



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Frau
Präsidentin des Landtags
Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

per E-Mail

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/1844**

A10, A03, A07

40210 Düsseldorf
Konrad-Adenauer-Platz 13
Telefon 0211 3896-0
Telefax 0211 3896-367
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: **Frau Schäfer**
Durchwahl 3896-274
Aktenzeichen **G. K. – 172 E – 7 – 156**

Datum 16.06.2014

**Stellungnahmen zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Hochschulzu-
kunftsgesetz (HZG NRW), Drs. 16/5410, und zum
Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN zum Wissenschaftsgesetz NRW
(WissG NRW), Drs. 16/5747**

Schreiben der Präsidentin des Landtags vom 08.05.2014 (Az.: I.1)

Schreiben des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landtags
Nordrhein-Westfalen vom 16.05. und 03.06.2014 (ohne Az.)

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

anliegende Entscheidung des Großen Kollegiums vom 16.06.2014 übersende ich Ihnen
für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und For-
schung des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18.06.2014.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Brigitte Mandt

Anlage

Stellungnahme

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

zum

**Gesetzentwurf der Landesregierung zum Hochschulzukunftsgesetz (HZG NRW), Drs. 16/5410, und zum
Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN zum Wissenschaftsgesetz NRW (WissG NRW), Drs. 16/5747**

Schreiben des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und Forschung vom
03.06.2014 für die öffentliche Anhörung am 18.06.2014

I. Vorbemerkungen

Mit dem oben genannten Schreiben hat der Ausschuss für Innovation, Wissenschaft und Forschung die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (LRH) davon in Kenntnis gesetzt, dass sie von einer Fraktion nachträglich als Sachverständige zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses am 18.06.2014 benannt worden ist, und um Beteiligung gebeten. Gegenstand der öffentlichen Anhörung sind der Gesetzentwurf der Landesregierung zum HZG NRW und der Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN zum WissG NRW.

Ausweislich des Vorblatts zum Gesetzentwurf zum **HZG NRW** beziehen sich die angestrebten Änderungen des geltenden Hochschulrechts auf die Bereiche des Zusammenwirkens von Land und Hochschulen, die interne Hochschulverfassung und die Teilbereiche Studium, Gleichstellung und Diversity. Da dem LRH die Prüfung der Rechnung und der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes (Art. 86 Abs. 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen [LVerf]) und die Prüfung der Wirtschaftsführung der Hochschulen (§ 5 Abs. 9 Hochschulgesetz [HG]) überantwortet ist, beschränkt sich seine Stellungnahme auf die insoweit relevanten Regelungen. Entsprechend werden die beabsichtigten Neuregelungen im Bereich der internen Hochschulverfassung im Folgenden grundsätzlich ebenso wenig angesprochen

wie die vorgesehenen Änderungen zu Fragen von Studium, Gleichstellung und Diversity. Gleiches gilt für die Neuregelung der Anerkennung nichtstaatlicher Hochschulen. Die mit diesen Regelungskomplexen verbundenen Fragen betreffen allgemeine politische Entscheidungen, die zu bewerten der LRH nicht als seine Aufgabe ansieht.

Ausweislich des Vorblatts zum Gesetzentwurf zum **WissG NRW** verfolgt dieser das Ziel, den Hochschulen als Ort der Wissenschaft einen verbindlichen Rahmen zu geben, der von folgenden Leitlinien geprägt sein soll: Orientierung an dem wissenschaftlichen Auftrag der Vermehrung, Generierung und Vermittlung von Wissen und Bildung, Transparenz bei der Verausgabung von Steuergeldern, akademische Selbstverwaltung, hochschulinterne Demokratie, Vernetzung von Bildungseinrichtungen, Abbau von Bildungshürden, soziale Öffnung der Hochschulen, Attraktivität des Arbeitsplatzes Hochschule, Nutzung von neuen Medien zur Dokumentation und Vermittlung von Wissen und Bildung, Wiederherstellung der Einheit von Forschung und Lehre, Vielfalt des Fächerangebotes und Unabhängigkeit der Wissenschaft von finanziellen Interessen. Angesichts der Diversität dieser Leitlinien sieht der Gesetzentwurf in seinem ersten Artikel eine Vielzahl von Änderungen des bestehenden HG vor. Daneben enthält der Gesetzentwurf als weiteres wesentliches Element in seinem zweiten Artikel den Entwurf des Hochschulnetzwerkgesetzes. Mit diesem soll das Hochschulpersonal (wieder) in den Dienst des Landes überführt werden. Daneben sollen sog. Hochschulnetzwerke, wie etwa die Zusammenarbeit von Hochschulen, näher geregelt werden. Da dem LRH – wie bereits ausgeführt – die Prüfung der Rechnung und der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes (Art. 86 Abs. 2 LVerf) und die Prüfung der Wirtschaftsführung der Hochschulen (§ 5 Abs. 9 HG) überantwortet ist, beschränkt sich seine Stellungnahme auf einige insoweit relevante Regelungen. Die Bewertung der mit den vorgeschlagenen Regelungen darüber hinaus zusammenhängenden allgemeinen hochschulpolitischen Entscheidungen sieht der LRH nicht als seine Aufgabe an.

II. Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf zum HZG NRW

Zu den einzelnen im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen ist Folgendes zu bemerken:

- Nach **Art. 1 § 5 Abs. 2 Satz 1 HZG NRW** sollen die Landesmittel den Hochschulen künftig als Zuschüsse nicht mehr zur Verfügung gestellt, sondern nur noch bereitgestellt werden. Hieran anknüpfend soll nach **Art. 1 § 5 Abs. 3 HZG NRW** die bisherige Regelung in § 5 Abs. 3 HG, wonach die Zuschüsse in das Vermögen der Hochschulen fallen, nur noch bis zum Jahresende 2015 gelten und soll danach ein sog. Liquiditätsverbund zwischen dem Land und den Hochschulen hergestellt werden. Dieser wird vornehmlich dadurch gekennzeichnet, dass bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht verbrauchte Mittel durch das Land für die Hochschulen verwahrt werden.

Mit der beabsichtigten Neuregelung wird, wie auch in der Begründung ausgeführt, einer Empfehlung des LRH aus der Prüfung der Finanzausstattung der Universitäten im Jahr 2010 Rechnung getragen. Der LRH hatte seinerzeit bemerkt, dass das damals praktizierte System vorschüssiger Zuschusszahlung und nachträglicher Erstattungen an das Landesamt für Besoldung und Versorgung zu Zinsnachteilen führt, da das Land Zinsen für Kredite am Kapitalmarkt aufzubringen hat, während die Hochschulen (niedrigere) Zinseinnahmen durch die Anlage noch nicht benötigter Mittel erlangen. Die jetzt vorgeschlagenen Änderungen vermeiden diese Situation und sind daher zu begrüßen, zumal die Möglichkeit der Hochschulen, Rücklagen zu bilden, bestehen bleiben soll. Soweit es ihnen nicht mehr möglich ist, mit den Landesmitteln zusätzliche Einnahmen am Kapitalmarkt zu generieren, ist dies mit Blick auf die Finanzsituation des Landes nicht zu beanstanden.

Allerdings ist bei der beabsichtigten Neuregelung darauf hinzuweisen, dass sich aus der vorgesehenen gesetzlichen Regelung nicht ergibt, wie der Abruf der nur noch bereitgestellten Finanzmittel verwaltungstechnisch umgesetzt werden soll. Dies gilt sowohl für die Bedingungen eines Abrufs als auch für die buchungstechnische Abwicklung. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Hochschulen nicht nur über die bereitgestellten Mittel, sondern auch über weitere finanzielle Ressourcen, etwa aus der Drittmittelforschung, verfügen, die ihnen unmittelbar zufließen.

Dementsprechend kann derzeit nicht beurteilt werden, ob die Neugestaltung auch in der konkreten Anwendung dem Gebot wirtschaftlichen Verwaltungshandelns genügt.

- Die Festlegung aller Hochschulen auf die doppische Hochschulrechnungslegung in **Art. 1 § 5 Abs. 2 Satz 6 HZG NRW** ist ebenfalls zu begrüßen. Sie entspricht gleichfalls einer Empfehlung aus der bereits oben genannten Prüfung der Finanzausstattung der Universitäten durch den LRH im Jahr 2010. Die Abkehr von dem bisher bestehenden Wahlrecht zwischen doppischer Buchführung und kameralem System verbessert die Möglichkeiten des Landes, die finanzielle Lage der verschiedenen Hochschulen zu vergleichen und ggfs. steuernd einzugreifen. Dies gilt umso mehr, wenn im Weiteren auch die Ermessens- und Ausübungswahlrechte bei der Bilanzierung von den Hochschulen einheitlich gehandhabt werden und wenn die Auswertung der Jahresabschlüsse durch das Ministerium aufgrund einheitlicher hochschulspezifischer Kennzahlen erfolgt. Ggfs. sollten hierzu künftig entsprechende Vorgaben erlassen werden.

- **Art. 1 § 5 Abs. 7 HZG NRW** lässt die bisherige Regelung über die unternehmerische Hochschultätigkeit unverändert. Insoweit ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Regelung über das Prüfungsrecht des LRH in § 5 Abs. 7 Satz 4 Halbsatz 2 i.V.m. Abs. 9 Satz 3 HG unvollständig erscheint. Nach dieser Vorschrift prüft der LRH auch im Fall der unternehmerischen Hochschultätigkeit die Wirtschaftsführung. Damit dürfte nicht nur die Prüfung der Wirtschaftsführung der Hochschule bezogen auf ihre unternehmerische Tätigkeit gemeint sein, da sich dieses Prüfungsrecht bereits unmittelbar aus § 5 Abs. 9 Satz 3 HG ergibt. Soll der LRH nach § 5 Abs. 7 Satz 4 Halbsatz 2 i.V.m. Abs. 9 Satz 3 HG auch die Tätigkeit der Unternehmen prüfen, an denen die Hochschule beteiligt ist, wie dies für das Land etwa in §§ 53, 54 HGrG, §§ 66, 67 LHO geregelt ist, fehlen Regelungen dazu, wie dieser Prüfungsauftrag gegenüber dem jeweiligen Unternehmen durchgesetzt werden kann. Insbesondere bestehen keine §§ 44, 53, 54 HGrG und/oder §§ 66, 67 LHO entsprechenden Bestimmungen. Es wird daher angeregt, die genannten Vorschriften im vorliegenden Zusammenhang für entsprechend anwendbar zu erklären oder eine Regelung aufzunehmen, wie sie sich etwa in § 113 Abs. 1 Satz 3 des Hochschulgesetzes Sachsen-Anhalt findet („Das Prüfungsrecht des Rechnungshofes ist

sicherzustellen.“) oder in § 4 Abs. 11 Satz 3 des Berliner Hochschulgesetzes („Das Prüfungsrecht des Rechnungshofs gemäß § 104 Absatz 1 Nummer 3 der Landeshaushaltsordnung ist sicherzustellen“). Entsprechende Regelungen finden sich zudem im baden-württembergischen Hochschulgesetz (§ 2 Abs. 5 Sätze 3 und 4) und im hessischen Hochschulgesetz (§ 3 Abs. 9).

- Die Ausgestaltung der Finanzierung der staatlichen Hochschulen ist auch aus hiesiger Sicht ein wesentlicher Bestandteil künftiger Reformüberlegungen. Insoweit ist der in **Art. 1 § 5 Abs. 8 HZG NRW** vorgesehene gesetzliche Auftrag zur Entwicklung eines neuen Finanzierungsmodells zu begrüßen. Da aber weder der gesetzlichen Regelung noch der Gesetzesbegründung hinreichende Anhaltspunkte für die konkrete Ausgestaltung der beabsichtigten „strategischen Budgetierung“ zu entnehmen sind, ist eine nähere Stellungnahme hierzu gegenwärtig nicht möglich. Der LRH geht davon aus, dass er im weiteren Verlauf der Entwicklung und ggfs. der Erprobung beteiligt wird.
- Die in **Art. 1 § 6 HZG NRW** vorgesehenen Instrumente zur Hochschulentwicklungsplanung und zur stärkeren Koordinierung des Verwaltungshandelns der Hochschulen durch Hochschulverträge und Rahmenvorgaben werden vom LRH begrüßt.

In seiner Prüfung der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens in den Jahren 2011/2012 ist der LRH zu dem Ergebnis gekommen, dass jede Hochschule das kaufmännische Rechnungswesen jeweils für sich allein nach eigenem Ermessen und nach nur geringer Abstimmung mit den anderen nordrhein-westfälischen Hochschulen eingeführt hat. Eine kostengünstigere koordinierte Vorgehensweise, namentlich mit Blick auf die einzusetzende Software, ist ausgeblieben und war mangels entsprechender Steuerungsmöglichkeiten auch durch das Ministerium nicht zu bewirken. Durch die jetzt vorgesehene Möglichkeit des Ministeriums, u.a. im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten Rahmenvorgaben zu erlassen, könnte derartigen Entwicklungen künftig entgegen gewirkt werden. Ähnliches gilt für die bei der Prüfung der Trennungsrechnung in den Jahren 2010/2011 festgestellten Defizite, z. B. in Bezug auf die Kalkulationsschemata, die Zeitaufschreibungen zum Personaleinsatz und die Ermittlung der sog. Overheadkosten,

sowie für die bei der Prüfung der Kosten- und Leistungsrechnung in den Jahren 2004/2005 festgestellten Divergenzen bei der Umlage der Kosten auf Kostenstellen.

Auch die erweiterten Möglichkeiten der Planung durch den Landeshochschulentwicklungsplan und der Umsetzung konkreter Ziele durch die Hochschulverträge eröffnen die Chance, unwirtschaftlichen Parallelentwicklungen vorzubeugen und/oder ungewollten Entwicklungsdivergenzen entgegenzuwirken. Erhebungen des LRH im Bereich der Personalwirtschaft haben auch insoweit Defizite erkennen lassen, die durch die genannten Steuerungsinstrumente verringert oder beseitigt werden könnten. Insbesondere ist die beabsichtigte höhere Verbindlichkeit der Hochschulverträge gegenüber den derzeit maßgeblichen Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu begrüßen.

- Die in **Art. 1 § 62 Abs. 3 HZG NRW** vorgesehene Neuregelung des hochschulrechtlichen Status der Studierenden eines weiterbildenden Masterstudiengangs entspricht – wie in der Begründung ausgeführt – einer Empfehlung des LRH aus der Prüfung der wissenschaftlichen Weiterbildung in den Jahren 2008/2009. Sie wird daher begrüßt. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass das vorgesehene Wahlrecht der Weiterbildungsstudierenden im Hinblick auf die nähere Ausgestaltung ihres Status (vgl. Art. 1 § 62 Abs. 3 Satz 6 HZG NRW) zu einem höheren Verwaltungsaufwand führen wird.

- Die in **Art. 1 § 71 Abs. 4 Satz 4 HZG NRW** im Grundsatz beibehaltene Möglichkeit des sog. Privatkontenverfahrens sollte ersatzlos gestrichen werden. Die bislang vorliegenden Erkenntnisse aus der aktuellen Prüfung zum Thema „Drittmittel“ haben gezeigt, dass die Vorschrift – aus guten Gründen – keine praktische Relevanz hat. Zudem bestehen seitens des LRH erhebliche Bedenken gegen das Privatkontenverfahren, da dieses weder die Grundsätze der Bilanzklarheit und -wahrheit noch die Grundsätze der Trennungsrechnung ausreichend berücksichtigt. Im Falle der Streichung wäre **Art. 1 § 71 Abs. 5 HZG NRW** entsprechend anzupassen.

- Im Hinblick auf die Änderung des Kunsthochschulgesetzes in **Art. 2 Nr. 7** (Entwicklungsplanung, Hochschulverträge) kann auf die obigen Ausführungen zu Art. 1 § 6 HZG NRW verwiesen werden.
- Zu **Art. 2 Nr. 36** (weiterbildender Masterstudiengang) kann auf die Erwägungen zu Art. 1 § 62 Abs. 3 HZG NRW verwiesen werden.
- Die in **Art. 15 Nr. 2** vorgesehene Verpflichtung des Allgemeinen Studierendenausschusses, Fachpersonal für den Haushalt zu bestellen, wird vom LRH ausdrücklich begrüßt. Die bisherigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften haben regelmäßig Defizite zu Tage treten lassen, die durch die Tätigkeit entsprechenden Fachpersonals möglicherweise hätten vermieden werden können.

III. Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf zum WissG NRW

Zu den einzelnen im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen ist Folgendes zu bemerken:

- Nach **Art. 1 § 5 Abs. 2 Satz 1 WissG NRW** sollen die Landesmittel den Hochschulen künftig als Zuschüsse nicht mehr zur Verfügung gestellt, sondern nur noch bereitgestellt werden. Insoweit scheint sich der vorliegende Gesetzentwurf an dem Gesetzentwurf zum HZG NRW zu orientieren, so dass hier auf die diesbezüglichen Anmerkungen verwiesen werden kann. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Entwurf des Wissenschaftsgesetzes trotz der Änderung in Absatz 2 Satz 1 den bisherigen Absatz 3, wonach die Zuschüsse in das Vermögen der Hochschulen fallen, fortbestehen lässt. Wie diese beiden Regelungen zusammen passen, wird nicht näher geregelt.

Art. 1 § 5 Abs. 7 Satz 4 zweiter Halbsatz WissG NRW lässt die bisherige Regelung über die unternehmerische Hochschultätigkeit unverändert. Insoweit ist jedoch – wie schon bei der entsprechenden Regelung des HZG NRW – darauf hinzuweisen, dass die gegenwärtige Regelung über das Prüfungsrecht des LRH in § 5 Abs. 7 Satz 4 Halbsatz 2 i.V.m. Abs. 9 Satz 3 HG unvollständig erscheint. Nach dieser Vorschrift prüft der LRH auch im Fall der unternehmerischen Hochschultätigkeit die

Wirtschaftsführung. Damit dürfte nicht nur die Prüfung der Wirtschaftsführung der Hochschule bezogen auf ihre unternehmerische Tätigkeit gemeint sein, da sich dieses Prüfungsrecht bereits unmittelbar aus § 5 Abs. 9 Satz 3 HG ergibt. Soll der LRH nach § 5 Abs. 7 Satz 4 Halbsatz 2 i.V.m. Abs. 9 Satz 3 HG auch die Tätigkeit der Unternehmen prüfen, an denen die Hochschule beteiligt ist, wie dies für das Land etwa in §§ 53, 54 HGrG, §§ 66, 67 LHO geregelt ist, fehlen Regelungen dazu, wie dieser Prüfungsauftrag gegenüber dem jeweiligen Unternehmen durchgesetzt werden kann. Insbesondere bestehen keine §§ 44, 53, 54 HGrG und/oder §§ 66, 67 LHO entsprechenden Bestimmungen. Es wird daher angeregt, die genannten Vorschriften im vorliegenden Zusammenhang für entsprechend anwendbar zu erklären oder eine Regelung aufzunehmen, wie sie sich etwa in § 113 Abs. 1 Satz 3 des Hochschulgesetzes Sachsen-Anhalt findet („Das Prüfungsrecht des Rechnungshofes ist sicherzustellen.“) oder in § 4 Abs. 11 Satz 3 des Berliner Hochschulgesetzes („Das Prüfungsrecht des Rechnungshofs gemäß § 104 Absatz 1 Nummer 3 der Landeshaushaltsordnung ist sicherzustellen“). Entsprechende Regelungen finden sich zudem im baden-württembergischen Hochschulgesetz (§ 2 Abs. 5 Sätze 3 und 4) und im hessischen Hochschulgesetz (§ 3 Abs. 9).

- **Art. 1 § 5 Abs. 9 Satz 3 WissG NRW** („Der Landesrechnungshof NRW prüft die Wirtschaftsführung.“) lässt das bislang in § 5 Abs. 9 Satz 3 HG geregelte Prüfungsrecht des LRH sachlich unverändert. Insoweit sind Anmerkungen nicht veranlasst. In redaktioneller Hinsicht ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es in Art. 1 § 5 WissG NRW zwar einen Absatz 9, aber keinen Absatz 8 gibt.
- Zu den in **Art. 1 § 6 WissG NRW** vorgesehenen Regelungen über Ziel- und Leistungsvereinbarungen kann auf die obigen Ausführungen zu Art. 1 § 6 HZG NRW verwiesen werden.
- Im Hinblick auf Art. 1 § 46 Abs. 3 **WissG NRW** (Weiterbildungsstudierende) kann auf die Ausführungen zu Art. 1 § 62 Abs. 3 HZG NRW verwiesen werden.
- In Bezug auf **Art. 1 § 56 Abs. 4 Satz 4 WissG NRW** (Privatkontenverfahren bei der Drittmittelforschung) kann auf die Ausführungen zu Art. 1 § 71 Abs. 4 Satz 4 HZG NRW verwiesen werden.

- Die Regelung über die Aufsicht bei zugewiesenen Aufgaben in **Art. 1 § 62a WissG NRW** ist unvollständig, da es in der Vorschrift zwar einen Absatz 1, jedoch keinen Absatz 2 gibt, und auch inhaltliche Ausführungen zu dem entsprechenden Aufsichtsrecht fehlen.
- Zu den finanziellen Auswirkungen des **Art. 2 WissG (Hochschulnetzwerkgesetz)** heißt es in dem Gesetzentwurf, die Rückholung des Hochschulpersonals in den Landesdienst sei für den Landeshaushalt kostenneutral. Dies erscheint aber jedenfalls mit Blick auf diejenigen Anstellungsverhältnisse fraglich, die von den Hochschulen derzeit aus Drittmitteln finanziert werden. In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass Art. 1 § 56 WissG NRW ohne nähere Erläuterung noch von dem „Personal der Hochschule“ spricht. Auch an mehreren anderen Stellen (vgl. z.B. Art. 1 § 67 WissG NRW) sind die Regelungen in Art. 1 WissG NRW nicht an die mit Art. 2 WissG NRW beabsichtigten Änderungen angepasst worden.