

**Die Kanzler der Universitäten
des Landes Nordrhein-Westfalen**

- Der Sprecher -

An den Präsidenten des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn
Ulrich Schmidt

40002 Düsseldorf



Düsseldorf, den 10.8.1999
PK/We.

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze (Landesgleichstellungsgesetz – LGG)

Ihr Schreiben vom 25.6.1999 zur öffentlichen Expertenanhörung am 20.8.1999 sowie Landtagsdrucksache 12/3959

Sehr geehrter Herr Präsident!

Die Kanzler der Universitäten in NRW nehmen im Einvernehmen mit den Landesrektorenkonferenzen der Universitäten und Fachhochschulen des Landes NRW zu dem mit o.g. Schreiben vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze (Landesgleichstellungsgesetz – LGG) wie folgt Stellung:

Büroadresse: Der Kanzler der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf
Fernsprecher: 0211/ 81 11000, Telefax: 0211-8114534, E-Mail
ulf.pallme.koenig@verwaltung.uni-duesseldorf

1. Die Universitätskanzler begrüßen alle Bestrebungen, im öffentlichen Dienst die Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern zu gewährleisten. Sie treten bereits seit längerem nicht nur für die Chancengleichheit beider Geschlechter bei jeder Einstellung und Beförderung, sondern auch dafür ein, unter vorrangiger Berücksichtigung der Sicherstellung der – die Wettbewerbssituation der Hochschulen maßgeblich bestimmenden – Qualität von Forschung, Lehre und Krankenversorgung auch im Hochschulbereich systembedingte Behinderungen zu beseitigen, um Frauen die gleichberechtigte Teilhabe an einer angemessenen beruflichen Entwicklung bis hin zu einer qualifizierten Ausbildung, einem Zugang zu qualifizierten Positionen und zur Ausübung eines adäquaten Berufes zu ermöglichen. Die Hochschulen in NRW haben hierzu in den letzten Jahren unter verantwortlicher Mitwirkung ihrer zuständigen Organe und Gremien und mit Unterstützung der Frauenbeauftragten durch eine gezielte Frauenförderung im wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Bereich in nicht unerheblichem Umfang beigetragen. Sie sind sich sehr wohl bewußt, daß es gerade in den wissenschaftlichen Bereichen, in denen Frauen nach wie vor – wie zum Beispiel in den Ingenieurwissenschaften und in der Medizin – ebenso unterrepräsentiert sind wie etwa in leitenden Verwaltungspositionen weiterer Anstrengungen der Frauenförderung bedarf.

2. Vor diesem Hintergrund stimmen die Universitätskanzler zwar mit dem wesentlichen Grundanliegen des Gesetzentwurfes überein, im Wege normativer Vorgaben und Verpflichtungen vor allem einen Ausgleich der beruflichen Nachteile herbeizuführen, die Frauen insbesondere durch Belastungen in Haushalt und Familie erfahren, wobei sie davon ausgehen, daß auch außerhalb des in Rede stehenden Gesetzes angemessene berufliche Rahmenbedingungen im Hinblick auf die angestrebte hinreichende Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familientätigkeit geschaffen werden. Sie setzen sich jedoch gleichermaßen mit Nachdruck dafür ein, mit dem LGG nicht einige wesentliche Elemente grundlegender Veränderungen im Hochschulbereich vorab zu regeln, ohne zu hinterfragen, welche Auswirkungen ein solches „Vorschaltgesetz“ auf die nachfolgende Hochschulgesetzgebung im einzelnen hat. Nur eine Gesamtschau der in ihrer Ausgestaltung derzeit noch offenen Regelungen

des beabsichtigten neuen Hochschulgesetzes und des sich bereits im parlamentarischen Verfahren befindenden Gesetzes zur Neuordnung der Hochschulmedizin ermöglicht, daß die entsprechenden gesetzlichen Vorschriften auch im Sinne der Vermeidung von Rechts- und Verfahrensunsicherheiten miteinander vereinbar und sachgerecht sind.

3. Daß die jetzt mit dem LGG vorweggenommenen Regelungen für den Hochschulbereich mit Blick auf die sich bereits abzeichnenden Regelungsabsichten des Hochschulgesetzgebers zum Teil nicht in Einklang stehen, keinen direkten Bezug zum Anliegen des LGG haben oder aber von der Sache her nicht vertretbar bzw. praktikabel sind, soll an einigen wenigen Beispielen aufgezeigt werden:

a) **§ 19 LGG – Widerspruchsrecht**

Mit dieser das Widerspruchsrecht der Gleichstellungsbeauftragten regelnden Bestimmung wird zugleich die Zuständigkeit des Senats erweitert (§ 19 Abs. 2 Satz 4), die im bisher vorliegenden Hochschulgesetzentwurf zu Gunsten einer Stärkung der Leitungsebene der Hochschule eher eingeschränkt werden soll; danach soll sich der Senat zukünftig nur noch mit grundsätzlichen Angelegenheiten befassen können. Daß mit der in Rede stehenden Regelung diese Tendenz einer Stärkung der Leitungsstrukturen unterlaufen wird, wird dadurch besonders deutlich, daß der Senat insbesondere gezwungen sein wird, sich mit einzelnen Personalentscheidungen zu befassen, für die im Hochschulbereich allein die jeweiligen Dienstvorgesetzten – Rektor oder Kanzler – die Verantwortung tragen. Deren Funktion wird im übrigen nicht mit dem Begriff „Dienststellenleitung“ im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 2 LGG erfaßt, obwohl in dem vorgehenden Satz 1 dieser Vorschrift ausdrücklich einige in ihre Zuständigkeit fallende Personalentscheidungen aufgeführt werden. Dienststelle im Sinne des LGG ist gemäß §§ 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 LGG – und insofern nicht identisch mit dem Begriff der Dienststelle im Sinne des LPVG – die Hochschule; diese wird durch das Rektorat geleitet. Nach dem Wortlaut des Gesetzes wären daher nur

Maßnahmen des Rektorats erfaßt, obwohl – ungeachtet der erwähnten Dienstvorgesehenentscheidungen – auch andere Gremien und Organe innerhalb der Hochschule selbständige Entscheidungen im Sinne von „Maßnahmen“ treffen, die Belange der Frauenförderung unmittelbar betreffen (z.B. Fachbereichsräte und der Klinische Vorstand).

Hinzu kommt, daß der Senat lediglich in größeren zeitlichen Abständen tagt und zudem in der vorlesungsfreien Zeit nur ausnahmsweise einmal zusammentritt. Dies würde bedeuten, daß Entscheidungen aufgrund von Widersprüchen der Gleichstellungsbeauftragten über eine längere Zeit hinausgezögert werden könnten. In Fällen von Entlassungen und Kündigungen, in denen innerhalb von 3 Tagen die Stellungnahme einzuholen ist, wäre das Verfahren angesichts der zu beachtenden Ladungsfristen – ungeachtet der damit verbundenen Verfahrensunsicherheiten – selbst dann unpraktikabel, wenn der Senat hierfür einen beschließenden Ausschuß bilden würde. Es kann im übrigen aufgrund der offenkundigen Intention des Gesetzes, die geforderte Stellungnahme dem Senat als Gremium zu überantworten, nicht davon ausgegangen werden, daß in den Fällen, in denen eine Stellungnahme des Senats nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann, dessen Vorsitzender/Vorsitzende die Stellungnahme im Wege der „Eilentscheidung“ ersetzen können soll.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Bedenken gegen § 19 Abs. 2 Satz 4 LGG wird auch noch auf folgende Ungereimtheit hingewiesen:

§ 19 Abs. 2 LGG nimmt nicht die mit dem Gesetz zur Neuordnung der Hochschulmedizin beabsichtigte rechtliche Verselbständigung von Universitätsklinik als Anstalten des öffentlichen Rechts in den Blick. Im Falle dieser Einrichtungen wäre übergeordnete Dienststelle im Sinne des § 19 Abs. 2 Satz 2 LGG, deren Stellungnahme die Gleichstellungsbeauftragte nach erneuter Entscheidung einholen kann, das MSWWF. Will man aber den Hochschulen eine Sonderstellung einräumen und – als Ausfluß der Hochschulautonomie – eine Zuständigkeit des Senats anstelle derjenigen des MSWWF als übergeordnete Dienststelle be-

gründen, müßte dies folgerichtig auch im Hinblick auf den für das rechtlich verselbständigte Universitätsklinikum vorgesehenen Aufsichtsrat gelten.

b) § 5 Absätze 1 Satz 2, 2 Satz 2 und 7 LGG – Erstellung und Fortschreibung von Frauenförderplänen

Angesichts der Vielzahl der in den Hochschulen zu erarbeitenden Frauenförderpläne wird dies einen erheblichen Mehraufwand in den Fachbereichen, zentralen Einrichtungen und Verwaltungen - einschließlich derjenigen der Medizinischen Einrichtungen der Universitäten - mit sich bringen (vgl. dazu auch unten Ziff. 4.).

Da der Senat gem. § 5 Abs. 2 Satz 2 LGG letztlich den – sich aus mehreren Plänen zusammensetzenden – Frauenförderplan im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 2 LGG beschließen soll, wird er – entgegen der aufgezeigten gesetzgeberischen Absicht wieder mit Angelegenheiten befaßt, die in erster Linie die einzelnen dezentralen Einrichtungen betreffen. Hinzu kommt, daß es in nicht unerheblichem Umfang Regelungsgegenstände des Frauenförderplanes gibt, die ausschließlich Rektor und Kanzler als Dienstvorgesetzte des wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Personals überantwortet und von ihnen als Dienststellenleiter im Sinne der §§ 8 Abs. 1, 111 Satz 3 LPVG ohnehin noch den jeweiligen Personalräten (in den Universitäten mit Medizinischen Einrichtungen insgesamt 4 Personalräten!) im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zur Mitwirkung vorzulegen sind (vgl. § 73 Nr. 2 LPVG). Insofern kann die Beschlußfassung des Senats über den Frauenförderplan – jedenfalls bezogen auf wichtige personelle Bereiche – lediglich empfehlender Natur sein.

c) § 9 Abs. 2 LGG – Vorstellungsgespräch - hier: Auswahlkommissionen

Die gesetzgeberische Forderung, Auswahlkommissionen zur Hälfte mit Frauen zu besetzen, dürfte nach wie vor in weiten Teilen der Hochschulen aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten nicht realisierbar sein. In den Bereichen von Forschung und Lehre jedenfalls, in denen es trotz aller Bemühungen voraussichtlich noch viele Jahre kein entsprechendes Angebot an Wissenschaftlerinnen geben wird – so etwa, wie dargelegt, in den Ingenieurwissenschaften und in der Medizin – wäre bei Beachtung des in § 9 Abs. 2 LGG aufgestellten Erfordernisses und unter Berücksichtigung der hochschulrechtlich relevanten Gruppenparitäten die Gefahr erheblicher Qualitätseinbrüche nicht von der Hand zu weisen. In allen diesen Fällen wird daher – eher als Regelfall – von der Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 2 LGG Gebrauch und die einer hälftigen Besetzung der Auswahlkommissionen mit Frauen entgegenstehenden zwingenden Gründe aktenkundig gemacht werden müssen.

d) § 12 LGG

Mit dieser Vorschrift soll eine geschlechtsparitätische Besetzung u.a. von Gremien durchgesetzt werden, wobei bereits bei der Aufstellung von Listen und Kandidaturen für Wahlgremien und –organe auf die paritätische Repräsentanz geachtet werden soll.

Aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten in den Universitäten – vorzugsweise im wissenschaftlichen Bereich (vgl. Ziff. 3.c.) – kann das Anliegen des Gesetzes in den meisten Gremien nicht realisiert werden. Dazu heißt es in der Begründung zu § 12 LGG (S. 56 der Drucksache), in diesen Fällen sei „von einer durch die Sollvorschrift gedeckten Ausnahme“ auszugehen. Wie im Fall des § 9 LGG wird es sich jedoch im Bereich der Hochschulen entgegen der Gesetzesbegründung eher um Regelfälle handeln.

e) Artikel 3 LGG – Änderung des Universitätsgesetzes - hier insbesondere Nr. 1, 2 und 4

Die in den genannten Vorschriften vorgesehenen Änderungen des Universitätsgesetzes betreffen wesentliche Eckpfeiler der staatlichen Finanzierung der Universitäten und der inneruniversitären Mittelverteilung. Obwohl sie teilweise keinen Bezug zur Gleichstellungsproblematik haben (vgl. Artikel 3 Nr. 1 LGG – „§ 4a Abs. 2 Universitätsgesetz“), sollen sie im Wege der Verabschiedung des LGG der Reform des Universitätsgesetzes und der Verabschiedung eines Gesetzes zur Neuordnung der Hochschulmedizin vorgezogen werden, ohne daß es möglich ist, sie im Gesamtzusammenhang mit den in den neuen Hochschulgesetzen beabsichtigten Regelungen zu sehen. Dies ist abzulehnen.

aa) Speziell im Hinblick auf die vorgezogene Neufassung des § 103 Abs. 1 UG, der sich als eine Zentralnorm erweist, ist in diesem Zusammenhang folgendes festzuhalten:

Die vorgesehene Regelung beschränkt die Kompetenzen des Rektorats im Verhältnis zu den Medizinischen Einrichtungen gravierend, da sie die Kompetenz zur Verteilung der für Forschung und Lehre ausgewiesenen Stellen und Mittel für die Medizinischen Einrichtungen ausschließlich diesen zuweist. Damit wird dem Rektorat die bisher zustehende rechtliche Möglichkeit genommen, aus übergeordneten gesamtuniversitären Gründen bestimmte Ressourcenverteilungen vorzunehmen. Es wird dem Rektorat zum Beispiel nicht mehr möglich sein, dem Fachbereich Medizin zur Stärkung von Sonderforschungsbereichen oder Graduiertenkollegs, auch wenn sie von mehreren Fachbereichen getragen werden, Stellenaufgaben zu erteilen. Auch wäre ausgeschlossen, daß das Rektorat für alle Fachbereiche gleichermaßen geltende personalpolitische oder strukturelle Regelungen bezüglich der Verwendung und Besetzung von Nachwuchs- und Funktionsstellen treffen kann. Der Hochschulleitung würde also ein wesentliches Steuerungsinstrument zur Realisierung einer wohlverstandenen Forschungsintegration der Hochschulmedizin in die Universitäten entzogen.

Die Erhaltung der Möglichkeit einer Ressourcensteuerung durch das Rektorat hat im übrigen auch dann Bedeutung, sofern Universitätsklinik, wie dargelegt, rechtlich verselbständigt werden sollten. Da der Fachbereich Medizin als Gliedkörperschaft der Universität auf jeden Fall weiterhin in derem rechtlichen Verbund verbleibt und es zudem durchaus möglich, ja sogar wünschenswert wäre, die diesen Fachbereich betreffenden Mittel für Forschung und Lehre nicht durch das Universitätsklinikum bewirtschaften zu lassen, sondern dem Universitätskapitel zuzuführen, besteht im Hinblick auf die in Rede stehende Kompetenz des Rektorats keine Veranlassung, den Fachbereich Medizin anders zu behandeln als die anderen Fachbereiche der Universität. Dies gilt vor allem mit Blick darauf, daß bei der Mittelverteilung auch die Belange der Frauenförderung zu beachten sind. Deren Sicherstellung auch im Fachbereich Medizin nach Maßgabe der von den Gremien der Universität festgelegten Standards bedarf einer geeigneten Steuerungsmöglichkeit durch das Rektorat.

bb) Zu der in Artikel 3 Nr. 2 LGG vorgesehenen Neufassung des § 21 Abs. 1 Nr. 2 UG ist schließlich folgendes festzustellen:

Zwar korrespondiert diese Regelung – insoweit folgerichtig – mit der beabsichtigten Neufassung des § 103 Abs. 1 UG, der die inneruniversitäre Verteilung von Stellen und Mittel allein dem Rektorat überantwortet, ohne daß hierzu – wie bisher – noch eine Stellungnahme des Senats einzuholen wäre. Es darf aber nicht übersehen werden, daß der Senat ggfs. gemäß § 19 Abs. 2 Satz 4 LGG dann bezogen auf Mittelverteilungsentscheidungen des Rektorats – außerhalb der ohnehin in § 103 Abs. 1 und 3 vorgesehenen Senatszuständigkeiten – doch wieder mit einbezogen wird, wenn dies von der Gleichstellungsbeauftragten gewünscht wird (vgl. Ziff. 3. a.).

- f)** Aus den vorstehenden Gründen ergibt sich die Forderung der Universitätskanzler NRW jedenfalls auf solche Regelungen im LGG zu verzichten, die speziell und substantiell den Hochschulbereich einschließlich der Hochschulmedizin betreffen. Diese müssen allein der Hoch-

schulgesetzgebung vorbehalten bleiben, weil nur auf diese Weise erreicht werden kann, daß Regelungen über die Frauenförderung mit den (veränderten) Anforderungen des Hochschulbereiches kompatibel sind und keine Widersprüche entstehen, die Rechts- und Verfahrensunsicherheiten erzeugen. Bei der Ausgestaltung der Vorschriften muß vor allem auch die partizipative Ausgestaltung der Gremienarbeit im Hochschulbereich und die in diesem Zusammenhang bestehende Gefahr mit berücksichtigt werden, daß eine erfahrene Gleichstellungsbeauftragte insbesondere die wissenschaftliche Personalplanung an der Hochschule zu Dauerkonflikten und unter Umständen – jedenfalls in Teilbereichen – auch zum Erliegen bringen kann.

4. Unabhängig davon weisen die Universitätskanzler NRW im Hinblick auf den mit der Umsetzung des LGG im Hochschulbereich verbundenen (administrativen) Mehraufwand und auf die damit einhergehenden Mehrbelastungen und zeitlichen Verzögerungen u.a. auf folgendes hin:

Aufgrund der Komplexität der inneruniversitären Strukturen wird, wie dargelegt (vgl. Ziff. 3. b.), schon die Erstellung von Frauenförderplänen in den verschiedenen Bereichen der Hochschule in nicht unerheblichem Maße Kräfte binden. Hinzu kommt der Aufwand für die Koordination der einzelnen Pläne, die in erster Linie auch mit Blick auf die Sicherstellung der Belange der Personalvertretungen (vgl. Ziff. 3.b.) der Hochschulverwaltung obliegen wird. Gleiches gilt u.a. auch im Hinblick auf die Erfüllung der im Gesetzentwurf an verschiedenen Stellen verankerten Vorlage-, Berichts-, Bekanntmachungs-, Begründungs- und Dokumentationspflichten (vgl. z.B. § 5 Absätze 2, 7 und 8, § 6 Abs. 6, § 9 Abs. 2 LGG), die meist ohnehin nur im zum Teil aufwendigen Zusammenwirken zwischen der Verwaltung und den dezentralen Einheiten der Hochschule sichergestellt werden können.

Darüber hinaus wird das in erheblicher Weise formalisierte und an Fristen gebundene Beteiligungsverfahren mit der Gleichstellungsbeauftragten einschließlich der Beachtung und Sicherstellung der ihr eingeräumten umfassenden Rechte (vgl. §§ 17 ff. LGG) aufgrund der Vielfalt und des Umfangs der im

Hochschulbereich sicherzustellenden Besetzungsverfahren und zur Vermeidung möglicher unterschiedlicher Rechtsstreitigkeiten zu einer wesentlichen Erhöhung des administrativen Aufwands führen. Dies gilt nicht zuletzt aufgrund des hohen und im Vergleich zu allen anderen Einrichtungen singulären Anteils befristeter Beschäftigungsverhältnisse vorzugsweise im Bereich des wissenschaftlichen Personals der Universitäten, auch wenn gem. § 8 Abs. 1 Satz 4 LGG in diesen Fällen eine Ausschreibungspflicht nicht bestehen soll.

Mit dieser Mehrbelastung einhergehend werden sich zudem Abläufe und Entscheidungen in nicht unerheblicher Weise deswegen verzögern, weil das analog dem LPVG ausgestaltete Beteiligungsverfahren mit der Gleichstellungsbeauftragten (vgl. dazu die Begründung zu § 17 LGG, Seite 60 der Drucksache) mit Ausnahme der Fälle von fristlosen Entlassungen und außerordentlichen Kündigungen grundsätzlich vor Beteiligung der Personalvertretungen abgeschlossen sein muß. Zu welchen Verzögerungen dabei – abgesehen von allen damit verbundenen Verfahrens- und Rechtsunsicherheiten – allein das Widerspruchsverfahren gem. § 19 LGG führen kann, wurde bereits dargelegt (vgl. Ziff. 3.a.).

Vor diesem Hintergrund erwarten die Universitätskanzler NRW, daß mit der Umsetzung des LGG in seiner jetzigen Fassung u.a. ein erheblicher personeller Mehraufwand verbunden sein wird. Dieser muß einerseits von den Hochschulverwaltungen trotz der von diesen im Zuge der Organisationsuntersuchung der Fa. Mummert & Partner zu vollziehenden, zum Teil massiven Stelleneinsparungen und zusätzlich wahrzunehmenden Aufgaben ohne Aufgabenreduzierung an anderer Stelle sowie andererseits von den Bereichen von Forschung und Lehre trotz der vorzugsweise von diesen im Rahmen des sogenannten „Qualitätspaktes“ sicherzustellenden Stellenstreichungen aufgefangen werden.

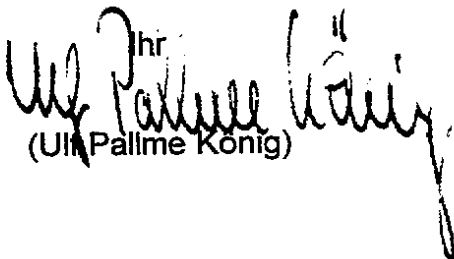
Darüber hinaus dürfte auch die Gleichstellungsbeauftragte selbst aufgrund der ihr jetzt durch das geplante Gesetz zugewiesenen erweiterten Rechts- und Aufgabenstellung einschließlich der ihr abverlangten starken Bindung an Routinevorgänge eine erhebliche Mehrbelastung erfahren. Diese wird sie unter

Berücksichtigung ihrer sich auf den Gesamtbereich einer Hochschule beziehenden Zuständigkeit – in einer von ihrer Größenordnung mittelgroßen Universität mit Medizinischen Einrichtungen erstreckt sich diese derzeit immerhin auf einen Bereich von über 7000 Beschäftigten - nur bewältigen können, wenn ihr eine zusätzliche Ausstattung bis hin zu Stellenressourcen sowie weitere Dienstleistungen der Verwaltung gegeben werden. Dieses gilt auch deswegen, weil die Gleichstellungsbeauftragte nicht nur in Personalangelegenheiten, sondern auch bei allen anderen Maßnahmen, bei denen Gesichtspunkte der Frauenförderung berührt sein können, zu beteiligen ist, mithin sich für sie ein Mitwirkungsaufwand ergibt.

Der sich nach allem - u.a. aus der erheblichen Erweiterung bürokratischer Strukturen - ergebene Gesamtaufwand einschließlich der noch nicht weiter bezifferten Kosten etwa für wiederholte Ausschreibungen oder verstärkte Gremienbefassungen wird letztlich zu Lasten der Hochschulhaushalte gehen und muß zu der begründeten Befürchtung von Qualitätseinbußen führen. Dies kann nicht verantwortet werden und widerspricht vor allem dem Geist des zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und seinen Hochschulen geschlossenen „Qualitätspaktes, der – begleitet durch ein neues Hochschulgesetz – den Hochschulen u.a. größere (finanzielle) Gestaltungsspielräume einräumen und eine konkurrenzfähige Profilbildung ermöglichen will.

5. Die Universitätskanzler NRW sind gerne bereit, diese Stellungnahme aus Anlaß der Anhörung im Ausschuß für Frauenpolitik am 20.8.1999 im einzelnen zu erläutern und zu vertiefen.

Mit den besten Empfehlungen


(Ulrike Pallme König)