlamentarischen Debatte über das Verhalten des MSWF neben der gerichtlichen Kontrolle Raum.

## VII. Zusammenfassung der Ergebnisse

**Das Verhalten des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung (MSWF) in den Fusionsverhandlungen mit den Universitäten Duisburg und Essen verstößt gegen Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG sowie gegen Art. 3 und Art. 16 Abs. 1 Verf. NW.**

1. Die verfassungsrechtlichen Garantien der Hochschulautonomie in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG und Art. 16 Abs. 1 Verf. NW sowie des Rechtsstaatsprinzips in Art. 3 Verf. NW **verpflichten das MSWF zu konsequentem Verhalten**: Das MSWF hätte sich nicht auf *rechtlich* strukturierte Verhandlungen über die Fusion mit den Universitäten Duisburg und Essen einlassen müssen. Es hätte von vornherein einen Gesetzentwurf vorlegen können, der die Fusion einseitig „von oben“ gestaltet, und die Universitäten hierzu anhören können. Wenn sich aber das MSWF auf Fusionsverhandlungen einlässt, so muss es diese konsequent führen.

2. **Das MSWF verhält sich in den Fusionsverhandlungen widersprüchlich**, ohne dies zu begründen:

*Einerseits* greift das MSWF die Idee der Fusion der beiden Universitäten auf. Es sichert zu, diese zu fördern. Es verspricht, nur einen mit den Universitäten abgestimmten Gesetzentwurf auf den Weg zu bringen – und dies heißt in erster Linie: einen Gesetzentwurf, der das Fusionskonzept der beiden Hochschulen umsetzt, das dem Grundsatz selbstbestimmter und paritätischer Zusammenführung genügt. Es vermittelt mit *Jürgen Mittelstraß* einen Moderator für die Klärung der Standortfrage – also einen Moderator, der für einen sensiblen Umgang mit der Wissenschaft und ihren Institutionen steht und wirbt. Es begleitet diese Moderation. Es stimmt mit den Universitäten eine externe Begutachtung der verbleibenden offenen Standortfragen durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft ab - also einer Institution, die ebenfalls auf den sensiblen Umgang mit der Wissenschaft und ihren Institutionen verpflichtet ist. Es steuert mit seiner „Zusicherung zur Fusion“ seinen Teil zum Verhandlungsprozess bei, um die individuelle wie kollektive Bereitschaft in den beiden Universitäten zu steigern, der Fusion personell, institutionell und finanziell zuzustimmen.

*Andererseits* präsentiert das MSWF - noch bevor das Ergebnis der Begutachtung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft vorliegt - einen Gesetzesentwurf, der statt einem Fusions- einem Neuerrichtungsmodell folgt. Der mit dem Gründungsrektorat statt einer paritätischen

„Selbstgestaltung“ der Übergangsphase durch die beiden Hochschulen ein Modell hoheitlicher „Fremdgestaltung“ einseitig vorgibt. Dem die beiden Universitäten entgegen der ursprünglichen ministeriellen Zusicherung nicht mehr zustimmen müssen, sondern zu dem sie in der Folge konsequenzlos - nur noch „gehört“ werden. In dessen Begründung behauptet wird, „mit Blick auf die Erfahrungen im bisherigen Fusionsprozess“ sei „die kurzfristige Einigung der beiden Hochschulen auf eine Führungspersönlichkeit nicht zu erwarten“, obwohl das Fusionskonzept der beiden Universitäten eine Wahl der neuen Hochschulleitung nach den Regelungen des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes vorsieht.

3. Dieses Verhalten des MSWF in den Fusionsverhandlungen mit den Universitäten Duisburg und Essen ist **inkonsequent**. Es setzt sich über gegebene Zusicherungen hinweg. Es verletzt in Anspruch genommenes Vertrauen. Es ist sprunghaft. Es fährt „zweigleisig“. Es **verstößt deshalb gegen Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG sowie Art. 3 und Art. 16 Abs. 1 Verf. NW**.

4. Das Vorgehen des MSWF steht damit insbesondere auch im **Widerspruch zu dem „neuen“ Steuerungsmodell des novellierten nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes**. Nach diesem „neuen“ Steuerungsansatz soll der Umgang des MSWF mit den nordrhein-westfälischen Universitäten durch **Kooperation**, durch die **Förderung der Hochschulautonomie**, durch **Rücksichtnahme** und **Vertrauensschutz** geprägt sein. Diesen Grundsätzen wird das MSWF mit der Vorlage des Referentenentwurfs nicht gerecht. Denn das darin enthaltene hochschulpolitische Oktroi widerspricht dieser neuen, gesetzlich vorgeschriebenen Steuerungsphilosophie. Es ist Ausdruck einer überkommenen hochschulpolitischen Steuerung „von oben“.

5. Zur Durchsetzung ihrer Rechte können die beiden Universitäten **den Landtag auf die Rechtswidrigkeit des Vorgehens des MSWF aufmerksam machen**. Der Landtag hat bei der Verabschiedung der Novelle des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes im Jahr 2000 durch seine Korrektur dessen § 9 das MSWF auf einen kooperativen, die Hochschulautonomie fördernden und rücksichtsvollen Stil verpflichtet, der den Umgang mit den nordrhein-westfälischen Universitäten grundsätzlich prägen *soll*. Vor diesem Hintergrund spricht alles dafür, dass der Landtag im konkreten Fall der Fusion der Universitäten Duisburg und Essen das MSWF an diese Verpflichtung erinnern, den vom MSWF ausgearbeiteten Gesetzesentwurf so nicht annehmen und das MSWF auf den rechtmäßigen Weg zurückführen wird.

6. Daneben besteht die Möglichkeit, eine **Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten** zu erheben, um die Rechtswidrigkeit des Verhaltens des MSWF festzustellen.

Rm 1.9.2002

## Literaturverzeichnis

*Grundsätzlich sind die Abkürzungen nach Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. A., Berlin u.a. 1993, verwendet, soweit sich im Folgenden nicht ergänzende oder abweichende Abkürzungen finden.*

*Battis, Ulrich: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg 1997.*

- Bundesbeamtengesetz mit Erläuterungen, 2. Aufl., München 1997 (Zitierweise: *Battis*, BBG).
- Die Freie Universität Berlin – eine Stiftungsuniversität?, in: Markus Heintzen/Lutz Kruschwitz (Hrsg.), Die Freie Universität als Stiftungsuniversität, Berlin 2002, S. 11 ff. (Zitierweise: *Battis*, Freie Universität Berlin – eine Stiftungsuniversität?).
- *Grigoleit, Klaus Joachim: Die Universität als privatrechtliche Stiftung. Modell einer glaubwürdig staatsfernen Hochschule, in: ZRP 2002, S. 65 ff.*
- *Kersten, Jens: Institut auf Zeit. Haushalts-, wissenschafts-, organisations- und arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen für die mittelfristige Forschungsförderung, hrsg. v. Präsidium des Deutschen Hochschulverbandes, Wissenschaftspolitik und Wissenschaftsrecht, Band 2, Bonn 2002 (Zitierweise: *Battis/Kersten*, Institut auf Zeit).*

*Canaris, Claus-Wilhelm: Schuldrechtsreform 2002, München 2002.*

*Dahrendorf, Ralf: Universities after Communism, Hamburg 2000.*

*Detmer, Hubert: Zielvereinbarungen und Leistungsverträge mit Hochschullehrern – oder: wieviel Vertragsfreiheit verträgt das Amt des Universitätsprofessors, in: Dieter Dörr u.a. (Hrsg.), Die Macht des Geistes, Festschrift für Hartmut Schiedermaier, Heidelberg, 2001, S. 604 ff. (Zitierweise: *Detmer*, Fs. Schiedermaier).*

*Eigler, Friedrich Wilhelm: Hochschulstandort Ruhrgebiet, in: FAZ, 02.08.2002.*

*Fehling, Michael: Neue Herausforderungen an die Selbstverwaltung in Hochschule und Wissenschaft, in: Die Verwaltung 35 (2002), S. 399 ff.*

*Geis, Max-Emanuel: Die Entstaatlichung der Hochschulen. Legitimationsprobleme von Hochschul- und Stiftungsräten nach der Niedersächsischen Hochschulreform, in: Carl-Eugen Eberle u.a. (Hrsg.), Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart, Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, München 2002, S. 287 ff. (Zitierweise: *Geis*, Fs. Brohm).*

*Grigoleit, Klaus Joachim: Normative Steuerung von kooperativer Planung. Zum Problem der Kommerzialisierung kommunaler Gemeinwohlkonkretisierung, in: Die Verwaltung 33 (2000), S. 79 ff.*

*Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt 1992 (Zitierweise: *Habermas*, Faktizität und Geltung).*

- Wahrheit und Rechtfertigung. Philosophische Aufsätze. Frankfurt 1999 (Zitierweise: *Habermas*, Wahrheit und Rechtfertigung).
- Heinemann, Karl-Heinz*: Tod der Gesamthochschule, in: Der Tagesspiegel, 31.07.2002.
- Hoffacker, Werner*: Kontrakt und Kontraktmanagement: Neue Instrumente der Steuerung im Hochschulbereich – Probleme und Problematik, in: DÖV 2001, S. 681 ff.
- Hufeld, Ulrich*: Staatlicher Schutz der Universitas litterarum, in: DÖV 2002, S. 309 ff.
  
- Kersten, Jens*: Die Neuregelung der befristeten Arbeitsverhältnisse an den Hochschulen und öffentlichen Forschungseinrichtungen, in: DÖV 2002, S. 682 ff.
- Kloepfer, Michael*: Berufungsvereinbarungen in der Finanzkrise, in: JZ 1999, S. 161 ff.
- Kopp, Ferdinand O. Schenke, Wolf-Rüdiger*: Verwaltungsgerichtsordnung, 12. Aufl., München 2000 (Zitierweise: *Kopp/Schenke*, VwGO).
  
- Mayer, Otto*: Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Verträge, in: AöR 3 (1988), S. 1 ff.
- Ministerium für Schule Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.): Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG) mit Begründung, Düsseldorf 2000 (Zitierweise: MSWF, HG NW).
- Mittelstraß, Jürgen*: Der Flug der Eule. Von der Vernunft der Wissenschaft und der Aufgabe der Philosophie, 2. Aufl., Frankfurt 1997 (Zitierweise: *Mittelstraß*, Flug der Eule).
- Wissen und Grenzen, Philosophische Studien, Frankfurt 2001 (Zitierweise: *Mittelstraß*, Wissen und Grenzen).
  
- Pauly, Walter*: Die zugesagte Wissenschaftsfreiheit – Bemerkungen zur Bestandskraft und Bindungswirkung von Berufungszusagen, in: SächsVBl. 1996, S. 233 ff.
- Preis, Ulrich/Hausch, Tobias*: Die Neuregelung der befristeten Arbeitsverhältnisse im Hochschulbereich, in: NJW 2002, S. 927 ff.
  
- Rosenfelder, Andreas*: Verschmelzen statt schließen. Nach den Zechen sterben die Johannes-Rau-Gesamthochschulen: Die Fusion von Duisburg und Essen ist ein Zeichen der Zeit, in: FAZ, 24.07.2002.
  
- Sachs, Michael* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 2. Aufl., München 1999 (Zitierweise: *Sachs*, GG).
- Scharpf, Fritz W.*: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 32 (1991), S. 621 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*: Die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG als Organisationsgrundrecht, in: Festschrift für Werner Thieme zum 70. Geburtstag, hrsg. v. Bernd Becker u.a., Köln u.a. 1993, S. 697 ff. (Zitierweise: *Schmidt-Aßmann*, Fs. Thieme).
- Wissenschaftsplanung im Wandel, in: Planung, hrsg. v. Wilfried Erbguth u.a., Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000, S. 649 ff. (Zitierweise: *Schmidt-Aßmann*, Fs. Hoppe).
- Zur Gesetzesbindung der verhandelnden Verwaltung, in: Carl-Eugen Eberle u.a. (Hrsg.), Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart, Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, München 2002, S. 547 ff. (Zitierweise: *Schmidt-Aßmann*, Fs. Brohm).
- Schnur, Roman*: Planung in der Hochschulpolitik. Die Ruhr-Universität als Beispiel, in: DUZ 1967, Heft 8, S. 3 ff.

*Schulze-Fielitz, Helmut*: Der Leviathan auf dem Wege zum nützlichen Haustier, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?, Baden-Baden 1993, S. 95 ff. (Zitierweise: *Schulze-Fielitz, Leviathan*).

*Trute, Hans Heinrich*: Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich, in: *WissR 2000*, S. 134 ff.  
Innovationssteuerung im Wissenschaftsrecht, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Jens-Peter Schneider (Hrsg.), Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung: Grundlagen, Forschungsansätze, Gegenstandsbereiche, Baden-Baden 1998, S. 208 ff. (Zitierweise: *Trute, Innovationssteuerung*).

*Uerpmann, Robert*: Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, in: *JZ 1999*, S. 644 ff.

*Umbach, Dieter C.*: Der beamtenrechtliche Beteiligungsanspruch und seiner Entwertung durch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, in: *ZBR 1998*, S. 8 ff.

## Zusammenfassung der Ergebnisse

Das Verhalten des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung (MSWF) in den Fusionsverhandlungen mit den Universitäten Duisburg und Essen verstößt gegen Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG sowie gegen Art. 3 und Art. 16 Abs. 1 Verf. NW.

1. Die verfassungsrechtlichen Garantien der Hochschulautonomie in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG und Art. 16 Abs. 1 Verf. NW sowie des Rechtsstaatsprinzips in Art. 3 Verf. NW verpflichten das MSWF zu konsequentem Verhalten: Das MSWF hätte sich nicht auf *rechtlich* strukturierte Verhandlungen über die Fusion mit den Universitäten Duisburg und Essen einlassen müssen. Es hätte von vornherein einen Gesetzentwurf vorlegen können, der die Fusion einseitig „von oben“ gestaltet, und die Universitäten hierzu anhören können. Wenn sich aber das MSWF auf Fusionsverhandlungen einlässt, so muss es diese konsequent führen.

2. Das MSWF verhält sich in den Fusionsverhandlungen widersprüchlich, ohne dies zu begründen:

*Einerseits* greift das MSWF die Idee der Fusion der beiden Universitäten auf. Es sichert zu, diese zu fördern. Es verspricht, nur einen mit den Universitäten abgestimmten Gesetzentwurf auf den Weg zu bringen – und dies heißt in erster Linie: einen Gesetzentwurf, der das Fusionskonzept der beiden Hochschulen umsetzt, das dem Grundsatz selbstbestimmter und paritätischer Zusammenführung genügt. Es vermittelt mit *Jürgen Mittelstraß* einen Moderator für die Klärung der Standortfrage – also einen Moderator, der für einen sensiblen Umgang mit der Wissenschaft und ihren Institutionen steht und wirbt. Es begleitet diese Moderation. Es stimmt mit den Universitäten eine externe Begutachtung der verbleibenden offenen Standortfragen durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft ab - also einer Institution, die ebenfalls auf den sensiblen Umgang mit der Wissenschaft und ihren Institutionen verpflichtet ist. Es steuert mit seiner „Zusicherung zur Fusion“ seinen Teil zum Verhandlungsprozess bei, um die

individuelle wie kollektive Bereitschaft in den beiden Universitäten zu steigern, der Fusion personell, institutionell und finanziell zuzustimmen.

*Andererseits* präsentiert das MSWF - noch bevor das Ergebnis der Begutachtung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft vorliegt - einen Gesetzesentwurf, der statt einem Fusions- einem Neuerrichtungsmodell folgt. Der mit dem Gründungsrektorat statt einer paritätischen „Selbstgestaltung“ der Übergangsphase durch die beiden Hochschulen ein Modell hoheitlicher „Fremdgestaltung“ einseitig vorgibt. Dem die beiden Universitäten entgegen der ursprünglichen ministeriellen Zusicherung nicht mehr zustimmen müssen, sondern zu dem sie - in der Folge konsequenzlos - nur noch „gehört“ werden. In dessen Begründung behauptet wird, „mit Blick auf die Erfahrungen im bisherigen Fusionsprozess“ sei „die kurzfristige Einigung der beiden Hochschulen auf eine Führungspersönlichkeit nicht zu erwarten“, obwohl das Fusionskonzept der beiden Universitäten eine Wahl der neuen Hochschulleitung nach den Regelungen des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes vorsieht.

3. Dieses Verhalten des MSWF in den Fusionsverhandlungen mit den Universitäten Duisburg und Essen ist **inkonsequent**. Es setzt sich über gegebene Zusicherungen hinweg. Es verletzt in Anspruch genommenes Vertrauen. Es ist sprunghaft. Es fährt „zweigleisig“. Es verstößt deshalb gegen Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG sowie Art. 3 und Art. 16 Abs. 1 Verf. NW.

4. Das Vorgehen des MSWF steht damit insbesondere auch im **Widerspruch zu dem „neuen“ Steuerungsmodell des novellierten nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes**. Nach diesem „neuen“ Steuerungsansatz soll der Umgang des MSWF mit den nordrhein-westfälischen Universitäten durch **Kooperation**, durch die **Förderung der Hochschulautonomie**, durch **Rücksichtnahme** und **Vertrauensschutz** geprägt sein. Diesen Grundsätzen wird das MSWF mit der Vorlage des Referentenentwurfs nicht gerecht. Denn das darin enthaltene hochschulpolitische Oktroi widerspricht dieser neuen, gesetzlich vorgeschriebenen Steuerungsphilosophie. Es ist Ausdruck einer überkommenen hochschulpolitischen Steuerung „von oben“.

5. Zur Durchsetzung ihrer Rechte können die beiden Universitäten **den Landtag auf die Rechtswidrigkeit des Vorgehens des MSWF aufmerksam machen**. Der Landtag hat bei der Verabschiedung der Novelle des nordrhein-westfälischen Hochschulgesetzes im Jahr 2000 durch seine Korrektur dessen § 9 das MSWF auf einen kooperativen, die Hochschulautonomie fördernden und rücksichtsvollen Stil verpflichtet, der den Umgang mit den nordrhein-westfälischen Universitäten grundsätzlich prägen *soll*. Vor diesem Hintergrund spricht alles dafür, dass der Landtag im konkreten Fall der Fusion der Universitäten Duisburg und Essen das MSWF an diese Verpflichtung erinnern, den vom MSWF ausgearbeiteten Gesetzesentwurf so nicht annehmen und das MSWF auf den rechtmäßigen Weg zurückführen wird.

6. Daneben besteht die Möglichkeit, eine **Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten** zu erheben, um die Rechtswidrigkeit des Verhaltens des MSWF festzustellen.

## Inhaltsverzeichnis

I. ZUSAMMENFÜHRUNG DER UNIVERSITÄTEN DUISBURG UND ESSEN: FUSION ODER NEUERRICHTUNG? .....	1
II. NICHT DAS „OB“, SONDERN DAS „WIE“ DER ZUSAMMENFÜHRUNG ALS VERFASSUNGSRECHTLICHES PROBLEM .....	4
III. „VERHANDLUNGEN IM SCHATTEN DES HIERARCHIE“ .....	5
IV. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR VERHANDLUNGEN IM HOCHSCHULBEREICH .....	8
1. PARADIGMENWECHSEL STAATLICHER STEUERUNGSMITTEL IM HOCHSCHULBEREICH .....	8
<i>a. Zielvereinbarungen (§ 9 HG NW) .....</i>	<i>9</i>
<i>b. Rechtliche Verpflichtung des MSWF auf einen „neuen“ Stil im Umgang mit den nordrhein- westfälischen Universitäten .....</i>	<i>10</i>
2. VERFASSUNGSRECHTLICHE REFORMULIERUNG DES NEUEN STEUERUNGSMITTELANSATZES .....	13
<i>a. Verhandlungen und normative Bindungen im Vorfeld von Gesetzgebung .....</i>	<i>14</i>
<i>b. Verfassungsrechtliche Verpflichtung des MSWF zu „konsequentem Verhalten“ .....</i>	<i>15</i>
V. GENÜGT DAS VORGEHEN DES MSWF DIESEN RECHTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN? .....	17

VI. DURCHSETZUNG DER RECHTE DER UNIVERSITÄTEN DUISBURG UND ESSEN.....	20
1. INTERVENTION BEIM LANDTAG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN .....	20
2. GERICHTLICHER RECHTSSCHUTZ.....	20
VII. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE .....	23
LITERATURVERZEICHNIS.....	26

## Anlage 5:

### Zur Finanzierung der Fusion

Zur „Zusicherung zur Fusion“ des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung stellt die Universität Duisburg fest:

- die Universität begrüßt die im Zusicherungspapier des Ministeriums abgegebene Stellengarantie für die fusionierte Universität und bittet den Gesetzgeber, sich dieser Stellengarantie anzuschließen;
- die Universität begrüßt auch die für die Haushalte 2003 und 2004 abgegebene Erklärung zur Finanzsicherheit gegenüber fusionsbedingten Veränderungen bei der leistungsbezogenen Mittelverteilung;
- die Universität Duisburg glaubt, dass eine auf der Basis des HBFG-Verfahrens aufgebaute Finanzierung der wichtigsten Umstrukturierungskosten für den Fall der Fusion eine geeignete Grundlage für eine Abdeckung eines großen Teils (ca. 80%) der anfallenden Kosten sein kann, wenn die Landesregierung ihr mündlich gegebenes Versprechen einhalten kann und wird, die Prioritätensetzung der zur Bewilligung im HBFG-Verfahren beantragten Geräte und Einrichtungen des Landes NRW zugunsten des Fusionsprozesses so zu ändern, dass die mit der Finanzierung der Fusion anfallenden Kosten auf die erste Priorität der Liste gesetzt werden. Weitere notwendige Voraussetzung ist, dass der Wissenschaftsrat diesem Verfahren zustimmt. Dies sollte vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens sichergestellt sein. Der Wille, eine wie oben beschriebene Änderung der Prioritätenliste des HBFG-Verfahrens durchzuführen, hat die Landesregierung allerdings bisher nicht schriftlich abgegeben. Es werden darüber hinaus im Rahmen der Fusion sicher (unumgänglich notwendige) Kosten verbleiben, die nicht HBFG-fähig sind und deshalb aus anderen Mitteln finanziert werden müssen. Die Universität Duisburg erwartet auch hierzu noch vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens eine schriftliche Erklärung der Landesregierung. Die Universität fordert den Gesetzgeber auf, die zugesicherte Finanzierungsmethode und den z. B. jetzt bereits für das HBFG-Verfahren vorliegenden Umfang der Finanzierung durch eine Erklärung seinerseits mit zu tragen.