



Stellungnahme zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023)

- Einzelplan 06, Bereich Hochschulen -

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft weist in den Erläuterungen zum Einzelplan 06 darauf hin, dass sich gegenüber 2022 eine Steigerung der Gesamtausgaben für die Hochschulen und für den Bereich Hochschulmedizin ergibt, der insgesamt 3,5% umfasst. Die LPKwiss geht allerdings davon aus, dass die in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz gefassten Beschlüsse von Bund und Ländern vom 04.11. noch Eingang in den Landeshaushalt finden müssen.

Insgesamt bildet der Haushaltsentwurf für 2023 im Hinblick auf die Hochschulen ab, was vertraglich in der „Hochschulvereinbarung 2026“ bzw. in den diversen Bund-Länder-Programmen (z.B. Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken, Professorinnenprogramm, FH Personal) bereits verankert ist. Hinzu kommt der gesellschaftlich dringend notwendige Ausbau von Studienplatzkapazitäten im Bereich Lehramt und die Aufstockung der Mittel für den Hochschulbau.

I. Ablösung der Hochschulpakete durch den Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken („ZSL“)

Zwischen dem Bund und den Ländern wurde 2019 vereinbart, dass die bisherigen Hochschulpakete, die mehrfach seit 2007 gemeinsam von Bund und Ländern finanziert wurden, aber immer zeitlich befristet waren, durch ein im Grundsatz unbefristetes Programm, den „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken (ZSL)“, fortgeführt werden. Die von Bund und Ländern gemeinsam formulierten Ziele des ZSL sind eine „flächendeckend hohe Qualität von Studium und Lehre, gute Studienbedingungen in der Breite der deutschen Hochschullandschaft sowie der bedarfsgerechte Erhalt der Studienkapazitäten in Deutschland, um langfristig ausreichend akademische Fachkräfte für Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft auszubilden“. Am 04.11.2022 einigten sich Bund und Länder in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz darauf, dass die Mittel im ZSL-Programm dynamisiert werden. Das heißt, dass Bund und Land NRW mehr Mittel bereit zu stellen haben, als dies im NRW-Haushaltsentwurf derzeit ausgewiesen wird.

I.1 Beschäftigungspolitische Ziele des ZSL

Vereinbart ist unter Punkt 8 des auf Grundlage der Bund-Länder-Vereinbarung geschlossenen Vertrags zwischen den einzelnen Hochschulen in NRW und dem MKW Folgendes: „Die Mittel sollen von der Hochschule mindestens zur Hälfte für Lehrpersonal verausgabt werden. Sie sollen insbesondere zur Verbesserung der Betreuungssituation und für den Ausbau von dauerhaften, unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen beim hauptberuflichen Lehrpersonal genutzt werden.“ Seit 2011 stellt das Land den Hochschulen jährlich 249 Mio. Euro zur Verfügung, um die vorherigen Einnahmen aus studentischen Studienbeiträgen teilweise zu kompensieren. Festgelegt worden ist durch die Novellierung der Studiumsqualitätsverordnung Anfang 2021, dass dieser Betrag aus dem ZSL-Programm um 51 Mio. Euro aufgestockt wird. Zudem ist dort rechtlich verankert, dass mindestens zwei Drittel der Qualitätsverbesserungsmittel, die einer Hochschule zugewiesen werden, für hauptamtliches Lehrpersonal und hauptamtliches lehrunterstützendes



Personal eingesetzt werden müssen. Das bedeutet auch, dass aus diesem Teil der ZSL-Mittel ausschließlich Tarifpersonal oder Beamt*innen finanziert werden dürfen, weil die Erteilung von Lehraufträgen oder die Beschäftigung von Hilfskräften dem Kriterium der Hauptamtlichkeit widerspricht.

Die LPKwiss begrüßt ausdrücklich diese Festlegungen und auf den ersten Blick erscheinen die Maßnahmen und Regularien geeignet, auskömmliche Arbeitsverhältnisse zu schaffen und auch zu mehr unbefristeter Beschäftigung zu führen. Auf den zweiten Blick wird allerdings deutlich, dass entscheidende verbindliche Vorgaben und Grundlagen dafür weiterhin fehlen.

Dies liegt aus Sicht der LPKwiss auch an den zwischen Ministerium und Hochschulen vereinbarten Umsetzungs- und Berichtspflichten und daran, dass die Hochschulen keine Konsequenzen zu erwarten haben, wenn sie die mit dem MKW vereinbarten Ziele im Hinblick auf mehr Dauerbeschäftigungsverhältnisse nicht erreichen. Will man die Entwicklung der Zahl der unbefristet Beschäftigten an den Hochschulen verfolgen, sollte aus Sicht der LPKwiss jede Hochschule transparent und öffentlich darlegen, wie viele unbefristete Beschäftigungsverhältnisse (Personen und Vollzeitäquivalente) tatsächlich an der Hochschule bestehen und welche Entwicklung diese Zahlen über die Jahre nehmen. Wie viele Beschäftigungsverhältnisse werden aus den QVM-Mitteln dauerhaft finanziert und sind deshalb kapazitätsneutral? Wie viele zusätzliche Dauerstellen werden aus den weiteren ZSL-Mitteln finanziert? Zudem sollten die Hochschulen ausweisen, in welchen Personalkategorien unbefristete Beschäftigungsverhältnisse geschaffen wurden (Professor*innen, wissenschaftliche Mitarbeiter*innen, Lehrkräfte für besondere Aufgaben).

Stattdessen ist ohne Beteiligung der Personalvertretungen zwischen dem Ministerium und den Hochschulen vereinbart worden, dass bei der Ermittlung des Befristungsanteils die Beschäftigungsverhältnisse in den medizinischen Einrichtungen überhaupt keine Berücksichtigung finden, alle Drittmittelbeschäftigungsverhältnisse von der Betrachtung ausgenommen werden, ebenso alle Beschäftigten, die sich qualifizieren. Damit bleibt nur ein vergleichsweise kleiner Teil der wissenschaftlich Beschäftigten übrig, der zusammen mit den Professor*innen die Grundgesamtheit an der jeweiligen Hochschule für die weiteren Berechnungen bildet. Auf Grundlage dieser stark dezimierten Grundgesamtheit ist eine Befristungsquote errechnet worden und für die Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften ist jeweils ein Durchschnittswert ermittelt worden. Die Hochschulen haben sich verpflichtet, die jeweilige Entfristungsquote mindestens zu halten, wenn die bisherige Entfristungsquote der eigenen Institution im Durchschnitt lag bzw. besser als der Durchschnitt war. Die anderen Hochschulen haben sich verpflichtet, den bisherigen Durchschnittswert anzustreben. Mit dieser rechnerischen Konstruktion ist absehbar, dass eine wirksame Betrachtung der Entwicklung der unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse nicht stattfinden kann, weil die jeweiligen Grundgesamtheiten gestaltbar sind. Eine Hochschule muss nur mehr Qualifizierungsstellen als bisher ausweisen, schon verringert sich die rechnerische Grundgesamtheit und der Befristungsanteil scheint eine positive Entwicklung zu nehmen, auch wenn keine einzige zusätzliche Stelle entfristet worden ist. Eine Qualifizierungsstelle in einer Hochschule innezuhaben, bedeutet nämlich nicht unbedingt, dass das Arbeitsverhältnis durch die Qualifizierung geprägt wird. In der Mehrheit der Fälle nehmen Promovierende und Postdocs auf Qualifizierungsstellen im Rahmen ihrer Arbeitszeit Daueraufgaben der Hochschule in Lehre, Forschung und Wissenschaftsmanagement wahr, während an der eigenen Qualifikation auch in erheblichem Maße in der Freizeit gearbeitet wird.



Kritisch sieht die LPKwiss allerdings nicht nur das bisher geplante Berichtswesen, sondern auch die bisher zu beobachtenden Schritte der Hochschulen im Hinblick auf die Verbesserung der Beschäftigungsverhältnisse. Das MKW hat gegenüber den Hochschulen klargestellt, dass die Hälfte der Mittel des ZSL, die mindestens für Lehrpersonal vorgesehen sind, u.a. auch für Lehraufträge eingesetzt werden kann. Die Ausweitung von Lehraufträgen, die keine Beschäftigungsverhältnisse darstellen, stellt aber ausdrücklich keine Verbesserung der Beschäftigungsverhältnisse dar. Noch gravierender ist allerdings die bisherige Praxis an den Hochschulen im Hinblick auf die vorzunehmenden Entfristungen. Wenn überhaupt Entfristungen im Bereich der wissenschaftlich Beschäftigten vorgenommen werden, handelt es sich häufig um Stellen für Lehrkräfte für besondere Aufgaben, die inzwischen landesweit nicht mehr nur „besondere Aufgaben“ übernehmen, sondern für vielfältige Lehrveranstaltungen eingesetzt werden. LfBA haben keine Aufgaben im Bereich der Forschung, sondern überwiegend oder ausschließlich in der Lehre. Je nach Hochschulart ergibt sich eine Lehrverpflichtung von bis zu 24 SWS bei einer Vollzeitstelle. Aus diesen Hochdeputatsstellen ergeben sich erhebliche Belastungen und teilweise sogar gesundheitliche Gefährdungen für die Beschäftigten. Zudem werden Lehre und Forschung entkoppelt.

I.2 Haushaltsgestaltung für qualitativ bessere Beschäftigungsverhältnisse?

Für das Wintersemester 2007/08 weist die amtliche Statistik aus, dass 468.747 Studierende in NRW eingeschrieben waren. Auch wenn der Zenit des Anstiegs der Studierendenzahlen inzwischen überschritten zu sein scheint und die Zahl der Studienanfänger*innen rückläufig ist, hat es damit insgesamt einen erheblichen Anstieg der Zahl der Studierenden seit 2007 gegeben. Die amtliche Statistik weist für das Wintersemester 2021/22 764.565 Studierende an den Hochschulen in NRW aus. Aber nicht nur im Bereich der Lehre sind die Aufgaben und Anforderungen gestiegen, sondern auch in Bereichen, die 2007 wesentlich weniger im Fokus waren. Dazu zählen beispielsweise der Ausbau der Digitalisierung, die Anforderungen, die sich aus der zunehmenden Heterogenität der Studierenden ergeben, der erheblich angestiegene Beratungsbedarf der Studierenden, die Verpflichtung zur Nachhaltigkeit usw.

Trotz dieser Entwicklungen bleibt es bei der Bereitstellung der Mittel zur Durchführung der Aufgaben der Hochschule in Form von Zuschüssen für den laufenden Betrieb bei der Bemessungsgrundlage für die Finanzierung der Planstellen des Haushalts 2007. Die LPKwiss kritisiert diese Vorgehensweise nicht nur, weil inzwischen der Grundsatz der Haushaltsklarheit nicht mehr eingehalten wird, weil es neben den dort ausgewiesenen Stellen eine Vielzahl weiterer Beschäftigungsverhältnisse an den Hochschulen gibt und auch diverse Zuweisungen an die einzelnen Hochschulen bei der Haushaltsgesetzgebung überhaupt nicht mehr ersichtlich werden. Diese Form der Haushaltsaufstellung führt faktisch auch dazu, dass eigentlich notwendige neue Stellen für Beamt*innen, also auch für Professor*innen und Akademische Rät*innen und Oberrat*innen an vielen Hochschulen nicht geschaffen werden, wenn von den landesweit 140 sog. „Stärkungsstellen“ für die Hochschulen für angewandte Wissenschaften abgesehen wird. Der Großteil des zusätzlichen Lehrvolumens, das aufgrund der gestiegenen Studierendenzahlen notwendig wurde, wird fast ausschließlich von den wissenschaftlich Beschäftigten getragen, die nicht verbeamtet sind und häufig befristet beschäftigt werden. Die Gruppe der Beschäftigten, die häufig als „wissenschaftlicher Nachwuchs“ bezeichnet wird, ist erheblich angewachsen (wenn auch nicht korrespondierend mit den Studierendenzahlen), während die Zahl der Stellen für Wissenschaftler*innen, die nicht mehr dem „Nachwuchs“ zuzuordnen sind, nahezu konstant



geblieben ist. Diese Entwicklung und die damit einhergehende fehlende berufliche Perspektive für Wissenschaftler*innen war ein Katalysator für die #IchbinHanna-Bewegung und führt dazu, dass kluge Köpfe die Hochschulen verlassen, deren Weiterbeschäftigung für den Wissenschaftsstandort NRW wichtig wäre.

Die Überführung der bisherigen „entfristeten Hochschulpaktmittel“ aus dem UT 8 in den Personalhaushalt der Hochschulen (UT 2) ist aus Sicht der LPKwiss einerseits ein richtiger Schritt, aber verstärkt den Eindruck, dass das Land weiterhin kein explizites Interesse daran hat, dass die Zahl der Professuren und die Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter*innen auf unbefristeten Beamtenstellen ansteigen, denn bezeichnenderweise erfolgte die Überführung der Mittel nicht in den UT 1, mit dem das verbeamtete Personal beschrieben werden soll.

I.3 Dynamisierung der ZSL-Mittel

Mit Beschluss der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz vom 04.11.2022 haben Bund und Länder gemeinsam beschlossen, dass die ZSL-Mittel ab 2023 dynamisiert werden. Die LPKwiss begrüßt diese Entscheidung, hält diesen Beschluss aber auch für alternativlos, denn eine Nichtdynamisierung der Mittel käme einem Abschmelzen der ZSL-Mittel im Laufe der Zeit gleich.

II. Hochschulen für angewandte Wissenschaften – Forschungsförderung und Transferaufgaben

Die im Hochschulgesetz verankerten Aufgaben der Hochschulen für angewandte Wissenschaften haben sich in den letzten Jahren sukzessive erweitert. Die Hochschulen haben neben den Aufgaben in der Lehre Forschungs- und Entwicklungsaufgaben, künstlerisch-gestalterische Aufgaben sowie Aufgaben des Wissenstransfers (§ 3 Abs. 2 HG).

Im Koalitionsvertrag wurde folgendes festgelegt: „Wir stärken den akademischen Mittelbau an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften. Wir werden eine dauerhafte und verlässliche Finanzierung des ‚Promotionskollegs NRW‘ sicherstellen“.

Im jetzigen Haushaltsentwurf ist dazu noch nichts zu finden, obgleich der Wissenschaftsrat im Gutachten zur Errichtung des Promotionskollegs u.a. zu diesem Ergebnis kommt: „Im derzeitigen Haushaltsplan des Promotionskollegs NRW ist keine regelhafte Finanzierung von Doktorandinnen und Doktoranden sowie von Mittelbaustellen vorgesehen [...]. Bei der Begutachtung war zu erfahren, dass vielfach mehrere Industrieprojekte mit kurzen Laufzeiten zur Finanzierung einer Promotion eingeworben werden müssen. Das entspricht keiner zeitgemäßen und konkurrenzfähigen Nachwuchsförderung.“¹

Seit langem kritisiert der Wissenschaftsrat, die haushälterischen Grundlagen für die personelle Ausstattung der Hochschulen für angewandte Wissenschaften. Der Wissenschaftsrat hatte dazu zuletzt im Oktober 2016 folgende Empfehlung ausgesprochen: „Der Wissenschaftsrat empfiehlt,

¹ Wissenschaftsrat: Stellungnahme zum Promotionskolleg für angewandte Forschung der Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen, Drs. 9860-22, 08.07.2022, S. 77
(https://www.wissenschaftsrat.de/download/2022/9860-22.pdf?__blob=publicationFile&v=10)



die Eingruppierung den anspruchsvollen Aufgaben entsprechend vorrangig im höheren Dienst anzusiedeln“.² Die Personalstrukturen, die den Haushalten der Fachhochschulen zugrunde gelegt werden, sehen jedoch in der Regel nur Eingruppierungen vor, die dem gehobenen Dienst (jetzt Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt) entsprechen. Im Haushaltsgesetz sollte der Zuwachs an Aufgaben in den HAWen insbesondere bzgl. der Forschungsaufgaben als auch hinsichtlich des Einsatzes und der damit verbundenen Eingruppierung der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter widergespiegelt werden.

Im Haushaltsgesetzentwurf für 2023 ist weiterhin vorgesehen, dass landesseits nur 50% der Kosten des Promotionskollegs getragen werden und die HAWen die andere Hälfte aufzubringen haben. Obgleich die Hochschulen für angewandte Wissenschaften einen gesetzlichen Forschungsauftrag haben, werden diesen Hochschulen weiterhin keine finanziellen Mittel für die Forschung zugestanden. Forschung an Hochschulen für angewandte Wissenschaften bleibt damit ausschließlich Forschung auf Drittmittelbasis. Es bedarf aus Sicht der LPKwiss einer „Grundausstattung“ für den Forschungsbereich dieses Hochschultyps.

III. Sicherstellung einer angemessenen Personalratsbeteiligung bei landesweiten Digitalisierungsvorhaben

Zur Titelgruppe 77 (Digitalisierung an Hochschulen) wird im Erläuterungsband des MKW zum Einzelplan 06 ausgeführt: „Mit der landesweiten Digitalisierungsoffensive sollen überwiegend hochschulübergreifende und strukturbildende Maßnahmen zur Digitalisierung [...] an den Hochschulen [...] und den Kunsthochschulen [...] in Nordrhein-Westfalen finanziert werden“.

Für die vielzähligen Projekte der Digitalen Hochschule NRW gilt, dass die Beteiligungsrechte der Personalräte bei landesweiten bzw. hochschulübergreifenden Verfahren nur unzureichend gewahrt werden.

Die Landesregierung beantwortet in einer großen Anfrage die Frage nach einer institutionalisierten Begleitung von Projekten der Digitalen Hochschule NRW durch Personalräte folgendermaßen: „Die Unterstützung von Digitalisierungsprojekten durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist wichtig, um ein gutes Ergebnis zu erreichen. Deshalb informiert die Digitale Hochschule Nordrhein-Westfalen (DH.NRW) regelmäßig die verschiedenen Interessensvertretungen über anstehende Schritte, darunter sind auch Personalvertretungen“.³ Die Geschäftsführungen der Landespersonalrätekonferenzen zu informieren, stellt aber aus Sicht der Personalräte der Hochschulen keine adäquate Personalratsbeteiligung dar. Den Hochschulpersonalräten müssten ebenso wie den Hauptpersonalräten finanzielle und personelle Möglichkeiten gesetzlich eingeräumt werden, um bei hochschulübergreifenden Digitalisierungsprojekten die Beteiligungsprozesse aktiv mitzugestalten. Der Haushaltsgesetzgeber könnte festlegen, dass den Hochschulpersonalräten hochschulübergreifend eine notwendige Fachberatung zu finanzieren ist. Ein personalvertretungsrechtliches Mitbestimmungsprinzip ist das „Prinzip der Augenhöhe“.

² Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Personalgewinnung und -entwicklung an Fachhochschulen, Drs. 5637-16, 21.10.2016, S. 50 (https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/5637-16.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

³ Antwort der Landesregierung auf die Frage 168 der Großen Anfrage „Digital First oder NRW Second – Wie ist die schwarz-gelbe Digitalisierungsbilanz“ (Drs. 17/15002).



Dieses besteht derzeit bei hochschulübergreifenden Beteiligungsvorhaben nicht, zumal sich die Hochschulen teilweise für Einzelprojekte in Konsortien zusammenschließen und diesen Zusammenschlüssen kein entsprechendes Personalvertretungsgremium gegenübersteht.

IV. Hochschulbau und steigende Energiekosten

Zunächst begrüßt die LPKwiss, dass das Land 1,5 Milliarden Euro zusätzlich für Mietverpflichtungsermächtigungen zur Verfügung stellt, auch wenn der über Jahrzehnte kumulierte Sanierungsstau der Hochschulgebäude vermutlich nur mit noch höheren Beträgen zu bekämpfen ist. Hinzu kommt die derzeitige Energiepreisentwicklung. Auch wenn die Hochschulen in einer gemeinsamen Presseerklärung mit dem MKW öffentlich verkündet haben, 20% der Energie einsparen zu wollen,⁴ ist mittlerweile klar, dass dieses Ziel nicht erreicht werden kann. Die Bausubstanz ist vielerorts marode, die Heizungsregelungstechnik oftmals völlig veraltet und auch wenn Gebäude weniger beheizt werden und Leuchtmittel ersetzt werden, bleiben hohe Energiemengen erforderlich, um insbesondere in Forschungsprojekten und beim Betreiben der digitalen Infrastruktur keine qualitativen Abstriche vornehmen zu müssen.

Die LPKwiss geht davon aus, dass das Land den Hochschulen per Nachtragshaushalt die notwendigen Mittel bereitstellt, um die absehbaren zusätzlichen Energiekosten aufbringen zu können. Erfolgt eine solche Kostenübernahme nicht oder in nicht ausreichendem Maße, fürchtet die LPKwiss, dass sich dies direkt auf Personalausgaben auswirken könnte und Arbeitsverträge nicht verlängert werden, Stellenaufstockungen nicht vorgenommen werden usw., um an dieser Stelle die höheren Energiepreise durch Einsparungen beim Personal aufzufangen.

⁴ <https://www.land.nrw/pressemitteilung/hochschulen-und-studierende-nordrhein-westfalen-starten-praesenz-ins>