

**Arbeitsgemeinschaft der
Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen in NRW**

**Stellungnahme
im Rahmen der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags zum „Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013“**

In dem uns übersandten Fragenkatalog werden in Bezug auf den Einzelplan 06 grundsätzliche Aspekte zu unterschiedlichen Bereichen der Hochschulsteuerung und -finanzierung angesprochen. Die Gelegenheit hierzu Stellung zu beziehen, nehmen wir selbstverständlich gerne wahr.



A) Hochschulautonomie und Globalhaushalte

Bereits in den frühen 90er Jahren erkannte die damalige Landesregierung eine ineffiziente Überregulierung des Hochschulbereichs. Die damals zuständige Fachministerin attestierte ein Übermaß an staatlichen Einzelvorgaben und Detailsteuerung. In der Folge wurden direktive staatliche Steuerungsinstrumente sukzessive zurückgefahren und den Hochschulen mehr Verantwortung für ihre operativen Prozesse übertragen. Aus Sicht der Fachhochschulen hat sich die skizzierte Entwicklung – gerade in Zeiten hoher Studienplatznachfrage – bewährt. Sie hat Entwicklungspotenzial in den Fachhochschulen freigesetzt und die Reaktionsgeschwindigkeit aufgrund effizienterer Prozesse an den einzelnen Standorten unübersehbar erhöht. Gerade in der gegenwärtigen Phase enormer Studierendenzahlen oder der weiteren sozialen Öffnung der Hochschulen und damit verbundener Herausforderungen zeigt sich ein pflichtbewusster, effektiver Umgang mit der gewonnenen Handlungsfähigkeit. Vor dem Hintergrund dieses Engagements würden die Fachhochschulkanzlerinnen und -kanzler ein klares Bekenntnis aller Landtagsfraktionen zur Hochschulautonomie sehr begrüßen.

Ein zentrales Element des Autonomieprozesses bildete die Einführung von Globalzuweisungen. Die Abkehr von Prinzipien wie Jährlichkeit und starrer Titelbindung bewirkte nachweislich einen wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz. Langwierige Abstimmungsprozesse zwischen zuständigem Fachreferat und der jeweiligen Hochschule entfallen seit dem. Nun besteht die zu einem strategischen Mitteleinsatz notwendige Flexibilität. Hochschulen können nach Erfordernissen der Sachlage und im Einklang ihrer individuellen Hochschulstrategie Gelder umschichten, ansparen oder Rücklagen auflösen. Globalhaushalte verleiten den Mittelgeber jedoch in besonderem Maße dazu, Kostensteigerungen, beispielsweise im Bereich der Energiekosten, nicht im adäquaten Umfang zu refinanzieren. Entsprechende Unterdeckungen gehen zwangsläufig zu Lasten der Kernaufgaben in Forschung und Lehre. Hier steht das Land in der Verantwortung, eine tatsächlich aufgabenrechte Grundfinanzierung zur Verfügung zu stellen.

Die Bewirtschaftung global sowie zweckgebunden zugewiesener Mittel muss selbstverständlich mit adäquater Rechenschaftslegung und einem aussagekräftigen Berichtssystem verbunden sein.

Sprecher: Heinz-J. Henkemeier
Tel. +49 2371 566-121
henkemeier@fh-swf.de

Sprecher: Rolf Pohlhausen
Tel. +49 231 9112-104
rolf.pohlhausen@fh-dortmund.de

Referent: Christian Renno
Tel. +49 231 9112-359
christian.renno@fhdortmund.de

Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen in NRW

Gerade die Wirtschaftsführung der Hochschulen unterliegt einer umfassenden Kontrolle. Neben der grundsätzlichen Rechtsaufsicht des Ministeriums greift vor allem die verpflichtende Jahresabschlussprüfung durch den Wirtschaftsprüfer. Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelbewirtschaftung sind zudem regelmäßig Gegenstand von spezifischen Analysen des Landesrechnungshofes. Hinzu kommen Betriebsprüfungen durch die Finanzverwaltung und bei bestimmten Drittmittelprogrammen Untersuchungen der zuständigen Prüfbehörde. Angesichts dieser Prüfungsdichte, mehrjähriger Ziel- und Leistungsvereinbarungen, jährlicher Budgetgespräche, Übersendung der Kostenrechnungsdaten, zahlreicher Einzelberichte etc. kann keineswegs ein „Blindflug bei der Mittelverwendung“ (Frage 23) unterstellt werden. Ohnehin dient an Fachhochschulen der Großteil der Landesfinanzierung zur Aufrechterhaltung der notwendigen Studienkapazitäten.

B) Strategische Budgetierung

Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung hin zu einer strategischen Budgetierung, verstanden als eine konsequentere Verknüpfung differenzierter Zielvorgaben und darauf bezogener Grundfinanzierung, wäre durchaus begrüßenswert. Dabei sollten individuelle Leistungsmerkmale, beispielsweise besondere bildungsbiografiebegleitende Akzente, innovationsstimulierende Netzwerke mit der regionalen Wirtschaft oder erfolgreiche Profile dualer Studiengänge, eine stärkere Würdigung erfahren. Grundvoraussetzung bleibt jedoch, dass das Land zukünftig seiner Verpflichtung aus § 6 Abs. 1 HG zur Formulierung politisch-strategischer Ziele für den Hochschulbereich gerecht wird. Eine solche mehrjährige hochschulplanerische Gesamtstrategie als eigentlich notwendiger Ausgangspunkt für Ziel- und Leistungsvereinbarungen und hochschulindividuelle Prozesse fehlt bislang. Somit konnte die Hochschulverträge bislang nicht ihre volle Steuerungswirkung entfalten. Hier muss das Land seiner Gesamtverantwortung für das Hochschulwesen stärker nachkommen.

C) Bewertung von Studienbeiträgen und Qualitätsverbesserungsmittel als Element der Hochschulfinanzierung

Von der Möglichkeit Studienbeiträge zu erheben, hatten seinerzeit fast alle staatlichen und staatlich refinanzierten Fachhochschulen Gebrauch gemacht. Mit Hilfe der so generierten Einnahmen ließen sich zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Studienbedingungen realisieren, die die Hochschulen anders nicht hätten finanzieren können. Dabei erfolgte die Mittelverwendung stets transparent unter hoher Beteiligung der Studierendenschaft. Positive Effekte hierdurch auf das Angebotsverhalten der Hochschulen waren unverkennbar.

Die grundsätzliche Bereitschaft, mit der Abschaffung der Studienbeiträge hochschulseitig entstehende Einnahmeverluste aus dem Landeshaushalt zu kompensieren, wurde und wird von den Fachhochschulen begrüßt. Jedoch erachten wir weiterhin eine Dynamisierung der Kompensationssumme, d.h. die Festsetzung der Zuweisungshöhe in Abhängigkeit der tatsächlichen Entwick-

Sprecher: Heinz-J. Henkemeier
Tel. +49 2371 566-121
henkemeier@fh-swf.de

Sprecher: Rolf Pohlhausen
Tel. +49 231 9112-104
rolf.pohlhausen@fh-dortmund.de

Referent: Christian Renno
Tel. +49 231 9112-359
christian.renno@fhdortmund.de

Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen in NRW

lung der Studierendenzahlen, als zwingend. Die im Studiumsqualitätsgesetz normierten (mindestens) 249 Mio. Euro entsprechen den Nettobeitragseinnahmen der staatlichen Hochschulen aus dem Jahr 2009. Gegenüber dem Wintersemester 2009/2010 sind nun etwa 26 Prozent mehr Studierende in Nordrhein-Westfalen immatrikuliert. Diese hohe Studienplatznachfrage und die damit verbundene Wahrnehmung von Bildungschancen bleiben gesellschaftlich grundsätzlich erfreulich. Entsprechend zu niedrig sind die jährlichen Kompensationsmittel derzeit angesetzt. Angesichts einer heterogen zusammengesetzten Studierendenschaft nehmen die Anforderungen an die vorzuhaltenden Studienbedingungen und an eine bestmögliche Begleitung während der Bachelor- oder Masterphase eher zu. Gerade Fachhochschulen haben sich in ihrer über vierzigjährigen Geschichte erfolgreich als Instrument zur Förderung des Bildungsaufstiegs bewiesen. Aufgrund ihres Lehrprofils nehmen sie bei der Studiengangsgestaltung sowie im Rahmen des Qualitätsmanagements den Aspekt der Studierbarkeit selbstverständlich besonders in den Blick. Jeder FH-Studiengang lässt sich in der vorgesehenen Regelstudienzeit absolvieren. Aufgrund unterschiedlicher Lebenssituationen und Bildungsbiografien werden und müssen unterschiedliche Studiengeschwindigkeiten auch zukünftig Realität bleiben. Ideale auf Vermeidung von Studienabbrüchen gerichtete Begleitung verlangt jedoch zielgruppenspezifische Angebote. Hier ließe sich das Engagement sicherlich weiter forcieren – allerdings nicht kostenneutral. An einer ideologisch geführten Debatte über Studienbeiträge möchten sich die Fachhochschulkanzlerinnen und -kanzler nicht beteiligen. Ihnen ist in besonderem Maße an Stetigkeit und Verlässlichkeit in der Hochschulfinanzierung gelegen. Ständige Systemwechsel gilt es zu vermeiden.

D) Hochschulpakt

Als Instrument zur Finanzierung des Studierendenaufwuchses seit dem Jahr 2007 hat sich der staatsvertraglich geregelte Hochschulpakt 2020 bewährt. Eine Fortsetzung über 2015 hinaus - was Bund und Länder über die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz bereits in Aussicht gestellt haben - sehen wir angesichts der auch in den kommenden Jahren zu erwartenden, anhaltend hohen Studienplatznachfrage als zwingend notwendig an. Nur so können die erforderlichen Lehrkapazitäten sowie die benötigte Infrastruktur vorgehalten bzw. rechtzeitig organisiert werden. Einige Maßnahmen, insbesondere im baulichen Bereich, besitzen längere Vorlaufzeiten. Daher bewirtschaften die Hochschulen die erhaltenen Hochschulpaktmittel längst überjährig. Die enge Betrachtung des Zeitpunktes des Mittelzuflusses hat lediglich Liquiditätswirkung. Diese Liquidität muss jedoch zu jedem Zeitpunkt in ausreichendem Umfang gewährleistet sein.

E) Neuordnung der W-Besoldung

In Folge eines Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Ausgestaltung der hessischen Besoldungsordnung W überarbeitet auch NRW derzeit sein System der Professorenbesoldung. Die im vorliegenden Entwurf des Dienstrechtsanpassungsgesetzes vorgeschlagenen Änderungen sowie die

Sprecher: Heinz-J. Henkemeier
Tel. +49 2371 566-121
henkemeier@fh-swf.de

Sprecher: Rolf Pohlhausen
Tel. +49 231 9112-104
rolf.pohlhausen@fh-dortmund.de

Referent: Christian Renno
Tel. +49 231 9112-359
christian.renno@fhdortmund.de

Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen in NRW

bisherige Diskussion bezüglich des daraus resultierenden Besoldungsmehrbedarfs greifen aus Sicht der Fachhochschulen zu kurz. Neben verfassungsrechtlichen Bedenken, die die Hochschulrektorenkonferenz bereits in einem vergleichenden Rechtsgutachten zu den bisherigen Reformansätzen in den Ländern hat aufzeigen lassen, sind auch inhaltliche Aspekte anzusprechen.

In ihren im vergangenen Juni verabschiedeten Eckpunkten zur Neuordnung der Professorenbesoldung bekennt sich die Kultusministerkonferenz ausdrücklich zu einem zweigliedrigen Besoldungssystem, das neben einem Grundgehaltssatz auch weiterhin eine variable Leistungskomponente vorsieht. Ein funktionsfähiges Leistungszulagensystem kann nur dann aufrechterhalten werden, wenn das Niveau der durchschnittlichen Leistungszulagen auch in Zukunft dazu geeignet ist, Leistungsanreize zu setzen, Leistungen zu honorieren und Steuerungswirkung zu entfalten. Bei der Einführung der Besoldungsordnung W wurde davon ausgegangen, dass die Umstellung der Professorenbesoldung kostenneutral erfolgt. Hierzu wurde das Grundgehalt auf eine – wie inzwischen bekannt – nicht amtsangemessene Höhe abgesenkt, um einen zwar eher geringen, aber noch wirksamen Spielraum für die Gewährung leistungsorientierter Einkommensbestandteile zu gewinnen. Wenn nun das Grundgehalt auf eine amtsangemessene Höhe angehoben werden und gleichzeitig der minimale Rahmen für Leistungsanreize beibehalten werden soll, geht dies folglich nicht mehr kostenneutral. Ohne adäquate Erhöhung des entsprechenden Verfügungsrahmens auf das seinerzeit vom Gesetzgeber anerkannte Mindestniveau verbleibt nach Umsetzung des vorliegenden Gesetzesentwurfs für eine solche, dem Leistungsgrundsatz folgende Personal- und Berufungspolitik in Nordrhein-Westfalen kein hinreichender Gestaltungsspielraum mehr. Zudem steht der administrative Aufwand bei Anträgen auf Gewährung einer Zulage in keinem ausgewogenen Verhältnis zur Höhe verhandelbarer Gehaltsbestandteile. Unter diesen Gesichtspunkten wäre eine Rückkehr zu einem Erfahrungsstufensystem sinnvoller.

Als nicht sachgerecht und rechtlich fragwürdig erachten die Fachhochschulen die in § 2 angelegte Ungleichbehandlung befristeter und unbefristeter Leistungszulagen in Bezug auf ihre Anrechnung auf das erhöhte Grundgehalt. Sie bewirkt innerhalb einer mehr oder weniger langen Übergangsphase bis zum Auslaufen der befristeten Zulagen eine nicht sachgemäße, dem Leistungsprinzip entgegenwirkende Schlechterstellung eines Teils unserer Professorenschaft. Dadurch, dass besonders leistungsstarken Professorinnen und Professoren unbefristete Leistungszulagen gewährt wurden, würde so aus einer Belohnung eine systematische Benachteiligung für all jene, die sich überdurchschnittlich engagieren.

E) Änderung des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes

An Fachhochschulen bleibt die wissenschaftliche Tätigkeit weitgehend professoral getragen. Trotz geänderter Aufgabengewichtung wurde die Personalstruktur nicht dem mittlerweile gesetzlich normierten Forschungsauftrag angepasst. Der klassische Laboringenieur dürfte im Regelfall unbefristet angestellt sein. Arbeitsverträge projektbezogen eingestellter Mitarbeiter werden zwangsläufig

Sprecher: Heinz-J. Henkemeier
Tel. +49 2371 566-121
henkemeier@fh-swf.de

Sprecher: Rolf Pohlhausen
Tel. +49 231 9112-104
rolf.pohlhausen@fh-dortmund.de

Referent: Christian Renno
Tel. +49 231 9112-359
christian.renno@fhdortmund.de

Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen in NRW

fig befristet, allerdings nicht nur auf Basis des WissZeitVG. Aufgrund des wachsenden Anteils nicht dauerhaft gesicherter Finanzierungselemente, insbesondere Dritt- und Projektmittel, gegenüber der Grundfinanzierung benötigen Hochschulen weiterhin adäquate Befristungsinstrumente.

Derzeit ist die HIS GmbH durch das MIWF mit einer differenzierten Analyse der Befristungspraxis in NRW beauftragt. Diese Untersuchung wird durch eine Projektgruppe, der Beschäftigten- sowie Hochschulvertreter angehören, begleitet. Vor ihrem Abschluss sollte mit Forderungen bezüglich einer Änderung des Rechtsrahmens Zurückhaltung geübt werden. Auswirkungen solcher Reformmaßnahmen lassen sich, wie mit Frage 27 erbeten, erst bei Vorlage einer konkreten Neuregelung valide prognostizieren.

F) Grundgesetzliche Neuordnung der Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich

Fachhochschulen fehlt eine tatsächlich aufgabengerechte Grundfinanzierung. Hier könnten flankierende Maßnahmen des Bundes komplementär wirken. Vor diesem Hintergrund ist das Vorhaben, im Rahmen einer Grundgesetzänderung die Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich zu erweitern, grundsätzlich zu begrüßen. Leider verkennt der im Mai 2012 vom Bundeskabinett verabschiedete Gesetzentwurf zur Änderung des Art. 91b GG die wachsende Relevanz des FH-Sektors innerhalb unserer Hochschullandschaft. Er stellt, wie der Begründungstext und darauf bezogene Äußerungen belegen, lediglich auf einen sehr kleinen Kreis bestimmter Wissenschaftseinrichtungen als spätere Zuwendungsempfänger ab – nicht jedoch auf Fachhochschulen. Solche einseitigen, institutionellen Fixierungen bedingen Fehlallokationen öffentlicher Mittel. Sie manifestieren Privilegierungen und verstärken unausgewogene Finanzierungsstrukturen zwischen Hochschultypen. Ziel muss jedoch die Nutzung neuer Fördermöglichkeiten für eine optimale Aktivierung der bestehenden Potentiale unseres ausdifferenzierten Wissenschaftssystems in seiner Breite sein. Nur so lässt sich dessen Gesamtleistungsfähigkeit, zu der all seine Strukturelemente beitragen, wirksam optimieren.

G) Entwicklung der Studienplatznachfrage

In den kommenden Jahren ist mit einem spürbaren Absinken der Studienplatznachfrage nicht zu rechnen. Bislang haben die maßgeblichen Prognosen keine gute Treffsicherheit bewiesen. Die tatsächlichen Bewerberzahlen wurden regelmäßig unterschätzt. Sicherlich wird langfristig die allgemeine Bevölkerungsentwicklung auch die Größe und Zusammensetzung zukünftiger Studierendokohorten beeinträchtigen. Dem wiederum wirken andere Trends, beispielsweise eine weiter wachsende Bildungsbeteiligung, höhere Übergangsquoten zum Masterstudium, die Akademisierung neuer Berufsfelder oder ein steigender Bedarf an weiterbildenden bzw. berufsbegleitenden Studienprogrammen entgegen. Diese adressieren die Potentiale der nordrhein-westfälischen

Sprecher: Heinz-J. Henkemeier
Tel. +49 2371 566-121
henkemeier@fh-swf.de

Sprecher: Rolf Pohlhausen
Tel. +49 231 9112-104
rolf.pohlhausen@fh-dortmund.de

Referent: Christian Renno
Tel. +49 231 9112-359
christian.renno@fhdortmund.de

Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen in NRW

Fachhochschulen in besonderer Weise. Gerade auch unter dem Gesichtspunkt der Sicherung eines angemessenen Fachkräftebedarfs, wird die Industrie in NRW in hohem Umfang praxisnah und anwendungsorientiert ausgebildete FH-Absolventen nachfragen.

Sprecher: Heinz-J. Henkemeier
Tel. +49 2371 566-121
henkemeier@fh-swf.de

Sprecher: Rolf Pohlhausen
Tel. +49 231 9112-104
rolf.pohlhausen@fh-dortmund.de

Referent: Christian Renno
Tel. +49 231 9112-359
christian.renno@fhdortmund.de