



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

per E-Mail

Vorsitzende des
Bildungsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Anke Erdmann, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Nachrichtlich per E-Mail:

Vorsitzender des
Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom
17. Juli 2015

Unser Zeichen
LRH 2

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8950

Datum
30. September 2015

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hochschulgesetzes bzw. eines
Hochschulfreiheitsgesetzes**

hier: Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) dankt für die Möglichkeit, eine
Stellungnahme zu den Entwürfen

- a) eines Gesetzes zur Änderung des Hochschulgesetzes (Landtagsdrucksache
18/3156) und
- b) eines Hochschulfreiheitsgesetzes (Landtagsdrucksache 18/2984) abzugeben.

Auf der Grundlage unserer Prüfungsfeststellungen und beratenden Äußerungen
nehmen wir - vorbehaltlich späterer Prüfungsfeststellungen - wie folgt Stellung:

Zu a) Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes

Körperschaftsvermögen (§ 8 Abs. 5 HSG), Drs. 18/3156, S.10

Die vorgesehene Änderung soll die Vorgaben zur Verwaltung des Körperschaftsvermögens neu strukturieren und klarer fassen. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass die Hochschulen Körperschaftsvermögen auch innerhalb des Haushaltsplans bilden können. Das betrifft z. B. Beschaffungen aus eigenen Einnahmen wie Gebühren oder aus Erträgen der Auftragsforschung sowie Unternehmensbeteiligungen aus hochschuleigenen Einnahmen. Lediglich für Beschaffungen aus Landesmitteln gilt, dass diese für das Land beschafft werden (§ 8 Abs. 3 HSG). Alle anderen Beschaffungen sind Rechtsgeschäfte der Hochschule als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Der LRH empfiehlt die Formulierung: „Die Hochschulen können auch Körperschaftsvermögen **außerhalb des Haushaltsplans nach § 8 Abs. 2 HSG** haben ...“.

Neuordnung von Leitungsstrukturen (§ 19 ff. HSG), Drs. 18/3156, S. 12 f.

Mit den Änderungen des Aufgabenkatalogs der Hochschulräte in § 19 Abs. 2 HSG werden Empfehlungen des LRH¹ aufgegriffen und weitgehend umgesetzt: Dazu gehört die Forderung, den Rahmen für Aufwandsentschädigungen für die Mitglieder der Hochschulräte gesetzlich zu regeln. Auch die Detailzuständigkeiten bei der Verabschiedung von Satzungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten sind entfallen. Für die Überwachung von Ziel- und Leistungsvereinbarungen sollen nicht mehr die Hochschulräte, sondern das Wissenschaftsministerium zuständig sein. Dies entspricht dem Vorschlag des LRH, dass die Überwachung auf der Ebene der Vertragspartner angesiedelt sein sollte. Dazu würde auch gehören, dass der Hochschulrat zukünftig die Umsetzung des von ihm beschlossenen Struktur- und Entwicklungsplans überwacht. § 19 Abs. 1 Nr. 6 HSG sollte entsprechend ergänzt werden.

Beauftragte oder Beauftragter für Diversität (§ 27a HSG), Drs. 18/3156, S. 17

Im Aufgabenkatalog der Hochschulen (§ 3 HSG) ist hinzugekommen, dass sie die Vielfalt ihrer Mitglieder und Angehörigen zu berücksichtigen haben. Sie sollen auf den Abbau bestehender Nachteile und Hindernisse der unterschiedlichen Gruppen hinwirken. Dies sollte vor allem dazu genutzt werden, die Erfolgchancen der Studierenden zu verbessern und die Absolventenquoten zu erhöhen.

Die Einführung eines Beauftragten für Diversität ist mit zusätzlichen Kosten verbunden, deren Verhältnis zum Nutzen sorgfältig abzuwägen ist.

¹ Vgl. Bemerkungen 2014 des LRH, Nr. 13 „Hochschulräte: Gleiche Aufgaben - unterschiedliche Ausgaben“.

Verbesserte Zugangsmöglichkeiten von beruflich qualifizierten Studienbewerbern (§ 39 Abs. 4 HSG), Drs. 18/3156, S. 18

Bisher gibt es schon mehrere Hochschulzugangsmöglichkeiten für Personen, die keine schulische Hochschulzugangsberechtigung, aber eine bestimmte berufliche Qualifikation und Praxis besitzen. Dazu gehören der Abschluss einer bestimmten beruflichen Aufstiegsfortbildung, welche zu einer allgemeinen Hochschulzugangsberechtigung führt, sowie die Hochschuleignungsprüfung nach einer mindestens 3-jährigen Berufstätigkeit, mit der eine fachgebundene Berechtigung erworben wird.

Auch diejenigen, die weder eine Fortbildung noch eine Eignungsprüfung nachweisen, können sich bereits im Rahmen eines Probestudiums für einen Studiengang einschreiben, wenn sie eine 5-jährige Berufstätigkeit ausgeübt haben oder entsprechende Ersatzzeiten (z. B. Zivildienst) vorweisen. Mit der Gesetzesänderung ist beabsichtigt, die erforderlichen Zeiten einer ausgeübten Berufstätigkeit von 5 auf 3 Jahre abzusenken. Damit werden die Zugangsmöglichkeiten gerade für diejenigen erleichtert, die (noch) nicht zu den hochqualifizierten Berufstätigen gehören und ihre Eignung nicht vor Aufnahme des Studiums nachweisen müssen. Ein fachlicher Bezug zur Berufstätigkeit wird nicht gefordert. Folge: Die Studierenden können ihre berufspraktischen Kenntnisse nicht immer einbringen.

Zudem ist im Bereich des Hochschulzulassungsrechts vorgesehen, Vorabquoten für beruflich qualifizierte Studienbewerber ohne Hochschulreife sowie für Probestudierende einzuführen.

Der LRH gibt zu bedenken, dass die Hochschulen einen erheblichen Anstieg der Studierendenzahlen aufgrund der Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur zu bewältigen haben. In Schleswig-Holstein wird sich die Zahl der Studienanfänger 2016 nochmals deutlich erhöhen, da der erste G8-Jahrgang und der letzte G9-Jahrgang in Schleswig-Holstein gleichzeitig den Abschluss erlangen. Das Thema der Hochschulöffnung sollte daher als Langfristaufgabe über das Jahr 2020 hinaus betrachtet werden. Im Hochschulgesetz könnte eine entsprechende Übergangsregelung für das Inkrafttreten der Gesetzesneuerung vorgesehen werden.

Promotionsrecht und Forschung an Fachhochschulen (§ 54a HSG), Drs. 18/3156, S. 20 f.

Mit der Einrichtung eines Promotionskollegs als hochschulübergreifende wissenschaftliche Einrichtung sollen die Fachhochschulen ein Promotionsrecht erhalten. Hierzu sollen Forschungsteams gebildet werden, die sich aus mindestens 3 Professorinnen und Professoren von Fachhochschulen und einer Professorin bzw. einem

Professor von einer Universität zusammensetzen. Damit wird der Schwerpunkt auf die Forschung an Fachhochschulen gelegt.

Aufgrund des regelmäßigen Lehrdeputats von 18 LVS bleiben den Professoren an Fachhochschulen nur geringe Zeitanteile für Forschung. Eine generelle Deputatsenkung würde die Aufnahmekapazität für Studienanfänger deutlich verringern. Das ist angesichts der hohen Studierendenzahlen und der Haushaltssituation des Landes derzeit nicht vertretbar.

Zu b) Entwurf eines Hochschulfreiheitsgesetzes Schleswig-Holstein

Mit dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP sollen den Hochschulen weitgehende Kompetenzen und die Verantwortung für Finanz-, Personal- und Organisationsentscheidungen übertragen werden. Während bislang die Hochschulen Körperschaften und zugleich staatliche Einrichtungen sind, sollen sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts verselbstständigt werden. Die Verselbstständigung bringt mit sich, dass das Land nur noch die Rechts- und nicht mehr die Fachaufsicht führt. Gleichzeitig wird den Hochschulen die Verantwortung für ihr Personal übertragen werden. Sie würden die Dienstherrenfähigkeit und die Arbeitgebereigenschaft erhalten.

Der LRH hat in den letzten Jahren wiederholt empfohlen, dass das Land die Eigenverantwortlichkeit der Hochschulen stärkt (siehe u. a. Sonderbericht 2011 des LRH „Die schleswig-holsteinische Hochschullandschaft und ihre Finanzierung“, Tz. 16.4, S. 201). Diesen Empfehlungen trägt der Gesetzentwurf zwar Rechnung, er geht aber in einigen Punkten darüber hinaus.

§ 3 Aufgaben aller Hochschulen, Drs. 18/2984, S. 2 f.

Wie bisher soll zu den Aufgaben der Hochschulen der Wissens- und Technologietransfer zählen. Dazu gehört - soweit die gesetzlich beschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind - auch die Errichtung von Unternehmen sowie die Beteiligung an ihnen. Die haushaltsrechtliche Behandlung der unternehmerischen Tätigkeit soll sich ausschließlich nach dem Hochschulgesetz und den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften richten. Vorgesehen ist, dass der LRH die Wirtschaftsführung prüft. Gehört der Hochschule die Mehrheit der Anteile, würden der Jahresabschluss, der Lagebericht und die Wirtschaftsführung von einer Wirtschaftsprüferin oder einem Wirtschaftsprüfer geprüft.

Die beiden vorgenannten Sätze könnten in ihrer Abstufung missverstanden werden. Zu unterscheiden ist zwischen der jährlichen Abschlussprüfung durch eine Wirt-

schaftsprüfungsgesellschaft und dem Prüfungsrecht des LRH. Letzterer kann in seiner Unabhängigkeit selbst bestimmen, welche Prüfungen er wann und wie durchführt, zu welchen Feststellungen und Wertungen er gelangt und in welcher Weise er hierüber die Exekutive oder Legislative unterrichtet. Die öffentliche externe Finanzkontrolle kennt auf der Grundlage ihres Verfassungsauftrags - unbeschadet der grundrechtlich geschützten Wissenschaftsfreiheit - keine prüfungsfreien Räume, ist aber andererseits zur Prüfung nicht verpflichtet. Der LRH kann vielmehr „nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen“ (§ 89 Abs. 2 LHO).

§ 8 Staatliche Finanzierung, Haushaltswesen und Körperschaftsvermögen, Drs. 18/2984, S. 3 f.

Die Zuschüsse des Landes sollen in das Vermögen der Hochschule fallen (§ 8 Abs. 1 Satz 4). Dies kann Auswirkungen auf die Rücklagenbildung der Hochschulen haben. Bisher sind sie nur buchmäßige Rücklagen; ihnen steht kein reales Vermögen gegenüber. Da die Rücklagen der Hochschulen insgesamt 170 Mio. € (Stand: 31.12.2014) betragen, ergibt sich aus der beabsichtigten Gesetzesänderung ein erhebliches Liquiditätsrisiko für das Land (vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Tz. 28.2, S. 169).

An den Hochschulen sollen laut Gesetzentwurf die Regelungen der LHO nicht mehr gelten, soweit es um die Zuschüsse des Landes und das Körperschaftsvermögen geht. Nach § 105 Abs. 1 LHO gelten für landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts die §§ 106 bis 110 unmittelbar und die §§ 1 bis 87 entsprechend, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist. Es steht dem Gesetzgeber somit frei, für landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts die Geltung der LHO ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen. Die Notwendigkeit hierfür sollte aber begründet werden, da wegen der engen Beziehungen des Landeshaushalts zu den Hochschulhaushalten ihre Vergleichbarkeit und damit ein in den Grundzügen einheitliches Haushaltsrecht zu empfehlen ist.

Soweit die Hochschule in Wirtschaftsführung und Rechnungswesen kaufmännischen Grundsätzen folgt und ein testierter Jahresabschluss vorliegt, ist nach dem Gesetzentwurf die Aufnahme von Krediten zur Deckung der Ausgaben zulässig.

Die Aussagefähigkeit der kaufmännischen Rechnungslegung (Bilanz und GuV) sollte nicht überschätzt werden. So kann die Anwendung von Analysemethoden der privatwirtschaftlichen Unternehmen zu fehlerhaften Schlüssen führen.

Es ist bedenklich, bestimmte kostenintensive Staatsaufgaben wie die Hochschulbildung auf Nebenhaushalte zu übertragen und diese mit einer Kreditermächtigung auszustatten. Ob durch Abs. 3 Satz 3 des Gesetzentwurfs die Einstandspflicht des Landes für Kreditgeschäfte einer Hochschule wirksam ausgeschlossen werden kann, ist zweifelhaft. Für die Einstandspflicht des Landes im Falle der Zahlungsunfähigkeit der Hochschule spricht dessen Finanzierungsverantwortung gemäß § 8 Abs. 1 als Ausfluss von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG.

Die Kreditaufnahme dürfte in der Praxis dadurch beschränkt werden, dass die Hochschulen kaum über Sicherungsvermögen verfügen. Denn § 882 a Abs. 2 ZPO lässt Zwangsvollstreckungen in Sachen, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben unentbehrlich sind oder deren Veräußerung ein öffentliches Interesse gegenübersteht, nicht zu.

Die Hochschulen sollen nach dem Gesetzentwurf ihren Haushalt auf der Grundlage eines „ganzheitlichen Controllings“ führen (§ 8 Abs. 2 Satz 4). Dieses beinhaltet nach der gesetzlichen Konzeption als notwendige Teilelemente eine Kosten- und Leistungsrechnung, eine Kennzahlensteuerung sowie ein Berichtswesen.

Der LRH weist auf den erheblichen Kosten- und Personalaufwand hin, der bei der Einführung des „ganzheitlichen“ Controllings (§ 8 Abs. 2 Satz 4) und der Umstellung auf die kaufmännische Buchführung (§ 8 Abs. 3 Satz 1) entstehen würde. Auch nach der Einführungs- bzw. Umstellungsphase muss mit einem Stellenmehrbedarf und Höhergruppierungen gerechnet werden. Hinzu kommen die Kosten für die Anwendungssoftware und externe Dienstleistungen.

§ 10 Dienstherrnfähigkeit der Hochschulen, Drs. 18/2984, S. 5

Hinsichtlich der Dienstherrnfähigkeit sollte auf § 2 Nr. 2 des Beamtenstatusgesetzes Bezug genommen werden.

§ 11 Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Berichte, Drs. 18/2984, S. 5

Vorgesehen ist, dass ein Teil des Landeszuschusses nach Maßgabe der Zielerreichung zur Verfügung gestellt werden kann, sofern die Hochschulen eine mindestens dem Bundesdurchschnitt entsprechende Ausstattung an Grundmitteln (ohne Medizin) erhalten.

Mit dieser Regelung greift der Gesetzentwurf die Empfehlung des LRH auf, dass nicht erreichte Ziele vorher vereinbarte Sanktionen nach sich ziehen müssen (siehe Sonderbericht des LRH 2011, Tz. 6.8, S. 100). Bisher ist es nicht gelungen, Ziele,

Leistungen und Finanzierung so miteinander zu verknüpfen, dass von einer output-orientierten Steuerung der Hochschulen die Rede sein kann. Die Neue Hochschulsteuerung ist bisher nur unvollständig verwirklicht. Daher ist die in § 11 Abs. 1 geschaffene Sanktionierungsmöglichkeit zu begrüßen. Die Umsetzung setzt voraus, dass die Ziele in den Zielvereinbarungen zwischen dem Wissenschaftsministerium und den Hochschulen messbar formuliert werden.

Im Übrigen merken wir an:

Neuordnung der Universitätsmedizin

Die Neuordnung der Universitätsmedizin ist nicht Gegenstand der Gesetzentwürfe. Der Wissenschaftsrat hat Mitte 2011 in seiner Stellungnahme zur Weiterentwicklung der Universitätsmedizin in Schleswig-Holstein Strukturänderungen empfohlen. Der LRH hat in seinem Sonderbericht 2011 (Tz. 16.7, S. 205 f.) ebenfalls eine Neuordnung angeregt. Das Wissenschaftsministerium hat seinerzeit mitgeteilt: *„Bei der Aufgabe des Medizin-Ausschusses und Einführung anderweitiger Steuerungselemente wird eine Änderung des Hochschulgesetzes notwendig. Diese Änderung wird im Zusammenhang mit den weiteren strukturellen Veränderungen (z. B. Universitätsrat) in 2012 umgesetzt.“* (Landtagsdrucksache 17/1858, S. 14). Im Februar 2012 haben die Universitäten Kiel und Lübeck und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein einen gemeinsamen Vorschlag zur Neuordnung der Universitätsmedizin vorgelegt. Während der Universitätsrat durch Änderung des HSG 2013 abgeschafft worden ist, steht die Neuordnung der Universitätsmedizin weiterhin aus.

Strategisches Hochschulkonzept

Bis zur Novellierung 2007 sah das Hochschulgesetz einen Landeshochschulplan und dessen systematische Fortschreibung vor. Der 1991 erstellte Landeshochschulplan ist nicht entsprechend fortgeschrieben und an sich verändernde Verhältnisse angepasst worden. Stattdessen ist die Vorschrift 2007 aus dem Gesetz gestrichen worden. Das hat sich nicht bewährt. Es fehlen seitdem gesetzliche Vorgaben für ein planerisches Handeln des Landes. In diesem Zusammenhang wird auf einen Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW vom 08.01.2007 verwiesen. Darin wird ein „Landeshochschulentwicklungsplan“ gefordert. Begründung: *„Der Einfluss der demokratisch gewählten Volksvertretung auf die Entwicklung der Hochschulen in Schleswig-Holstein muss erhalten bleiben. Deshalb sollen wie bisher grundlegende Entscheidungen wie die Festlegung der Eckpunkte für die Zielvereinbarungen vom Parlament beschlossen werden. Auch die Verabschiedung des*

Hochschulentwicklungsplans soll dem Parlament zur Beschlussfassung vorgelegt werden.“ (Landtagsdrucksache 16/1195, S. 3 und S. 6).

Der LRH hat in den Bemerkungen 2012 (Tz. 25.4, S. 158 ff.) empfohlen, dem Landtag ein strategisches Hochschulkonzept einschließlich der Hochschulmedizin vorzulegen. Der Landtag hat sich diese Empfehlung zu eigen gemacht (Landtagsdrucksache 18/323). Das Wissenschaftsministerium hat kein strategisches Konzept vorgelegt, sondern stattdessen auf die Verhandlungen mit den Hochschulen zu den Zielvereinbarungen 2014 bis 2018 verwiesen. Die Verhandlungen über Zielvereinbarungen mit den Hochschulen ersetzen solche Vorgaben nicht, sondern setzen sie voraus. So bleibt z. B. unklar, welche Dimension die Hochschullandschaft mittel- und langfristig haben soll.

Dauerhafte Hochschulstrukturen muss das Land auch dauerhaft finanzieren. Hierzu hat der LRH in seinem Sonderbericht 2011, S. 190 ff. ein transparentes Modell vorgeschlagen und auf dessen Basis in den Bemerkungen 2012, Nr. 25 (S. 155 ff.) ein strukturelles Defizit von 20 Mio. € festgestellt. Die aktuelle Diskussion um die Hochschulfinanzierung und den Hochschulpakt zeigt: Das Land muss in einem strategischen Hochschulkonzept die langfristig angestrebten Studienplätze für Schleswig-Holstein darstellen, die aus der staatlichen Grundfinanzierung vorgehalten werden sollen. Davon abzugrenzen sind Spitzen in der Studiennachfrage wie 2016 und 2017, die aus befristet zur Verfügung gestellten Mitteln wie dem Hochschulpakt zu finanzieren sind.

Ein solches strategisches Hochschulkonzept sollte als Basis für Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit Hochschulen in das HSG aufgenommen werden. Dafür bietet sich § 11 HSG an.

Verwaltungsgebühren und Beiträge (§ 41 HSG)

Die Fachhochschulen Kiel und Lübeck bieten virtuelle Studiengänge an. Für die besonderen Dienstleistungen im Rahmen dieser Studiengänge wird eine einheitliche Medienbezugsgebühr erhoben. Bei der Bemessung hätten der tatsächliche Aufwand der Aktualisierung von Online-Modulen in den einzelnen Studiengängen, die durchschnittliche Studierendenzahl in den Studiengängen sowie der Vorteil der besonderen Dienstleistungen für die Studierenden berücksichtigt werden müssen. Dies ist sehr aufwendig. Es wird daher vorgeschlagen, für die besonderen Dienstleistungen im Rahmen von Online-Studiengängen nicht Gebühren, sondern Beiträge zu erheben.

Im Hochschulgebührengesetz gab es bis 2003 eine besondere gesetzliche Grundlage, um die Gebührensätze für Mahngebühren zu bemessen. Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 4 HGG war der Verwaltungsaufwand der Hochschule und ihr Interesse an einer Rückgabe des Gegenstands zu berücksichtigen. Dieses steigt mit der Zeitdauer der Überschreitung der Abgabefrist, sodass auf dieser Grundlage eine Staffelung der Gebühren zulässig wäre. Der LRH empfiehlt, den § 41 HSG entsprechend zu ergänzen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Eggeling