

# Informiert urteilen

## Anmerkungen zu einer Rüge des Bundesrechnungshofes

| LAMBERT T. KOCH\* | G

**H**ochschulen bunkern 3,7 Milliarden Euro“, die eigentlich für die Verbesserung der Studienbedingungen hätten ausgegeben werden sollen. Quel scandale! Welche Veruntreuung durch die Hochschulverantwortlichen! Als Ende September die Meldung über die Rüge des Bundesrechnungshofes angesichts nicht verausgabter Mittel aus den Hochschulpakten von 2007 bis heute über die Ticker lief, sparten auch seriöse Kommentatoren nicht an Empörungsrhetorik. Doch es lohnt sich, die ganze Geschichte zu kennen, weil das Urteil der einen oder des anderen dann ganz anders ausfallen könnte.

Nehmen wir das Beispiel Nordrhein-Westfalen, des Bundeslandes, das in der aktuellen Diskussion aufgrund besonders hoher Restmittel mehr als andere an den Pranger gestellt wird. Über die 13 Jahre seit dem Beschluss über den ersten Hochschulpakt 2007 hinweg haben nordrhein-westfälische Hochschulen rund 7,9 Milliarden aus den mittlerweile drei Bund-Länderpakten erhalten. Um die 6 Milliarden davon wurden – mit einem Schwer-

punkt beim Personal – verausgabt, gut 1,9 Milliarden liegen nach Berechnungen des Bundesrechnungshofs noch bei den Universitäten und Fachhochschulen des Landes. Das ist viel Geld, verteilt sich aber auch auf 37 öffentlich-rechtliche Hochschulen.

Doch die entscheidende Frage ist ja, warum überhaupt eine so beträchtliche Summe übrig ist, wenn doch von den nordrhein-westfälischen Hochschulleitungen immer wieder betont wurde, dass man dringend zusätzliche Mittel benötigte, um endlich vom im Bundesländervergleich letzten Platz bei den Betreuungsrelationen wegzukommen. Die Antwort auf diesen vermeintlichen Widerspruch ist in der Art und Weise zu finden, wie das Geld berechnet und den Hochschulen überantwortet wurde.

### Die Einführung des Hochschulpakts

Dazu sollte man sich zunächst nochmals vor Augen führen, dass das Instrument „Hochschulpakt“ eingeführt wurde, weil man erkannt hatte, dass mit den so genannten doppelten Abiturjahrgängen enorme Zahlen an zusätzlichen Studierenden zu bewältigen wären. Tatsächlich hat die Zahl der insgesamt eingeschriebenen Studierenden über die Laufzeit der Hochschulpakte hinweg von rund 1,9 Millionen im Jahr 2007 auf rund 2,9 Millionen aktuell zugenommen. Das sind beachtliche 50 % mehr Studierende, die heute viele Hochschulen aus allen Nähten platzen lassen. Um nochmals Nordrhein-Westfalen als Beispiel herauszugreifen: Hier

ist die Zahl aller Studierenden von etwa 484 000 im Studienjahr 2008/2009 auf etwa 775 000 im Studienjahr 2019/2020 angewachsen. Die Tatsache, dass es die nordrhein-westfälischen Hochschulen somit geschafft haben, innerhalb eines guten Jahrzehnts fast 300 000 Studierende zusätzlich aufzunehmen, von denen 160 000 alleine auf die Universitäten des Landes entfielen, sollte kennen und berücksichtigen, wer die zeitliche Verzögerung beim Ausgeben der für diese Leistung gezahlten Mittel bewertet. Vor diesem Hintergrund verdient einer der häufig vorgetragenen Kritikpunkte nähere Betrachtung – auch, weil sich in ihm in besonderer Weise Empörung mit ungenügender Kenntnis des Sachverhalts verband. Er bezog sich auf die Feststellung, durch die Hochschulpakte sei keine Verbesserung des Betreuungsverhältnisses zwischen Lehrenden und Studierenden eingetreten. Richtig, nur war eine solche Verbesserung, auf deren Notwendigkeit die Hochschulen seit Jahren aufmerksam machen, überhaupt nicht Ziel der Hochschulpakte I bis III und konnte mit ihnen auch nicht erreicht werden. Mit den Hochschulpakten sollte vielmehr die Aufnahmekapazität ausgeweitet werden. Jede aus den Pakten finanzierte zusätzliche Einstellung von Lehrpersonal hatte, da sie „kapazitätswirksam“ zu erfolgen hatte, einen Anstieg der Aufnahmekapazität zur Folge. Dass auf diese Weise keine Verbesserung der Betreuungsverhältnisse eintreten konnte, ist daher kein „Unfall“ oder Versäumnis, es war vielmehr eine im Programm angelegte, unvermeidliche Folge der 2023 auslaufenden Hochschulpakte.

Vernünftiger wäre es damals gewesen, die Grundmittel der Hochschulen mit dem Aufwuchs der Studierenden

### AUTOR



**Lambert T. Koch** ist Professor für Wirtschaftswissenschaften, Rektor der Bergischen Universität Wuppertal und Vorsitzender der Landesrektorenkonferenz der Universitäten NRW.

auf mittel- und langfristig berechenbare Weise mitwachsen zu lassen. Dann hätte man frühzeitig in Dauerstellen investieren und langfristige Investitionen in die überfällige Anpassung der Immobilienstruktur tätigen können. Doch stattdessen installierte man ein System, nach dem die Hochschulen immer erst im Nachhinein diejenigen Mittel erhielten, die sie sich rechnerisch aus der zusätzlichen Aufnahme von Studierenden oberhalb einer bestimmten Basiszahl „verdient“ hatten. Wenn diese Grenze in einem Jahr nicht erreicht wurde, gab es kein Geld. Zeitweise wurde sogar mit Rückzahlungsstrafen gedroht, obwohl man die Studiendennachfrage, eine überaus komplexe Variable, als einzelne Hochschule nur relativ wenig beeinflussen kann. Hinzu kam, dass von Pakt zu Pakt jeweils lange nicht klar war, ob überhaupt eine entsprechende Anschlussfinanzierung bereitgestellt würde.

Wer also in einem neuen Fach beispielsweise einen zusätzlichen Lehrstuhl einrichten wollte, sagen wir mit Kosten von rund 300 000 pro Jahr, hätte bei einer durchschnittlichen Verweildauer der zu berufenden Person von 30 Jahren rund 9 Millionen zurückstellen müssen, da ja – bis zum Jahr 2019 – nicht klar war, ob die jährlichen Kosten durch eine dauerhafte zusätzliche Zuweisung gedeckt werden könnten. Eine solche Rechnung lässt sich im Detail hinterfragen; sie ist aber hinreichend, um die Problematik der Hochschulen zu erläutern, die der Pflicht zu einer verantwortungsvollen Wirtschaftsführung unterliegen. Nicht zuletzt, weil ein Haushalt, der angesichts fehlender Deckung in der Zukunft absehbar in die roten Zahlen läuft, unweigerlich dazu führen würde, dass die Aufsichtsgremien den Hochschulleitungen die Entlastung verweigern würden.

Eines der Probleme in der Umsetzung der Hochschulpakete bestand darin, dass sie die relative Unsicherheit der zu erwartenden Mittel mit der Forderung an die Hochschulen verbanden, den Anteil unbefristeten Personals massiv zu erhöhen. Ganz offensichtlich gibt es hier einen Widerspruch, denn die unbefristete Einstellung von Personal bei fehlender langfristiger Ausfinanzierung verträgt sich nicht mit den Regularien öffentlicher Haushalte. Im Bereich der hoffnungslos überlasteten Hochschulverwaltung ist dies insofern ein beson-

deres Problem, als dort befristete Einstellungen aus Rechtsgründen kaum möglich sind. Was den Bereich Personal für die Lehre anbetrifft, so stellten die Fakultäten wenigstens so viele befristete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein, wie es der für manche Bereiche ohnehin schon leer gefegte akademische Arbeitsmarkt hergab. Da man dann die mühsam gefundenen Personen nachvollziehbarer Weise irgendwie halten wollte, gab es in vielen Fakultäten eine verständliche Tendenz, Mittel anzusparen, um mit ihnen im Falle eines starken Rückgangs oder gar Wegfalls der Programmmittel in schlechteren Zeiten fortbestehende Personalkosten überbrücken zu können.

Ein Trauerspiel gab in dieser ganzen Zeit auch der Not leidende Hochschulbau ab. Immer wieder wurde von den Hochschulen und 2016 dann auch durch die Kultusministerkonferenz beziffert\*\*, dass deutschlandweit von einer Finanzierungslücke in der Größenordnung von 35 Milliarden auszugehen ist. In weiter Ferne stehen bis heute Chancen, die sich aus den zusätzlichen Studierenden und den vielen eingestellten Personen ergebenden Zusatzbedarfe allein aus Grund- bzw.

### »Ein Trauerspiel gab in dieser ganzen Zeit auch der Not leidende Hochschulbau ab.«

Landesbaumitteln zu finanzieren. Auch hier musste also, soweit dies irgendwie mit den Regeln vereinbar war, zu Hochschulpaktmitteln gegriffen werden, denn die Menschen können ja nicht im Freien arbeiten und Lehre betreiben. So hätte ein nicht unerheblicher Anteil der für NRW ausgewiesenen Restmittel längst verausgabt werden können, wenn es nicht an der Tagesordnung wäre, dass sich die Fertigstellung projektierte Bauten mit dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes nicht selten um fünf und mehr Jahre verzögert. Auch hier wurden, wie es eine verantwortungsvolle Wirtschaftsführung verlangt, enorme Summen absichtsvoll nicht verausgabt, was nun den Hochschulen vorgeworfen wird.

#### Neue Weichenstellungen

Insgesamt sollte es in diesem kurzen Beitrag nicht darum gehen, aus einer Verteidigungsposition heraus zu argumentieren, denn für alle, die das ganze Bild bereits vorher kannten, sind die eingetretenen Konsequenzen ohnehin

selbsterklärend. Die skandalisierte Höhe der (noch) nicht verausgabten Hochschulpaktmittel ist in wesentlicher Weise das Ergebnis eines in der Programmarchitektur angelegten asynchronen Verlaufs von Leistung, also Aufbau von Studienkapazitäten, und der immer etwas nachlaufenden Verausgabung der Mittel für zusätzliches Lehr- und Verwaltungspersonal oder zusätzliche Räume und Labore. Doch es trifft sich gut, dass die Zeiten weitergegangen sind und manche der langjährigen Forderungen der Hochschulleitungen mittlerweile von der Politik aufgenommen wurden. So ist der neue „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ (ZSL) nun der erste „Hochschulpakt“, der ein längerfristiges Versprechen auf die Zukunft besiegelt und damit entsprechende Investitionen vor allem in Dauerpersonal ermöglicht und sogar einfordert. Auch, was den Baubereich anbetrifft, so hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber nun weitsichtig agiert und in dem im vergangenen Jahr in Kraft getreten Hochschulgesetz eine Öffnungsklausel in Richtung einer flexibleren und damit hoffentlich beschleunigten Hochschulbauwirtschaft integriert. Im Verbund mit diesen beiden wesentlichen Weichenstellungen haben in NRW das Land und die Hochschulen eine Verausgabungsplanung vereinbart, die auf eine voll-

ständige Verwendung der noch vorhandenen Mittel im vorgesehenen Zeitrahmen, also bis 2023, gerichtet ist. Natürlich werden Rechnungshöfe, wie es ihre Aufgabe ist, und die Medien, wie sie es gerne tun, weiterhin Einzelfälle suchen, in denen eine Mittelverwendung weniger sinnfällig ist – und möglicherweise wird hier und da Kritik auch berechtigt sein. Doch jenseits dessen lässt sich nur unterstreichen, dass die nordrhein-westfälischen Hochschulen für die Verausgabung der in Rede stehenden „Restmittel“ konkrete Pläne haben, diese im Sinne der Ziele der Hochschulpakete einzusetzen.

\* *Herzlich danke ich Dr. Roland Kischkel, Kanzler der Bergischen Universität Wuppertal und stellvertretender Sprecher der Universitätskanzler auf Bundesebene, für sehr hilfreiche Ergänzungen im Text.*

\*\* *Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 11.02.2016)*