



BERATENDE ÄUSSERUNG

zur Prüfung Querschnittsaufgabe
„Personalverwaltung bei den Universitäten“

Juli 2021



Prüfung Querschnittsaufgabe „Personalverwaltung bei den Universitäten“

Beratung des Bayerischen Landtags
gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Ausgangslage	7
1 Zusammenfassung	9
2 Anlass	12
3 Gegenstand und Prüfungsmaßstab	12
4 Digitalisierung der Personalverwaltungen der Hochschulen	13
4.1 Ausgangslage	13
4.2 Digitalisierungspotenzial	14
4.2.1 Feststellungen	14
4.2.2 Bewertung	15
4.2.3 Empfehlungen	16
4.3 Einsatz von Basiskomponenten in der Personalverwaltung	17
4.4 VIVA-PSV	17
4.4.1 Einsatz von VIVA	18
4.4.2 Bewertung zum Einsatz von VIVA	19
4.4.3 Empfehlungen zum Einsatz von VIVA	19
4.5 Zeiterfassungssystem (BayZeit) – arbeitszeitabhängige Bezüge	19
4.5.1 Feststellungen	20
4.5.2 Bewertung zum Einsatz von BayZeit	20
4.5.3 Empfehlungen zum Einsatz von BayZeit	20
4.5.4 BayHIG-E	21
5 Zusammenwirken von Hochschulen – Art. 16 BayHSchG, Art. 6 BayHIG-E	21
5.1 Ausgangslage	21
5.2 Feststellungen	22
5.3 Bewertung	22
5.4 Empfehlungen	23
6 Interne Governance	23
6.1 Ausgangslage	23
6.2 Organisation der Personalverwaltungen	24
6.2.1 Feststellungen	24
6.2.2 Bewertung	24
6.2.3 Empfehlungen	24
6.3 Personaleinsatz, Personalgewinnung und Personalentwicklung	25
6.3.1 Feststellungen	25
6.3.1.1 Personaleinsatz in der Personalverwaltung	25

Allgemeine Anmerkungen:

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen gelten für die Personenstände im Sinne des Personenstandsgesetzes gleichermaßen.

Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite	
6.3.1.2	Personalgewinnung in Personalverwaltung und Rechenzentrum	26
6.3.1.3	Personalentwicklung in Personalverwaltung und Rechenzentrum	27
6.3.2	Bewertung	27
6.3.3	Empfehlungen	28
6.3.4	Bayerisches Hochschulinnovationsgesetz – BayHIG-E	29
7	Personalrecht	29
7.1	Ausgangslage	29
7.2	Anrechnung von Zeiten als Assistant Professor – Art. 42a BayBesG	29
7.2.1	Feststellungen	29
7.2.2	Bewertung	30
7.2.3	Empfehlungen	30
7.3	Forschungszulage	30
7.3.1	Feststellungen	30
7.3.2	Bewertung	31
7.3.3	Empfehlungen	32
7.4	Beratungsleistungen bei Drittmittelprojekten	32
7.4.1	Feststellungen	32
7.4.2	Bewertung	33
7.4.3	Empfehlungen	33
7.5	Unternehmerisch tätige Professoren – Art. 42 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayHIG-E	33
7.6	Eigenes Personal von Hochschulmitgliedern – Art. 12 Abs. 4 Satz 3 BayHIG-E	34
8	Qualitätssicherung in der Personalverwaltung	35
8.1	Ausgangslage	35
8.2	Feststellungen	35
8.3	Bewertung	35
8.4	Empfehlungen	36
8.5	Qualitätssicherung – Art. 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 BayHIG-E	36





BERATENDE ÄUSSERUNG

gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO



AUSGANGSLAGE

In Bayern bestehen als Hochschulen neun staatliche Universitäten und 17 staatliche Hochschulen für angewandte Wissenschaften. Jede Hochschule¹ verwaltet ihr Personal selbst. Die Hochschulen beschäftigten rd. 140.000 Personen aus den wissenschaftlichen² und den nicht wissenschaftlichen Bereichen³. Die Bezüge beliefen sich 2020 auf rd. 3 Mrd. €. Die Hochschulen betreiben eigene, zentrale IT-Einheiten (im nachfolgenden Text als Rechenzentren bezeichnet), die IT-Dienstleistungen für die Verwaltung erbringen.

Der Bayerische Oberste Rechnungshof (ORH) prüfte bis 2020 bei vier mittelgroßen bis großen Universitäten und ihren Rechenzentren die Querschnittsaufgaben Personalverwaltung und IT-Dienstleistungen.

¹ Unter Hochschulen fallen die Universitäten, die Hochschulen für angewandte Wissenschaften, die Technischen Hochschulen (TH), die Hochschulen für Musik und die Hochschule für Fernsehen und Film.

² Einschließlich Teilzeitkräfte und studentische Hilfskräfte.

³ Anzahl der Personen, deren personalverwaltende Stelle eine der unter Fn. 1 genannten Hochschulen ist und die zum Stichtag 01.05.2021 Bezüge erhielten.

Die Bayerische Staatsregierung hat auf Grundlage der „Eckpunkte Hochschulrechtsreform“⁴ am 18.05.2021 den Entwurf für das Gesetz über Hochschule, Forschung und Innovation in Bayern (Bayerisches Hochschulinnovationsgesetz – BayHIG-E) beschlossen und den Verbänden zur Anhörung zugeleitet. Ziel des Hochschulinnovationsgesetzes sei, Bayerns Hochschulen eigenständiger und wettbewerbsfähiger zu machen. Die haushaltsrechtlichen Grundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten nach BayHIG-E weiterhin für alle Hochschulen. Eine erste parlamentarische Diskussion hat am 11. und 12.06.2021 im Ausschuss für Wissenschaft und Kunst des Bayerischen Landtags stattgefunden.

Prüfungserkenntnisse des ORH aus den vier Prüfungen können auf vergleichbare Sachverhalte insbesondere bei anderen Universitäten übertragen werden; sie bilden die Grundlage für die vorgelegte Beratende Äußerung. Die Empfehlungen des ORH zu nachfolgend genannten Themenfeldern könnten für das laufende Gesetzgebungsverfahren zum BayHIG-E herangezogen werden. Sie beziehen sich auf vier Themenfelder des BayHIG-E, die von den genannten Prüfung betroffen sind, und stellen keine Äußerung zum gesamten Gesetzesentwurf dar:

- Personalverwaltung (Art. 4 Abs. 2 und 4 Satz 2, Art. 11 Abs. 1, 3 und 4 Satz 2, Art. 37 Abs. 1 und 2 BayHIG-E),
- Zusammenarbeit der Hochschulen (Art. 6 Abs. 1 und Art. 5 BayHIG-E),
- Qualitätssicherung im Verwaltungsbereich (Art. 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 BayHIG-E) und
- Steuerungsfunktion des Wissenschaftsministeriums (Art. 8 und Art. 10 BayHIG-E).

Der ORH begrüßt grds. die insoweit beabsichtigten Regelungen, die weiterhin Bestandteil des Gesetzesentwurfs bleiben sollten. Der ORH empfiehlt dem Landtag und der Staatsregierung, zu diesen vier Themenfeldern folgende Überlegungen im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen:

- Zusammenarbeit bei der Digitalisierung der Personalverwaltung (Art. 6 Abs. 5 BayHIG-E),
- Qualitätssicherung in der Personalverwaltung (Art. 7 Abs. 2 BayHIG-E),
- strategische Hochschulsteuerung bei der Personalverwaltung (Art. 8 BayHIG-E),
- Instrumentarium für die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit in der Personalverwaltung (Art. 11 Abs. 3 Satz 5 BayHIG-E),
- Flexibilität des Personaleinsatzes in der Hochschule (Art. 12 Abs. 4 Satz 3 BayHIG-E) und

⁴ Pressemitteilung Nr. 172 der Bayerischen Staatskanzlei vom 20.10.2020, siehe <https://www.bayern.de/bericht-aus-der-kabinettsitzung-vom-20-oktober-2020/?seite=2453> (abgerufen am 26.07.2021).



- beamten-, besoldungs- und sozialversicherungsrechtliche Auswirkungen einer unternehmerischen Betätigung von Professoren (Art. 42 Abs. 3 Nr. 3 BayHIG-E).

1 Zusammenfassung

Digitalisierung in der Personalverwaltung und Zusammenarbeit

Die geprüften vier Universitäten setzten jeweils selbst am Markt beschaffte Software ein und hatten teilweise auch eigene IT-Lösungen entwickelt. Sie arbeiteten trotzdem überwiegend papiergebunden.

Der ORH empfiehlt, dass die Hochschulen die Digitalisierung in der Personalverwaltung vorantreiben, dazu nach Möglichkeit vorhandene und kostenlos zur Verfügung stehende Basiskomponenten der Staatsverwaltung einsetzen und ihre Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich ausbauen.

Organisation der Personalverwaltung

Die Universitäten haben eine Vielzahl von Mitarbeitern mit Personalverwaltungsaufgaben betraut. Dazu setzten sie in größerem Umfang fachfremdes Personal ein, was zu einer erheblichen Fehlerquote führte. In der Verwaltungs-IT waren zahlreiche Arbeitsverhältnisse befristet. Die anspruchsvollen Aufgaben in Personalverwaltung und Verwaltungs-IT erfordern fundierte Ausbildungen und einschlägige Spezialkenntnisse sowie optimierte Organisationen. Die Universitäten schöpften in den genannten Bereichen nicht alle Möglichkeiten der Personalbeschaffung und -bindung aus und hatten in der Regel keine professionellen Personalentwicklungskonzepte.

Der ORH empfiehlt, die Organisation der Personalverwaltung sowie die Personalbeschaffung, -bindung und -entwicklung zu optimieren und zu professionalisieren.

Personalrechtliche Themen

- Die Gewinnung von qualifizierten Professoren ist eines der zentralen Themen von Hochschulen. Mitentscheidend ist die Bezahlung, bei der auch sog. Vorbeschäftigungszeiten berücksichtigt und ggf. angerechnet werden müssen. Die Entscheidung über die Anrechnung von Tätigkeiten als Assistant Professor an einer ausländischen Universität ist diffizil, zeit- und kostenaufwendig.

Der ORH empfiehlt, bei der Hochschulreform Art. 42a Abs. 1 Nr. 2 Bayerisches Besoldungsgesetz (BayBesG) so zu fassen, dass Hochschulen auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sach- und interessengerecht zu Vorbeschäftigungen entscheiden können.

- Professoren, die im Hauptamt Mittel von Dritten für Forschungs- oder Lehrvorhaben der Hochschule einwerben und diese durchführen, können aus diesen Mitteln eine Zulage erhalten (Forschungs- und Lehrzulage). Art. 57 BayBesG wurde unterschiedlich interpretiert. Zusicherungen, Vereinbarungen oder Vergleiche ermöglichen nach Auffassung des ORH keine höheren Leistungen als die gesetzlich zustehende Besoldung (Art. 3 Abs. 2 BayBesG).

Der ORH empfiehlt, bei der geplanten Hochschulrechtsreform Art. 57 BayBesG zu überprüfen und eindeutig zu formulieren.

- Leiter von Drittmittelprojekten erhielten Beratungshonorare für Projekte, die sie im Hauptamt einwarben und Teile davon als „Beratungstätigkeit“ in Nebentätigkeit durchführten. Dadurch wurden Beratungshonorare aus Drittmitteln finanziert, die als unzulässige Doppelbesoldung anzusehen sind.

Der ORH regt bei der Hochschulreform eine klare gesetzliche Regelung an, unter welchen Voraussetzungen Ausnahmen vom Verbot der Doppelalimentation möglich sind.

- Professoren, die unternehmerisch tätig sind, können in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis beschäftigt werden (Art. 42 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayHIG-E). Aus dem Gesetzestext wie auch aus der Begründung hierzu lässt sich nicht entnehmen, ob
 - Professoren im Beamtenverhältnis ebenfalls unternehmerisch tätig werden können und
 - ein Wechsel zwischen Beamtenverhältnis und privatrechtlichem Dienstverhältnis möglich sein soll, wenn ein Professor während eines bestehenden Beamten- oder Dienstverhältnisses unternehmerisch tätig werden oder dieses beenden will.

Der ORH regt an, bei der Hochschulreform hinsichtlich Besoldung, Versorgung und Nachversicherung geeignete und wirtschaftliche Regelungen zu treffen, wenn Professoren mit Unternehmereigenschaft vom Beamtenverhältnis ins Dienstverhältnis und umgekehrt wechseln.

- Ein Hochschulmitglied, das ein Drittmittelprojekt durchführt, kann unter Voraussetzungen eigenes Personal einstellen (Art. 12 Abs. 4 Satz 3 BayHIG-E).

Der ORH geht davon aus, dass in diesen Fällen das Hochschulmitglied vollständig die Arbeitgeberfunktion wahrnimmt und weder die Personalverwaltung der Hochschule noch eine andere staatliche Dienststelle (z. B. Landesamt für Finanzen (LfF)) mit Aufgaben des Arbeitgebers betraut werden. Ebenso geht der ORH davon aus, dass der Zuwendungsgeber positive Kenntnis davon hat, dass das Hochschulmitglied eigenes Personal auf Drittmittel einstellt und in welchem Umfang Drittmittel



für die Gehaltszahlungen verwendet werden. Gesetzliche Vorschriften wie die Zahlung des Mindestlohns sind zu beachten.

Rolle des Wissenschaftsministeriums

Das Zusammenwirken der Hochschulen war bisher gesetzlich vorgesehen und ist auch im Gesetzesentwurf enthalten (Art. 6 Abs. 5 BayHIG-E). Darin sind neben den Bibliotheken ausdrücklich die Rechenzentren genannt. Aus der Begründung zum BayHIG-E ergibt sich, dass sich die Zusammenarbeit bei der Digitalisierung auf Infrastrukturen und auch auf Dienste und Kompetenzen erstrecken kann. Die Zusammenarbeit soll durch Vereinbarungen der Hochschulen untereinander umgesetzt werden. In der Verwaltungs-IT, insbesondere in der geprüften Personalverwaltung, arbeiten die Hochschulen bisher nur rudimentär zusammen und entwickeln eigene Softwarelösungen oder kaufen Produkte.

Der ORH empfiehlt, die Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich

- nicht nur auf Bibliotheken und Rechenzentren zu beschränken.
- nicht allein der Freiwilligkeit der Hochschulen zu überlassen, sondern durch Anreize zu unterstützen, da bisher keine weitreichenden Ergebnisse erzielt wurden.
- zu unterstützen und hierzu die fachaufsichtlichen Einwirkungsmöglichkeiten des Wissenschaftsministeriums im Bereich der Personalverwaltung⁵ und die strategische Hochschulsteuerung (Art. 8 BayHIG-E), die auch die Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich umfassen sollte, in Art. 6 Abs. 5 BayHIG-E zu benennen bzw. darauf zu verweisen.

Qualitätssicherung bei Personalverwaltungsaufgaben

- Bei allen vier geprüften Universitäten stellte der ORH Defizite in der Qualitätssicherung der Personalverwaltung fest. Fehler setzen sich in der Bezügefestsetzung fort und können zu teilweise erheblichen Fehlzahlungen führen.

Der ORH weist darauf hin, dass eine Qualitätssicherung in der Personalverwaltung im Wesentlichen eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns und auch den Umgang mit sensiblen Personaldaten umfasst sowie der Verhinderung von Korruption dient. Qualitätssicherung ist in Art. 7 Abs. 1 BayHIG-E vorgeschrieben.

- Hinsichtlich der Personalausgaben ist zu berücksichtigen, dass Personaldaten einem besonderen Datenschutz unterliegen.

⁵ Staatliche Aufgabe der Hochschulen (Art. 37 BayHIG-E).

Der ORH weist darauf hin, dass eine Evaluation durch externe Dienstleister im Personalbereich datenschutzrechtlich allenfalls eingeschränkt möglich ist. Er empfiehlt, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bereits vorhandene Instrumente zur Qualitätssicherung (z. B. Prüftool hr-easy audit) in die zukünftige Qualitätssicherung der Personalverwaltung einzubeziehen.

2 Anlass

Die Bayerische Staatsregierung plant eine Hochschulreform. Der ORH führte bis 2020 Prüfungen an vier Universitäten durch, bei denen die Personalverwaltung und die Rechenzentren (Verwaltungs-IT) untersucht wurden. Basierend auf seinen Prüfungserfahrungen zeigt er Lösungsempfehlungen auf und beleuchtet diese im Hinblick auf die Hochschulreform zu vier Themenblöcken:

- Digitalisierung in der Personalverwaltung (TNr. 4)
- Hochschulübergreifende Zusammenarbeit (TNr. 5)
- Organisation der Personalverwaltung und personalrechtliche Themen (TNr. 6)
- Rolle des Wissenschaftsministeriums gegenüber den Hochschulen (TNrn. 4.2.3, 4.3.3, 4.4.4, 5.4, 8.5)

3 Gegenstand und Prüfungsmaßstab

Der ORH prüfte bei vier Universitäten bis 2020 die beiden Querschnittsaufgaben Personalverwaltung und IT-Dienstleistungen / Rechenzentren sowie den haushaltsmäßigen Nachweis von Personalausgaben und Sachausgaben für IT:

- Julius-Maximilians-Universität Würzburg (JMU)
- Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- Universität Regensburg
- Ludwig-Maximilians-Universität München

Prüfungsmaßstab waren Notwendigkeit (Art. 6 Bayerische Haushaltsordnung (BayHO)), Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 7 BayHO) sowie Ordnungsmäßigkeit (Art. 90 BayHO).

Die Prüfungserkenntnisse fasste der ORH in Prüfungsmitteilungen zusammen und leitete diese den geprüften Universitäten sowie nachrichtlich dem Wissenschaftsministerium zu. Die Universitäten nahmen zu den hier behandelten Prüfungsthemen Stellung bzw. erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme.



Hinsichtlich der Querschnittsaufgabe IT-Dienstleistungen / Rechenzentren veröffentlichte der ORH eine gesonderte Beratende Äußerung.

4 Digitalisierung der Personalverwaltungen der Hochschulen

4.1 Ausgangslage

Der Landtag hatte die Staatsregierung ersucht,⁶ „zwischen den eingesetzten Systemen für Zeiterfassung, Personalverwaltung und Bezügeabrechnung einen elektronischen Datenaustausch zu verwirklichen und darüber sowie über die Anzahl nicht mehr benötigter Stellen dem Landtag erstmals bis 31.12.2005 und abschließend bis 31.10.2006 zu berichten.“⁷

Hinsichtlich der von den Hochschulen entwickelten IT-Strategie hat das Wissenschaftsministerium die Hochschulen mit Schreiben vom 24.02.2011 über das Ergebnis der Ministerratsbehandlung informiert und insbesondere Folgendes ausgeführt:

„Die von den CIOs der Universitäten erarbeitete und mit den IT-Verantwortlichen der Hochschulen für angewandte Wissenschaften abgestimmte „IT-Strategie der bayerischen Hochschulen“ haben beide Hochschulverbände im Herbst vergangenen Jahres gebilligt. Nach Abstimmung mit dem IT-Beauftragten der Staatsregierung wurde das Papier am 19. Januar 2011 dem Ministerrat vorgelegt und dort zustimmend zur Kenntnis genommen. Wir bitten die Hochschulen, entsprechend der gebilligten IT- Strategie zu verfahren. ...“

In der Folge sind die Hochschulen auch im Verwaltungsbereich von den Vorgaben der IuK-Landesstrategie, insbesondere von der verpflichtenden Nutzung der staatlichen Rechenzentren und der Verwendung künftiger Basiskomponenten⁸ freigestellt worden.

Das Wissenschaftsministerium hat die Hochschulen allerdings zum einen aufgefordert, künftig ihre internen Maßnahmen mit geeigneten hochschulübergreifenden Kooperationen zu ergänzen, und zum anderen ihre Entscheidungsfreiheit dahingehend eingeschränkt, dass bestehende landesweite IT-Basiskomponenten weiterhin verbindlich bleiben:

„...dass [die] Entscheidungsfreiheit in IT-Fragen (...) ihre Beschränkung darin [findet], dass bestehende landesweite IT-Basiskomponenten auch für die Hochschulen weiterhin verbindlich sind. Bei möglichen künftigen Basiskomponenten ist eine frühzeitige Beteiligung der Hochschulen am Definitions- und Entwicklungsprozess unabdingbar, ihr Einsatz wäre unter Berücksichtigung der technischen, organisatorischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Hochschulen zu prüfen“.

⁶ Beschluss des Landtags vom 11.05.2005 (LT-Drs. 15/3393 Nr. 2b).

⁷ ORH-Bericht 2004 TNr. 17 „Zeiterfassung bei den staatlichen Behörden“, siehe <https://www.orh.bayern.de/berichte/jahresberichte/archiv/jahresbericht-2004.html>.

⁸ Basiskomponenten sind IT-Verfahren, die zentral innerhalb der staatlichen Verwaltung in Bayern ressortübergreifend allen Behörden zur Verfügung gestellt werden. Die daraus resultierenden Programmier- und Administrationsaufgaben werden durch ein Ressort federführend konzipiert, finanziert, entwickelt und gewartet. Diese Aufgaben nehmen u. a. die staatlichen IT-Dienstleister (z. B. LfF, IT-Dienstleistungszentrum des Freistaates (IT-DLZ) und das Rechenzentrum Nord) wahr.

Landesweite Basiskomponenten für die Personalverwaltung sind u. a. folgende Verfahren:

- VIVA⁹ (integrierte Standardsoftware für Personal- und Stellenverwaltung, Bezügeabrechnung sowie Kosten- und Leistungsrechnung),
- BayZeit (Bayerisches Zeitmanagementsystem) und
- BayRKS (Abrechnungssystem für Reisekosten) und BayRMS (Bayerisches Reisemanagementsystem).

Für diese Verfahren verfügt der Freistaat über Landeslizenzen für seine Behörden oder hat sie selbst entwickelt.

Der Einsatz von Softwareprodukten in der Personalverwaltung war Gegenstand der Prüfungen des ORH an den vier Universitäten. Der Fokus lag auf dem Grad der Digitalisierung der Verwaltungsprozesse und den für die Personalverwaltung verwendeten Programmen, insbesondere auf der Nutzung von Basiskomponenten.

Der ORH stellte im Bereich der Personalverwaltung durchgehend eine optimierungsfähige Digitalisierung und Schwächen in der Qualitätssicherung fest, die teilweise auf organisatorischen Mängeln beruhten.

4.2 Digitalisierungspotenzial

4.2.1 Feststellungen

In den Personalverwaltungen der vier Universitäten waren papiergebundene Arbeitsprozesse und analoge Abläufe verbreitet, wie beispielsweise schriftlicher Austausch von Anträgen, manuelle Urlaubsverwaltung oder mechanische Zeiterfassung mit Stempelkarten.

Eingesetzte IT-Verfahren in den Verwaltungen schöpften häufig nicht die Möglichkeiten zur Digitalisierung aus. Beispielsweise waren Online-Vordrucke nicht in einen durchgängigen digitalen Prozess eingebunden. Medienbrüche waren immanent.

Alle geprüften Universitäten entwickelten, soweit es ihre finanziellen und personellen Möglichkeiten zuließen, auch komplexe IT-Anwendungen zu speziellen Hochschulthemen (z. B. Berufungen, Lehrauftragsverwaltung). Einige Universitäten nutzten Office-Anwendungen (z. B. Eigenentwicklungen auf Basis von Office-Datenbanken) zur monatlichen Auswertung von gebuchten Personalausgaben. Ein Austausch mit anderen Hochschulen fand nicht statt.

⁹ Vollintegriertes Verfahren komplexer Anwendungen.



Die Universitäten beschafften jeweils für sich Softwareausstattungen am freien Markt, u. a. für das Sitzungsmanagement oder die Bewerberverwaltung. Insgesamt stellte der ORH fest, dass die Universitäten

- unterschiedliche Einzellösungen zum gleichen Anwendungsgebiet im Einsatz
- bzw. teilweise auch die gleichen Programme externer Anbieter unabhängig voneinander zugekauft hatten.

Dokumentenmanagement- oder Workflowsysteme wurden allenfalls lückenhaft eingesetzt. Die Universitäten nutzten – mit Ausnahme des Personalverwaltungssystems VIVA – kaum die vorhandenen landesweiten Basiskomponenten und arbeiteten bei der IT-Beschaffung für den Verwaltungsbereich nur wenig hochschulübergreifend zusammen.

Einige Systeme waren zwar geeignet, in eng begrenzten Themenbereichen Daten zwischen verschiedenen Einheiten der Personalverwaltung auszutauschen (z. B. Bewerbermanagement). Jedoch war kein umfassendes und leistungsfähiges Dokumentenmanagement- und Workflowsystem für eine übergreifende Personalsachbearbeitung eingerichtet.

4.2.2 Bewertung

Der ORH hält eine weitere Digitalisierung der Personalverwaltung der Universitäten für dringend erforderlich. Die aktuellen Entwicklungen in der Pandemie zeigen auf, wie wichtig die Digitalisierung der Verwaltung ist.

Um die Aufgabenverteilung zu steuern und zugleich die Qualität zu sichern, sollten Geschäftsprozesse durchgängig digitalisiert werden, weil

- dies unstrukturierte Prozesse eindämmt, indem Abläufe vorgegeben und standardisiert werden,
- sich Zuständigkeiten einfacher zur zentralen Personalstelle verlagern lassen. Der Vorteil der räumlichen Nähe zum Antragsteller tritt mit zunehmender Servicequalität der Web-Anwendung in den Hintergrund.
- Medienbrüche wegfallen und
- Abläufe beschleunigt werden (z. B. Bearbeitung im Sternverfahren, Wegfall von Transportzeiten, Übernahme von Daten).

Das Vorgehen der vier geprüften Universitäten zur Digitalisierung in den Zentralverwaltungen war uneinheitlich und nicht abgestimmt. Der ORH hält es nicht für wirtschaftlich, wenn jede Hochschule entsprechend ihrer Möglichkeiten für zentrale Verwaltungsprozesse eigene IT-Lösungen entwickelt oder anschafft.

Die Zusammenarbeit der Hochschulen auch bei Verwaltungsthemen (z. B. Formularverwaltung, Entwicklung und Pflege von IT-Anwendungen) war bisher bereits möglich (Art. 16 BayHSchG), ist auch künftig vorgesehen (Art. 6 BayHIG-E) und bietet wirtschaftliches und qualitatives Potenzial.

Für zentrale Kernbereiche der Personalverwaltung stehen landesweite Basiskomponenten zur Verfügung (TNr. 4.3). Einige davon stellen vor allem wegen der Integration zur Bezügeabrechnung beim LfF einen wesentlichen Bestandteil der Ausstattung der Personalsachbearbeiter dar. Durch die einheitliche Datenbasis werden Fehlerquellen durch Medienbrüche und Doppelarbeiten vermieden.

Landeslizenzen, höhere Kompatibilität der Anwendungen sowie zentrale System- und Softwarebetreuung senken Anschaffungs- und laufende Betriebs- sowie Personalkosten. Gegenüber einer Einzelnutzung werden Kosten bei einer gemeinsamen Nutzung einer einheitlichen Software verringert. Für gemeinsam genutzte Anwendungen entfallen weitere Einzelprüfungen nach haushaltsrechtlichen Vorgaben.¹⁰ Zentrale Entwicklungen stellen sicher, dass der Stand der Anwendungen über alle Verwaltungsbereiche einheitlich ist, und erleichtern die Aktualisierung bei Rechtsänderungen.

Die zentralen Komponenten betreuen im Wesentlichen das LfF¹¹ oder das IT-DLZ¹². Der Betreuungsaufwand bei den einzelnen Universitäten entfiel damit weitgehend.

4.2.3 Empfehlungen

Die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen sollte als ein wirksamer Baustein der Qualitätssicherung genutzt werden und zugleich Arbeitsabläufe beschleunigen. Dies erfordert, dass jede Universität eine Gesamtbetrachtung ihrer Prozesse vornimmt.

Der ORH empfiehlt,

- die digitale Unterstützung in der Personalverwaltung auszubauen,
- im Bereich der Personalverwaltungs-IT besser zusammenzuarbeiten und insoweit die Weiterentwicklung von einheitlichen Softwarelösungen zu prüfen und
- Synergieeffekte durch eine stärkere Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Betreuung von hochschulübergreifend einsetzbaren Softwarelösungen zu nutzen und deren Einsatz auszuweiten (TNr. 5).

¹⁰ Anlage 3 zu den Verwaltungsvorschriften zu Art. 79 BayHO (Bestimmungen über den Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-ADV-Best)), <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/VVBayHO-NN131> (abgerufen am 26.07.2021).

¹¹ Zum Beispiel VIVA, BayZeit.

¹² Dokumentenmanagementsystem eAkte Bayern.



Zur Umsetzung dieser Empfehlungen sollte das Wissenschaftsministerium die im geplanten Hochschulinnovationsgesetz vorgesehenen Möglichkeiten nutzen (Art. 6 BayHIG-E Zusammenwirken von Hochschulen, Art. 8 BayHIG-E strategische Hochschulsteuerung, Art. 37 BayHIG-E fachaufsichtliche Weisung gegenüber der staatlichen Behörde Hochschule bei Personalverwaltungsaufgaben).

4.3 Einsatz von Basiskomponenten in der Personalverwaltung

Basiskomponenten unterstützen ressortübergreifende, auf denselben Rechtsgrundlagen beruhende Verwaltungsverfahren und deren Abläufe. Damit soll u. a. die nach wie vor bestehende Vielzahl unterschiedlicher Verfahren für im Wesentlichen gleiche Aufgaben reduziert werden. Dies ermöglichen beispielsweise Verfahren für die Personalverwaltung und ein integriertes Zeitmanagementsystem.

Zur Personal- und Stellenverwaltung ist ein einheitliches Verfahren eingeführt. Die Basiskomponente Personalwirtschaft (VIVA-PSV)¹³ ist mit der Bezügeabrechnung (VIVA-BEZ) und der Kosten- und Leistungsrechnung ein integriertes Personalwirtschaftssystem, das die Personalverwaltungen bei ihren Aufgaben unterstützt. Sie basiert auf einer kommerziellen Software¹⁴ und wurde speziell an die Anforderungen des Freistaates angepasst und stellt zusätzlich hochschulspezifische Infotypen¹⁵ zur Verfügung (z. B. Verwaltung von Lehrdeputaten Infotyp 9041, Lehrveranstaltungen Infotyp 9042, erweiterte Kostenverteilung Infotyp 9127). Weitere Ziele des integrierten Verfahrens sind u. a. einheitliche Datenhaltung und Minimierung von Schnittstellen.

Die Basiskomponente BayZeit enthält Module für Arbeitszeiterfassung, Urlaubs- und Abwesenheitsverwaltung, Personaleinsatzplanung und Zutrittskontrolle sowie einen Workflow zur papierlosen Antragsstellung. Eine Schnittstelle zu VIVA ermöglicht eine integrierte Übermittlung von Daten zur Abrechnung arbeitszeitabhängiger Bezügebestandteile.

4.4 VIVA-PSV

VIVA-PSV wurde ab 2009 an allen staatlichen Hochschulen (mit Ausnahme von JMU und Technischer Universität München (TUM)) eingeführt. Hochschulspezifische funktionale Anforderungen wurden realisiert (z. B. Hochschulpersonalrecht und IT-technische Zulieferungen zu Hochschulstatistiken). Zur Unterstützung der Sachbearbeiter wurden Schnell- bzw. Massenerfassungen eingerichtet, etwa für die Erfassung studentischer Hilfskräfte oder die Kapitalisierung von Planstellen im Haushalt.

¹³ VIVA-PSV umfasst die Funktionsbereiche Personaladministration, Stellenwirtschaft, Organisations-Management, Beurteilungsverfahren, Aus- und Fortbildungsverfahren, Bewerbungsverfahren und Prüfungsverfahren.

¹⁴ Personalmanagement System SAP-HR.

¹⁵ Benutzeroberfläche mit Eingabefeldern.

4.4.1 Einsatz von VIVA

Der ORH prüfte u. a. die Personalverwaltung der JMU, um die Sachbearbeitung einer Universität mit einem eigenständigen Verfahren¹⁶ mit den Hochschulen vergleichen zu können, die das integrierte Verfahren VIVA-PSV nutzen.

Das Personalverwaltungssystem der JMU basiert auf einer eigenständigen Datenbank. Die JMU nimmt die Anwendungsbetreuung selbst wahr, setzt eigene Sachmittel ein und beschäftigt eigenes Personal für Konzeption, Programmierung und Qualitätssicherung.

Die fehlende Integration zum Bezügeverfahren VIVA-BEZ bedeutet redundante Datenhaltungen, Datenerfassungen und mögliche Fehler bei den Übertragungen von der Papierform in das IT-System VIVA-BEZ. Der papiergebundene Laufweg zwischen JMU und dem LfF gewährleistet keine zeitnahe Umsetzung von Vorgaben der Personalverwaltung für die Bezügeabrechnungen. Die JMU bezeichnet als Probleme den langen Zeitlauf bis zur Umsetzung in den Bezügeabrechnungen und manuelle Erfassungsfehler beim LfF. Hier entstehen zusätzliche Arbeitsaufwände und Kosten, da Kenntnisse und Funktionalitäten für das nicht integrierte Verfahren der JMU vorgehalten werden müssen.

Für einen elektronischen Abgleich zumindest einiger Daten zwischen den beiden Verfahren wurden Schnittstellen realisiert, die zusätzlich gepflegt werden müssen.

Feststellungen und Ergebnisse zum Einsatz des eigenständigen Personalverwaltungsverfahrens bei der JMU hatte der ORH in den Jahresbericht 2018¹⁷ aufgenommen und empfohlen, insbesondere zu prüfen, wie die Problematik mit einer IT-Lösung sowohl den Anforderungen an eine integrierte Personalverwaltung als auch der universitären Verpflichtung, eine Kosten- und Leistungsrechnung zu betreiben, am wirtschaftlichsten gelöst werden kann.

Wissenschaftsministerium und JMU haben entsprechend dem Auftrag des Landtags vom 06.06.2018 ein Konzept erarbeitet, mit dem die IT-Systeme für die Personalverwaltung an der JMU wirtschaftlicher gestaltet werden könnten, und befürworteten eine Anpassung des bisherigen Systems. Das Hauptargument hierfür war, dass das bisherige Personalverfahren der JMU eine Integration zur Programmanwendung für die Kosten- und Leistungsrechnung ermögliche.

Der Freistaat führt derzeit die digitale Personalakte für die staatlichen Personalverwaltungen ein. Die Pilotierung des Projekts „Digitale Personalakte Bayern“ hat 2021 begonnen. Alle Personal- und Bezügeakten sollen auf digitale Aktenführung umgestellt und in einer festen Aktenstruktur mit Dokumentenkategorien geführt werden. Die eAkte Bayern wird als Basis für die digitale Personalakte dienen und ihrerseits eine Schnittstelle zu VIVA erhalten.

¹⁶ VIVA und das an der JMU eingesetzte Verfahren basieren auf der gleichen Software, wurden aber den jeweiligen Bedürfnissen angepasst.

¹⁷ ORH-Bericht 2018 TNr. 40, siehe <https://www.orh.bayern.de/berichte/jahresberichte/archiv/jahresbericht-2018/bildung-und-kultur-wissenschaft-und-kunst/837-tnr-40-universitaet-wuerzburg.html>.

4.4.2 Bewertung zum Einsatz von VIVA

Aus Sicht des ORH betrachtete das Konzept der JMU wesentliche Aspekte nicht:

- weiterhin fehleranfällige, redundante Datenhaltung,
- für LfF Mehraufwand bei Bezügeabrechnung und Systembetreuung sowie für JMU Kosten für ihr Verfahren.
- Die zugrundeliegenden kommerziellen Verfahren beim Freistaat und JMU wird der Software-Anbieter noch bis 2028 bzw. 2030 warten, sodass in beiden Fällen ein Umstieg auf ein Nachfolgesystem erforderlich wird. Für die JMU als Einzelkunde bedeutet dies einen erheblichen finanziellen und personellen Aufwand.
- Die Einführung der elektronischen Personalakte in der gesamten staatlichen Verwaltung setzt eine technische Anbindung zu VIVA voraus. JMU und TUM sollten daher klären, wie sie ihre Dokumente in der elektronischen Personalakte ablegen können.

4.4.3 Empfehlungen zum Einsatz von VIVA

Der ORH bleibt bei seiner Empfehlung, dass alle Universitäten VIVA und die zugehörige Infrastruktur des LfF nutzen sollten. Diese Thematik sollte mit der Strukturreform der Hochschulen ebenfalls angegangen werden.

Sollten die Hochschulen im Hinblick auf die Reform und Änderungen in ihren Haushalten hochschulspezifische Erweiterungen im Verfahren VIVA als notwendig erachten, empfiehlt der ORH dem Wissenschaftsministerium, Erweiterungen mit den Hochschulen abzustimmen und beim Finanzministerium zu beantragen.

4.5 Zeiterfassungssystem (BayZeit) – arbeitszeitabhängige Bezüge

Viele staatliche Behörden haben Aufgabenbereiche, die einen Personaleinsatz auch außerhalb der normalen Dienstzeit erfordern (z. B. 24-Stunden-Betreuung, Dienst an Sonn- und Feiertagen). Dies gilt auch für die Hochschulen (z. B. Rechenzentren, Betreuung von Laboren oder botanischen Gärten). Betroffene Beschäftigte haben dann einen Anspruch auf arbeitszeitabhängige Bezüge oder entsprechenden Zeitausgleich.

Der ORH prüfte daher bei den vier Universitäten, wie arbeitszeitabhängige Bezüge¹⁸ ermittelt und abgerechnet werden. Grundlagen dafür sind Arbeitszeitregelungen, Arbeitszeitmodelle, Dienstplanungen und Systeme zur Arbeitszeiterfassung und -bewertung.

¹⁸ Arbeitszeitabhängige Bezüge sind Zeitzuschläge, die etwa für Arbeit nachts oder an Samstagen, Sonntagen und Feiertagen wie auch bei Rufbereitschaft und Inanspruchnahmen innerhalb der Rufbereitschaft gezahlt werden.

4.5.1 Feststellungen

Für Ermittlung und Abrechnung von arbeitszeitabhängigen Bezügen sowie Erstellen von Dienstplänen verfügte keine der vier Universitäten über eine geeignete IT-Unterstützung. Die manuellen Berechnungen führten in nahezu allen geprüften Fällen zu unzutreffenden Zahlungen. Die zuständigen Bezügestellen erhielten die Meldungen der Universitäten mit ausgefüllten Vordrucken per Post.

Der ORH stellte weiter fest, dass die Universitäten Systeme zur Zeiterfassung nicht flächendeckend einsetzten. Ein erheblicher Teil des nichtwissenschaftlichen Personals erfasste seine Arbeitszeit manuell, bei einer Universität mit Stempelkarten. Zwei der geprüften Universitäten nutzten intern verschiedene, autarke Zeiterfassungssysteme.

4.5.2 Bewertung zum Einsatz von BayZeit

Der Einsatz von Zeiterfassungsprogrammen ist notwendig, um die Einhaltung von gesetzlichen¹⁹ und tariflichen Arbeitszeitregelungen²⁰ sowie arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften²¹ nachvollziehen zu können. Die Verantwortung hierfür obliegt dem Dienstherrn und dem Arbeitgeber. Daher muss für alle Arbeitszeitmodelle die zu leistende und geleistete Arbeitszeit schriftlich festgehalten werden. Das eingesetzte System zur Zeiterfassung sollte dem Stand der Technik, den rechtlichen Regelungen (z. B. Arbeitszeitverordnung) und den aktuellen Bedürfnissen der öffentlichen Verwaltung entsprechen.

Mit der Basiskomponente BayZeit steht allen staatlichen Behörden und auch den Hochschulen ein Zeitmanagementsystem zur Verfügung, das auf die bayerischen Anforderungen zugeschnitten ist. Sein modularer Aufbau ermöglicht den Einsatz nach individuellen Bedürfnissen. Für alle Nutzer von BayZeit entfällt mit der Einführung des Lohnartenerfassungsclients seit 2019 die papiergebundene Datenübermittlung an das LfF zur Abrechnung von arbeitszeitabhängigen Bezügen. Weitere Module²² ermöglichen die maschinelle Dienstplanung und Berechnung der Zulagen. BayZeit bietet zusätzlich eine Online-Erfassung und ist barrierefrei.

4.5.3 Empfehlungen zum Einsatz von BayZeit

Der ORH empfiehlt, die Basiskomponente BayZeit mit den Erweiterungen für Dienstplanung und Abrechnung der arbeitszeitabhängigen Bezüge einzuführen, soweit dies im Hinblick auf bestehende Zeiterfassungssysteme wirtschaftlich ist. Diese Thematik sollte mit der Strukturreform der Hochschulen ebenfalls angegangen werden.

¹⁹ Mit Urteil vom 14.05.2019 (C-55/18) hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass die Mitgliedstaaten Arbeitgeber dazu verpflichten müssen, ein System einzurichten, mit dem die tägliche Arbeitszeit der Mitarbeiter gemessen werden kann. Zudem gelten bereits die Regelungen des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG).

²⁰ § 6 Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) Regelmäßige Arbeitszeit, § 7 TV-L Sonderformen der Arbeit, § 10 TV-L Arbeitszeitkonto.

²¹ Arbeitsschutzgesetz.

²² Diese Module sind bereits bayernweit bei der Polizei bzw. im Vollzugsdienst der Justizvollzugsanstalten im Einsatz.



4.5.4 BayHIG-E

Die Hochschulen bleiben auch künftig bei der Aufgabe Personalverwaltung staatliche Dienststellen (Art. 37 Abs. 1 Sätze 2 und 3 BayHIG-E, Gesetzesbegründung zu Art. 4 Abs. 3 BayHIG-E).

Der ORH geht im Hinblick auf die Gesetzesbegründung davon aus, dass für die Abrechnung der Bezüge aller Mitarbeiter der Hochschulen auch künftig das LfF zuständig sein wird.²³ Aus der Gesetzesbegründung geht nicht hervor, ob Basiskomponenten, die in der Personalverwaltung eingesetzt werden, grds. verpflichtend für die Hochschulen bleiben.

Zur IT-Strategie der Hochschulen erläuterte das Wissenschaftsministerium in einem Schreiben vom 24.02.2011, dass *„[die] Entscheidungsfreiheit in IT-Fragen (...) ihre Beschränkung darin [findet], dass bestehende landesweite IT-Basiskomponenten auch für die Hochschulen weiterhin verbindlich sind. Bei möglichen künftigen Basiskomponenten ist eine frühzeitige Beteiligung der Hochschulen am Definitions- und Entwicklungsprozess unabdingbar, ihr Einsatz wäre unter Berücksichtigung der technischen, organisatorischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Hochschulen zu prüfen“*.

Der ORH empfiehlt eine Klarstellung, dass diese Aussagen zur IT-Strategie der Hochschulen fortgelten.

Aus dem Gesetz bzw. der Begründung sollte sich ergeben, dass die Digitalisierung der Personalverwaltung eine Steuerungsaufgabe des Wissenschaftsministeriums ist.

5 Zusammenwirken von Hochschulen – Art. 16 BayHSchG, Art. 6 BayHIG-E

5.1 Ausgangslage

Der ORH hat das Zusammenwirken bei vier Universitäten geprüft. Die Prüfungserfahrungen können allgemein auch für andere Hochschulen mit herangezogen werden.

Das Zusammenwirken der Hochschulen sieht bisher Art. 16 BayHSchG und künftig Art. 6 BayHIG-E vor. Dies betrifft den wissenschaftlichen Bereich, in dem Hochschulen international im Wettbewerb stehen, aber auch den Verwaltungsbereich. Die Hochschulen haben dazu Vereinbarungen und Kooperationen geschlossen. Auch besteht die Möglichkeit, dass das Wissenschaftsministerium für die Zusammenarbeit der Hochschulen Rechtsverordnungen erlassen kann.

²³ Verordnung über Zuständigkeiten für die Festsetzung, Anordnung und Abrechnung der Bezüge von Bediensteten und Versorgungsempfängern (Bezüge-Zuständigkeitsverordnung).

5.2 Feststellungen

Zwischen Hochschulen bestehen beispielsweise folgende Kooperationen:

- ▶ Das System CEUS²⁴-UNIs bezeichnet Datawarehouse-Systeme, die nach individuellen Anforderungen entwickelt wurden. CEUS wird aus den in VIVA enthaltenen Personaldaten und aus dem Hochschulinformationssystem HIS-FSV gespeist. Daraus werden Berichte und Statistiken für das Controlling generiert. Den Betrieb und die Weiterentwicklung der einzelnen Datawarehouse-Systeme übernimmt die Kompetenz- und Servicestelle CEUS an der Universität Bamberg, die dafür Stellenanteile von den beteiligten Universitäten erhält. Eine Universität ist aus dem Verbund CEUS-UNIs ausgestiegen.
- ▶ Für das Campusmanagementsystem Primuss und die Dokumentenmanagementsoftware codia.d3 ist die Primuss-Verbund GbR (Sitz an der TH Ingolstadt) verantwortlich, in der sich 11 Hochschulen zusammengeschlossen haben.
- ▶ Die Koordinierungsstelle für die Datenverarbeitung in der Hochschulverwaltung an den staatlichen Fachhochschulen in Bayern mit Sitz an der Ostbayerischen Technischen Hochschule (OTH) Regensburg betreut die Hochschulen mit Softwareprodukten zur Hochschulverwaltung (HISinOne) und Software für Entscheidungen und Informationsbedarfsanalysen. Die OTH Regensburg erhält von den beteiligten Hochschulen Stellenanteile zur Finanzierung ihrer Personalaufwände.
- ▶ Die TH Nürnberg bietet den anderen Hochschulen eine zentrale IT-Unterstützung an.

In weiteren Bereichen der Verwaltungs-IT arbeiteten die Hochschulen noch nicht zusammen. Je nach ihrer Finanzausstattung entwickelten sie eigene Softwarelösungen oder kauften Produkte (z. B. Berufungsverfahren, Bewerbungstools, Lehrauftragsverwaltung, TNr. 4.1).

5.3 Bewertung

Die oben genannten Beispiele aus dem Bereich der Hochschulen zeigen, dass eine weiter verbesserte Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich zu Synergieeffekten führt und Kosten spart (z. B. beim Einkauf von Dienstleistungen, Hardware und Lizenzen). Dies gilt insbesondere für gemeinsame Softwarelösungen (z. B. Berufungsverfahren, Bewerbungstools, Lehrauftragsverwaltung) und die Verwaltungs-IT, was zu eigenen „Hochschul-Basiskomponenten“ führen könnte (einer entwickelt und pflegt für alle anderen). In diesem Rahmen sollten Stellenanteile an die Hochschule übertragen werden, die eine bestimmte Software für alle beteiligten Partner entwickelt und pflegt.

²⁴ Computerbasiertes Entscheidungsunterstützungssystem für die Hochschulen in Bayern.



Bei der beabsichtigten Hochschulreform sollte darauf geachtet werden, dass Zusammenschlüsse und Kooperationen verstärkt und Doppelstrukturen vermieden werden. Höhere Kosten für die Hochschulen und somit eine höhere Finanzierung durch den Freistaat sollten vermieden werden. Wirtschaftlichkeit und effizienter Mitteleinsatz sind in der Gesetzesbegründung ausdrücklich genannt. Im Hinblick darauf sollte die Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich ausgebaut werden.

5.4 Empfehlungen

Der ORH empfiehlt, dass die Hochschulen

- Kooperationen auch für den Personalbereich eingehen.
- die Zusammenarbeit bei den „Hochschul-Basiskomponenten“ ausbauen.
- den federführenden Hochschulen Stellenanteile für die Entwicklung und Pflege von gemeinsam nutzbarer Software überlassen.

Die Modalitäten sollten zwischen den Hochschulen und mit dem Wissenschaftsministerium festgelegt werden (Art. 6 und Art. 8 BayHIG-E). Der Leistungsverbund der Bibliotheken der Hochschulen ist in Art 6 Abs. 5 BayHIG-E genannt, wonach diese mit der Bayerischen Staatsbibliothek zusammenarbeiten. Als weitere Kooperation sind die Rechenzentren der Hochschulen mit dem Leibnitz-Rechenzentrum der Bayerischen Akademie der Wissenschaften genannt. Diese Aufzählung könnte auf andere Bereiche der Personalverwaltung übertragen werden. Das Wissenschaftsministerium sollte die in Art. 8 BayHIG-E weiterhin vorgesehenen individuellen Rahmenvereinbarungen bzw. im Bereich der Personalverwaltung die fachaufsichtliche Weisungsbefugnis gegenüber staatlichen Dienststellen mit dem Ziel nutzen, dass die Hochschulen ihren IT-Einsatz gemeinsam weiterentwickeln.

6 Interne Governance

6.1 Ausgangslage

Die Interne Governance der Hochschulen umfasst wissenschaftliche Gremien und Einheiten, aber auch die Verwaltung, die mit nichtwissenschaftlichem Personal technische Belange der wissenschaftlichen Arbeiten unterstützt. Die Wissenschaft erwartet, dass ihre Anliegen schnell und zuverlässig erledigt werden. Dies erfordert qualifiziertes Personal, klare Aufgabenzuweisungen und effiziente Abläufe bei voller Regelkonformität.

Die Universitäten betrauen eine Vielzahl von Mitarbeitern mit Aufgaben der Personalverwaltung. Die gesetzlichen und tarifrechtlichen Regelungen sind komplex. Fehler können für Arbeitgeber und Arbeitnehmer dauerhaft zu finanziellen Nachteilen führen.

Die Universitäten legen im Hinblick auf ihre Kernaufgaben großen Wert auf Personalgewinnung für die Forschung. Hier werden viele Anstrengungen unternommen, um sehr gute Wissenschaftler zu gewinnen und an die Universität zu binden. Dies sollte auch für die Personalgewinnung in der Verwaltung und den Rechenzentren gelten.

Die anspruchsvollen Aufgaben in Personalverwaltung und IT erfordern eine fundierte Ausbildung und einschlägige Spezialkenntnisse. Die öffentliche Hand steht in einem permanenten Wettbewerb mit der Privatwirtschaft um die besten Kräfte. Umso wichtiger ist es, den Mitarbeitern Perspektiven zu bieten.

6.2 Organisation der Personalverwaltungen

6.2.1 Feststellungen

Die geprüften Universitäten verfügten jeweils über eine zentrale Personalstelle, die einen Großteil der Personalverwaltungsaufgaben abschließend bearbeitete. Daneben erledigten auch dezentrale Einheiten (Departements, Fakultäten, Lehrstühle etc.) Aufgaben der Personalverwaltung.

Die Verwaltungsabläufe zwischen zentraler und dezentraler Personalverwaltung waren bei den Universitäten unterschiedlich ausgestaltet. Unabhängig davon war festzustellen, dass die Fehlerhäufigkeit deutlich zunahm, wenn dezentrale Einheiten Vorgänge abschließend bearbeiteten (insbesondere arbeitszeitabhängige Bezüge). Ursachen waren, dass Personal ohne ausreichende Qualifikation im Personalrecht eingesetzt war und die Verwaltungsprozesse nicht oder nicht ausreichend digitalisiert waren.

Keine der Universitäten hatte eine Personalbedarfsbemessung durchgeführt. Die geprüften Universitäten unternahmen nach den Prüfungen des ORH erste Schritte, ihre Verwaltungsprozesse zu untersuchen.

6.2.2 Bewertung

Verwaltungshandeln unterliegt der Ordnungsmäßigkeit. Gleichwohl müssen die zugrundeliegenden Prozesse wirtschaftlich ausgestaltet sein. Die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse würde dies unterstützen. Die verhältnismäßig hohen Fehlerquoten bei dezentraler Erledigung von Aufgaben der Personalverwaltung zeigten, dass die Hochschulen ihre Personalverwaltung weiter zentralisieren sollten. Eine durchgehende Digitalisierung könnte die Zentralisierung vereinfachen (TNr. 4). Um das Personal optimal einsetzen zu können, sollten die Hochschulen eine Personalbemessung durchführen.

6.2.3 Empfehlungen

Hochschulen brauchen eine funktionierende, moderne Verwaltung.

Der ORH empfiehlt,

- digitale Lösungen voranzutreiben,
- die Aufgaben der Personalverwaltung soweit wie möglich zu zentralisieren und
- eine Personalbemessung durchzuführen.

Für die Bemessung staatlicher Mittel sollte sichergestellt werden, dass die Hochschulen nach gleichen Maßstäben behandelt werden. Mit Hilfe einer Personalbemessung lässt sich die Gefahr vermindern, dass eine Hochschule, die weniger effizient organisiert ist, durch höhere staatliche Mittel gegenüber einer anderen Hochschule bevorteilt wird, die sich effizienter organisiert hat.

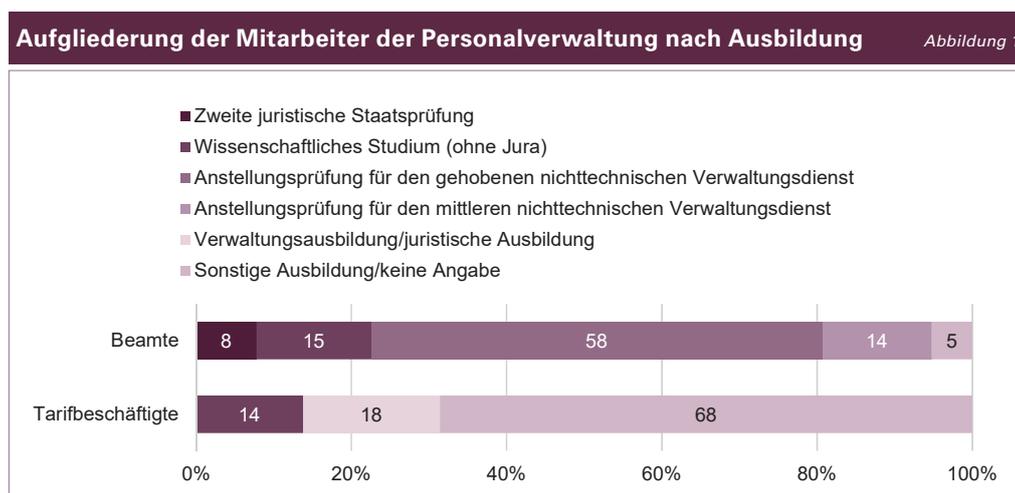
6.3 Personaleinsatz, Personalgewinnung und Personalentwicklung

6.3.1 Feststellungen

Für die Universitäten – wie auch für die staatliche Verwaltung – war es zunehmend schwierig, qualifiziertes Personal zu finden. Die Universitäten hatten für das Verwaltungspersonal (einschließlich Rechenzentren) keine Personalentwicklungskonzepte erarbeitet.

6.3.1.1 Personaleinsatz in der Personalverwaltung

Der ORH hat bei den vier Universitäten mindestens 420 Mitarbeiter²⁵ ermittelt, die mit Personalverwaltungsaufgaben betraut waren; davon waren 138 Beamte (33 %) und 282 Tarifbeschäftigte (67 %). Die folgende Darstellung zeigt eine Aufgliederung nach ihren Ausbildungen:



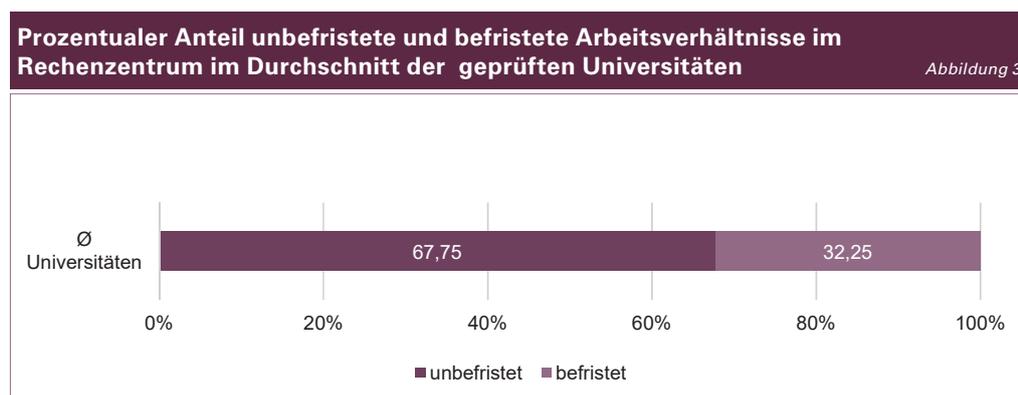
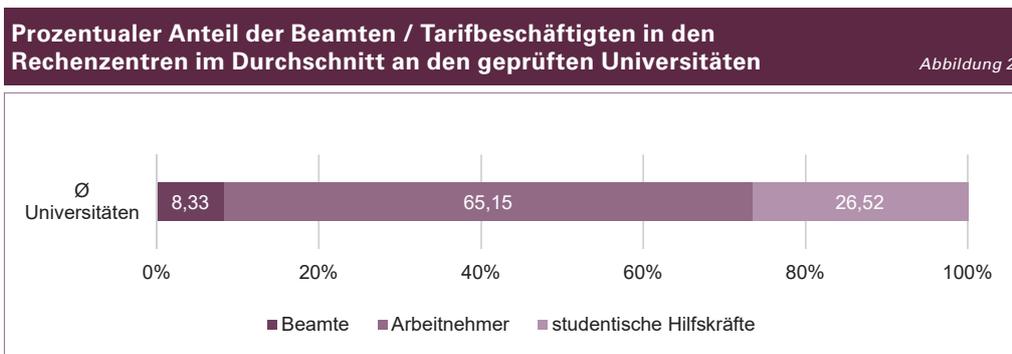
²⁵ Die Universitäten konnten die Anzahl der Mitarbeiter nicht vollständig angeben, die in dezentralen Einheiten Aufgaben der Personalverwaltung wahrnehmen, und auch den zeitlichen Umfang der Tätigkeiten nicht abschätzen. Die von uns zweifelsfrei ermittelten Personen haben wir deshalb insgesamt erfasst (Anzahl, keine Vollzeitäquivalente). Der tatsächliche Personaleinsatz für Personalverwaltungsaufgaben hätte nur mit hohem Aufwand erfragt werden können.

Der Anteil an ausgebildeten Verwaltungsbeamten war in den zentralen Einheiten durchschnittlich höher als in den dezentralen Einheiten. Ein Grund war, dass in den dezentralen Einheiten Mitarbeiter fachfremd für Personalverwaltungsaufgaben eingesetzt wurden. Beispielsweise berechneten hochqualifizierte Wissenschaftler oder auch Sekretariatskräfte arbeitszeitabhängige Bezüge – ein tarifrechtlich komplexes Thema.

6.3.1.2 Personalgewinnung in Personalverwaltung und Rechenzentrum

Die Universitäten bildeten in der Vergangenheit für die Personalverwaltungen selbst aus und warben auch Personal von anderen Behörden ab. Nur bei einer Universität bestand generell die Tendenz, über den eigenen Bedarf hinaus auszubilden, weil die eigenen Bediensteten zu anderen Arbeitgebern oder Dienstherrn wechselten und es immer schwieriger wurde, auf dem „Markt“ geeignetes Personal zu finden.

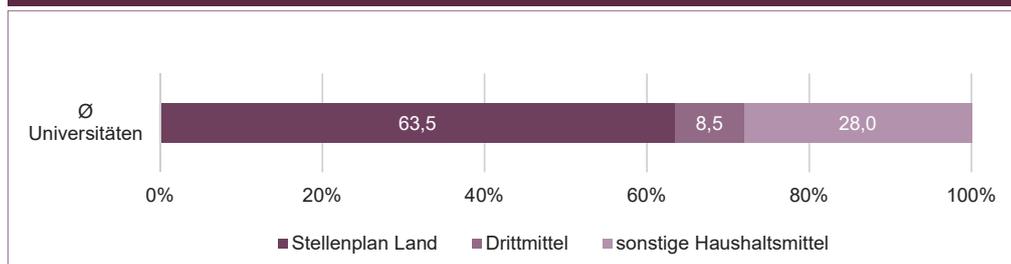
Der Fachkräftemangel ist in der IT sehr groß, weil staatliche Behörden in Konkurrenz zueinander, zu kommunalen Behörden und zur Privatwirtschaft stehen. In der Regel stellten die Universitäten Tarifbeschäftigte ein. Als Perspektive wurden eine Verbeamtung nur selten und eine unbefristete Tätigkeit nicht durchgehend angeboten.



In den Rechenzentren der vier geprüften Universitäten waren durchschnittlich 8 % der Bediensteten Beamte; durchschnittlich 32 % der Arbeitsverhältnisse waren befristet (ohne studentische Hilfskräfte), was zu Kettenbefristungen bzw. Personalfluktuations führte. Die befristeten Arbeitsverhältnisse wurden i. d. R. über Drittmittel verrechnet.

Finanzierung der Stellen / Mittel in Prozent für Personal in den Rechenzentren im Durchschnitt der Universitäten

Abbildung 4



Rund 35 % der Personen werden über Drittmittel²⁶ oder sonstige Haushaltsmittel²⁷ finanziert²⁸.

6.3.1.3 Personalentwicklung in Personalverwaltung und Rechenzentrum

Die geprüften Universitäten hatten noch keine Personalentwicklungskonzepte für das Personal der Personalverwaltung und der Rechenzentren erarbeitet. Personalentwicklung beschränkte sich im Wesentlichen auf Mitarbeitergespräche und Fortbildungen. Finanzielle Anreize, die der TV-L (Vorweggewähren von Stufen und Zulagen) oder das LlbG²⁹ (Beförderungswartezeiten und Zulagen) an sich bieten, wurden nicht erschöpfend genutzt.

Die geprüften Universitäten haben inzwischen Projekte initiiert, die sich mit der Personalentwicklung in den Dienstleistungsbereichen befassen und Personalentwicklungskonzepte geplant oder bereits begonnen.

6.3.2 Bewertung

Dauerhafte Verwaltungsaufgaben, die Kenntnisse im Personalrecht des öffentlichen Dienstes erfordern, sollte vorrangig ausgebildetes Verwaltungspersonal wahrnehmen. Dafür benötigt die Personalverwaltung einschlägig ausgebildetes Fachpersonal. Die Ausbildungen an der Hochschule für den öffentlichen Dienst, der Bayerischen Verwaltungsschule oder der Landesfinanzschule, die bewährt sind, haben die Universitäten nur zurückhaltend genutzt. Die Universitäten sollten die Ausbildung von eigenem Personal an diesen Bildungseinrichtungen verstärken.

Nach den Prüfungserkenntnissen des ORH war es leichter, Personal zu gewinnen, wenn eine Verbeamtung angeboten wurde. Bewerber sind wegen des Beamtenstatus bereit, Gehaltsabschläge gegenüber den Einkünften in der Privatwirtschaft hinzunehmen.

²⁶ Die Drittmittel beinhalten solche des Bundes, der Deutschen Forschungsgemeinschaft sowie von privaten Drittmittelgebern.

²⁷ Unter sonstige Haushaltsmittel fallen Personalfinanzierungen über die Titelgruppen 46, 51, 54, 72, 73, 77, 86, 93, 96 und 99.

²⁸ Die Ordnungsmäßigkeit der Verbuchung hat der ORH nicht geprüft. Soweit Personen während eines Jahres auf mehreren unterschiedlichen Buchungsstellen verrechnet wurden, ist im Diagramm die angegeben, auf der die Person am längsten verrechnet wurde.

²⁹ Gesetz über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamten und Beamtinnen (Leistungslaufbahngesetz – LlbG).

Beamte können sich innerhalb der vorhandenen Stellen und der funktionsgerechten Stellenbewertung beruflich weiterentwickeln. Für Beamte kommen eine sogenannte Bandbreitenbewertung von Dienstposten oder der Wechsel auf einen höher bewerteten Dienstposten in Betracht.

Sofern keine höherwertigen Arbeitsplätze ausgewiesen oder keine neuen Tätigkeiten übertragen werden, stehen Tarifbeschäftigten keine beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten offen. Insoweit bietet eine Verbeamtung mehr Chancen. Bei der Personalgewinnung sollten daher auch die Möglichkeiten der Personalentwicklung für Beamte mitberücksichtigt werden.

Da es sich in der Personalverwaltung und in den Rechenzentren i. d. R. um Daueraufgaben handelt, sollten unbefristete Arbeitsverträge angeboten werden. Befristungen führen zu einer hohen Personalfuktuation, die mit Wissensverlust und Einarbeitungsaufwand verbunden ist. Kettenbefristungen sind zudem rechtlich problematisch.

Aufgrund der Größe des Personalkörpers einer Universität und des Umfangs des Haushalts der Universitäten sollte die Reform genutzt werden, um zu prüfen, ob die notwendigen Stellen durch Umschichtungen oder Umwandlung von Mitteln in Stellen zur Verfügung gestellt werden können.

6.3.3 Empfehlungen

Der ORH empfiehlt, dass die Hochschulen

- für Aufgaben, die Kenntnisse im Verwaltungsrecht (Personalrecht) erfordern, vorrangig ausgebildete Verwaltungsbeamte einsetzen,
- Mitarbeiter vorrangig von fachfremden Aufgaben entlasten,
- die eigenen Ausbildungen ausbauen,
- ein professionelles Personalmanagement aufbauen,
- Personalentwicklungskonzepte für die Personalverwaltungen und die Rechenzentren der Universitäten initiieren und bereits begonnene Projekte zügig realisieren,
- eine summarische Bewertung der Beamtenstellen durchführen³⁰,
- das Angebot einer Verbeamtung und die vorhandenen gesetzlichen, tariflichen und finanziellen Möglichkeiten stärker nutzen und
- die Anzahl befristeter Arbeitsverhältnisse minimieren.

³⁰ Art. 25 Satz 3 BayBesG.



6.3.4 Bayerisches Hochschulinnovationsgesetz – BayHIG-E

Auch in der Personalverwaltung, insbesondere aber in den Rechenzentren war Personal eingestellt, das nicht aus Stellen (Personalsoll A), sondern aus Mitteln (Personalsoll B) teilweise sogar aus Drittmitteln finanziert wurde (T Nr. 6.3.1.2). Auf Mittel eingestelltes Personal kann nur befristet eingestellt werden. Dies führte u. a. zu den oben beschriebenen Kettenbefristungen. Hinsichtlich des Personalsolls B soll ein pauschaler mengenmäßiger Ausweis der Stellen erfolgen (Art. 11 Abs. 3 Satz 2 BayHIG-E).

Der ORH empfiehlt eine Prüfung dahingehend, ob ein Teil der Mittel auch als Stellen ausgebracht werden könnte, damit verstärkt unbefristete Arbeitsverhältnisse angeboten werden könnten.

7 Personalrecht

7.1 Ausgangslage

Die Gewinnung von qualifizierten Professoren ist eines der zentralen Themen von Hochschulen. Mitentscheidend ist die Bezahlung. Die Prüfungen der vier Universitäten zeigten, dass einige Rechtsvorschriften optimiert werden könnten.

Das Eckpunktepapier zur Hochschulreform sieht vor, die Verbindungen zur Wirtschaft zu stärken und auszuweiten.³¹ Aus Sicht des ORH sollten folgende Problematiken bei der geplanten Hochschulreform gelöst werden.

7.2 Anrechnung von Zeiten als Assistant Professor – Art. 42a BayBesG

7.2.1 Feststellungen

Das Grundgehalt der Professoren in den Besoldungsgruppen W 2 und W 3 bemisst sich nach drei Stufen.³² Dies hängt von der Dienstzeit bzw. der Vorbeschäftigung der Professoren ab. Zeiten einer hauptberuflichen Professur an einer ausländischen Hochschule sind anzurechnen und führen zu einer höheren Stufe und höheren Bezügen.³³ Die Verwaltungsvorschrift dazu schließt die Anrechnung der Tätigkeit eines Assistant Professors grundsätzlich aus, da diese regelmäßig der deutschen Juniorprofessur entspricht, die nicht angerechnet werden kann.³⁴

Die Formulierung der Verwaltungsvorschrift lässt Ausnahmen von diesem Grundsatz zu, die die Universitäten häufig nutzten. Tätigkeiten als Assistant Professor in den USA, Großbritannien oder vergleichbare Tätigkeiten in anderen europäischen und außereuropäischen Ländern berücksichtigten die Universitäten i. d. R. ohne bzw. ohne ausreichende Begründungen bei der Stufenzuordnung der Professoren.

³¹ Abschnitt F Nr. I. und II. des Eckpunktepapiers.

³² Art. 42 Abs. 1 Satz 1 BayBesG.

³³ Art. 42a Abs. 1 Nr. 2 BayBesG.

³⁴ Nr. 42a.1 Satz 4 Bayerische Verwaltungsvorschriften zum Besoldungsrecht und Nebengebieten (BayVwVBes).

Die Universitäten begründeten dies damit, dass die Beurteilung, ob die Tätigkeit eines Assistant Professors im Einzelfall einer deutschen Juniorprofessur entspreche oder nicht, in den verschiedenen Ländern sehr schwierig sei. Eine genauere Prüfung sei nicht selten nur durch Gutachten aus den entsprechenden Ländern möglich, was jedoch im Hinblick auf die Zunahme der Fälle und der Internationalisierung als unverhältnismäßiger Aufwand erscheine. Weiter wurde auf die unterschiedlichen Wissenschaftssysteme und „Vertragskulturen“ insbesondere im amerikanischen und britischen Wissenschaftssystem verwiesen.

7.2.2 Bewertung

Vorbeschäftigungszeiten, die bei der Stufenzuordnung berücksichtigt werden können, sind anzurechnen.³⁵ Die Universität hat daher Vordienstzeiten zu prüfen. Bei einer Tätigkeit als Assistant Professor ist dies nach den grundsätzlichen Äußerungen der Universitäten sehr diffizil, zeit- und kostenaufwändig und verursacht erheblichen Verwaltungsaufwand.

7.2.3 Empfehlungen

Der ORH empfiehlt, bei der anstehenden Hochschulreform Art. 42a Abs. 1 Nr. 2 BayBesG so zu fassen, dass Hochschulen künftig sach- und interessengerecht über die Anrechnung von Vorbeschäftigungszeiten mit vertretbarem Verwaltungsaufwand entscheiden können.

7.3 Forschungszulage

7.3.1 Feststellungen

Professoren, die im Hauptamt Mittel von Dritten für Forschungs- oder Lehrvorhaben der Hochschule einwerben und diese durchführen, können daraus eine Zulage erhalten, soweit der Drittmittelgeber mit der Vergabe einverstanden ist (Forschungs- und Lehrzulage).³⁶ Forschungszulagen werden aus privaten und öffentlichen Drittmitteln gezahlt.

Der ORH stellte in einigen Fällen fest, dass die Forschungszulage³⁷ aus dem dezentralen Overheadanteil für Forschungsvorhaben eines öffentlichen Drittmittelgebers entnommen war. Der Overhead beinhaltet Mittel, mit denen ein auf das Forschungsvorhaben entfallender Anteil von Infrastrukturkosten gedeckt werden soll. Overhead-Mittel sind daher i. d. R. pauschaliert. Ihre Verwendung überprüft der Drittmittelgeber grundsätzlich nicht. Eine ausdrückliche Zustimmung des Drittmittelgebers zur Gewährung der Forschungszulage lag in einigen Fällen nicht vor. Nach den vorgelegten Unterlagen hatte der Drittmittelgeber auch keine Kenntnis, dass eine Forschungszulage gewährt wurde.

³⁵ Art. 42a Abs. 1 BayBesG.

³⁶ Art. 57 Abs. 1 BayBesG.

³⁷ Zum Beispiel 75.000 € verteilt auf mehrere Jahre.



Die Universität ging von einer „konkludenten“ Zustimmung bzw. einer expliziten Zustimmung aus den Zuwendungsbestimmungen aus. Die Mittel für den Overhead seien pauschaliert, in den Zuwendungsbestimmungen seien keine Vorgaben zu dessen Verwendung getroffen, auch werde die tatsächliche Verwendung nachträglich nicht überprüft, sodass davon ausgegangen werden könne, der Drittmittelgeber sei „konkludent“ mit der Gewährung einer Forschungszulage daraus einverstanden.

Der ORH bat das Wissenschaftsministerium um eine Stellungnahme zu Forschungszulagen aus Mitteln für ERC-Forschungsvorhaben³⁸. Dieses wandte sich an die zuständige Nationale Kontaktstelle (NKS ERC), die die Hochschulen bei der Antragstellung und beim Grant Management unterstützt. Die NKS ERC teilte laut Ministerium telefonisch mit, dass die Zahlung der Forschungszulage aus Overhead-Mitteln EU-förderrechtlich nicht zu beanstanden sei. Der Overhead werde pauschal zur Verfügung gestellt, die Hochschulen seien frei in der Entscheidung, wie sie diese Mittel im Rahmen des geförderten Projekts verwenden möchten. Gängige Praxis der Hochschulen sei, Wissenschaftlern aus dem Overhead einen Bonus zu zahlen, wenn sie einen ERC-Grant einwerben. Dieses Instrument werde z. B. im Rahmen von Ruf- und Bleibeverhandlungen gezielt eingesetzt, um Wissenschaftler mit Potenzial an eine Hochschule zu holen bzw. dort zu halten. Das heißt, im Rahmen der (Berufungs-)Verhandlungen werde zugesagt, dass sie einen Teil des Overheads als Forschungszulage erhalten, wenn sie einen ERC-Grant einwerben. Als ungeschriebene Grenze sei allerdings zu berücksichtigen, dass die Leistungen, für deren Abdeckung der Overhead eigentlich gedacht ist, also indirekte Kosten, nicht gefährdet werden dürften. Die Zulagenzahlung dürften also das Projekt nicht gefährden, weil dessen indirekte Kosten nicht mehr finanziert seien.

Nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums liege deshalb insoweit das nach Art. 57 Abs. 1 Satz 1 BayBesG erforderliche Einvernehmen des Drittmittelgebers für die Gewährung der Forschungszulage aus Overhead-Mitteln konkludent vor. Die Zahlung der Forschungszulage aus Overhead-Mitteln sei EU-förderrechtlich sowie besoldungsrechtlich nicht zu beanstanden.

7.3.2 Bewertung

Der ORH beurteilt nicht, ob eine Forschungszulage EU-förderrechtlich konform gezahlt wurde. Das Besoldungsrecht unterscheidet nicht zwischen privaten und öffentlichen Drittmitteln und ermöglicht daher, Forschungszulagen aus öffentlichen Drittmitteln zu gewähren. In einigen geprüften Fällen war für den öffentlichen Drittmittelgeber allerdings aus den Kostenberechnungen für die Forschungsvorhaben nicht ersichtlich, dass Forschungszulagen gezahlt werden sollten. Auch Zahlungen aus dem Overhead waren dem Zuwendungsgeber nicht bekannt.

Der ORH geht vom Gesetzeswortlaut und davon aus, dass ein „Einverständnis“ des Drittmittelgebers zur Zahlung der Forschungszulage vorliegen muss, also positive

³⁸ European Research Council – Der Europäische Forschungsrat.

Kenntnis besteht, dass und in welcher Höhe diese gezahlt werden soll. Die Overhead-Mittel, die bis zu 20 % der Forschungsmittel betragen können, dienen der Finanzierung von Infrastrukturkosten im Zusammenhang mit dem Forschungsprojekt. Das Wissenschaftsministerium und auch der NKS ERC räumen ein, dass die Overhead-Mittel eigentlich für indirekte Kosten gedacht seien. Zur Transparenz und haushaltsrechtlichen Klarheit hätte eine Forschungszulage für den projektleitenden Professor gesondert im Finanzierungsplan des Forschungsprojekts benannt werden müssen.

Die Universität legte das Gesetz anders aus und berücksichtigte außerdem nicht, dass Zusicherungen, Vereinbarungen und Vergleiche, die eine höhere als die gesetzlich zustehende Besoldung verschaffen sollen, unwirksam sind.³⁹ Dies sollte auch bei Ruf- und Bleibeverhandlungen beachtet werden.

Nach Auffassung des ORH bedarf es für Fälle, in denen ein Beamter im Hauptamt Leistungen erbringt, die für ihn neben der Besoldung mit weiteren finanziellen Vorteilen verbunden sind, einer klaren und eindeutigen gesetzlichen Regelung.

7.3.3 Empfehlungen

Der ORH empfiehlt, bei der geplanten Hochschulreform Art. 57 Abs. 1 BayBesG zu überprüfen und gegebenenfalls dahingehend anzupassen, dass der Drittmittelgeber zumindest dem finanziellen Rahmen für eine Forschungszulage ausdrücklich zustimmen muss.

7.4 Beratungsleistungen bei Drittmittelprojekten

7.4.1 Feststellungen

Der ORH prüfte bei vier Universitäten, ob und in welchem Umfang Professoren Beratungsleistungen bei Projekten übernommen hatten, die im Hinblick auf das Nebentätigkeitsrecht zu Konflikten mit ihren Dienstaufgaben führen können.

Leiter von Drittmittelprojekten erhielten Beratungshonorare für Projekte, die sie im Hauptamt einwarben und durchführten. Beratungshonorare vereinbarten Universität und Professor (als Projektleiter) für Teile des Projekts in gesonderten Verträgen und die Universität genehmigte „Beratungstätigkeiten“ als Nebentätigkeiten. Die Honorarhöhen wurden pauschal festgesetzt und der Projektleiter stellte sie dem Projekt in Rechnung, sodass Beratungshonorare aus Drittmitteln finanziert wurden.

Dem Landtag hatte das Wissenschaftsministerium in einer Stellungnahme vom 26.03.1999 mitgeteilt, dass ein Forschungsprojekt ausnahmsweise und nur dann rechtlich vertretbar aufgeteilt werden könne, wenn der abgetrennte „Beratungsteil“ ein abgrenzbarer Teil des Forschungsprojekts sei. Das Beratungshonorar könne mit Vertrag nach Art. 57 Abs. 1 BayHO zwischen der Hochschule und dem Professor vereinbart werden.

³⁹ Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BayBesG.



Gegenüber den Fachhochschulen beschränkte das Wissenschaftsministerium mit Schreiben vom 25.09.2003 diese Möglichkeit allerdings auf angestellte Beschäftigte, da dies bei Beamten nicht möglich sei. In einem weiteren Schreiben vom 04.12.2003 hat es ergänzend auf die Einhaltung nebetätigkeitsrechtlicher Bestimmungen verwiesen (§ 5 Verordnung über die Nebentätigkeit der Beamten (Bayerische Nebentätigkeitsverordnung)).

In der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung bestätigte die Universität, dass sie Hauptamt und Nebentätigkeit lediglich bei Projektbewilligung inhaltlich abgegrenzt habe. Zur besseren Dokumentation werde die Universität künftig darauf achten, dass sich die Nebentätigkeit als Modul klar aus dem Gesamtprojekt herauslösen lasse und einen geschlossenen Teil des Projekts darstelle.

7.4.2 Bewertung

Soweit ein Projekt, das über eingeworbene Drittmittel finanziert wird, als Hochschulforschung und damit als Dienstaufgabe durchgeführt wird, ist diese für den projektleitenden Professor mit seiner Besoldung abgedeckt. Die Universitäten haben nicht berücksichtigt, dass Zusicherungen, Vereinbarungen und Vergleiche, die eine höhere als die gesetzlich zustehende Besoldung verschaffen sollen, unwirksam sind.⁴⁰ Einem Beamten ist also untersagt, dieselbe Tätigkeit sowohl hauptamtlich als auch nebenamtlich auszuüben (sog. Splittingverbot). Dies gilt auch, wenn zusätzliche Leistungen von Dritten mit Billigung des Dienstherrn gewährt werden. In der Folge kann von dem mit Drittmitteln finanzierten Forschungsprojekt ein Teil auch nicht als „Beratung“ abgetrennt und dem projektleitenden Professor zusätzlich vergütet werden.

Die betroffene Universität interpretierte nach ihrer Praxis das Gesetz anders. Die Vertragsgestaltung ließe sich als Gesetzesumgehung ansehen, sodass das Beratungshonorar als unzulässige Doppelvergütung anzusehen und abzuführen ist, weil der gesetzliche Besoldungsanspruch überschritten wird. Der ORH hält die derzeitige Rechtslage für unbefriedigend und regt eine klare gesetzliche Regelung an.

7.4.3 Empfehlungen

Der ORH empfiehlt, bei der anstehenden Hochschulreform festzulegen, unter welchen Voraussetzungen Ausnahmen vom Verbot der Doppelalimentation möglich sind.

7.5 Unternehmerisch tätige Professoren – Art. 42 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayHIG-E

Professoren, die u. a. unternehmerisch oder in sonstiger Weise wirtschaftlich tätig sind, können in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis beschäftigt werden (Art. 42 Abs. 3 Nr. 3 BayHIG-E). Von dieser Entscheidung hängt ab, ob der Professor im Beamtenverhältnis mit seinen weitreichenden Konsequenzen im Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht verbleibt oder in ein Arbeitsverhältnis übertritt.

⁴⁰ Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BayBesG.

Bei mehrfachen Wechseln zwischen Beamten- und Arbeitsverhältnis, die davon abhängen, ob eine unternehmerische Tätigkeit vorliegt, sieht der ORH einen gesteigerten Verwaltungsaufwand hinsichtlich Besoldung, Entgelt und späterer Absicherung durch Versorgung oder Rente. Die Bezahlung des Professors wird mitentscheidendes Gewicht für die Wahl des Beschäftigungsverhältnisses bei unternehmerischer Tätigkeit haben.

Der ORH empfiehlt mit der anstehenden Hochschulreform eine gesetzliche Klarstellung hinsichtlich Besoldung, Versorgung, Nachversicherung für die Fälle, bei denen Professoren mit Unternehmereigenschaft vom Beamtenverhältnis ins privatrechtliche Dienstverhältnis und umgekehrt wechseln.

7.6 Eigenes Personal von Hochschulmitgliedern – Art. 12 Abs. 4 Satz 3 BayHIG-E

Eingeworbene Drittmittel fließen dem Haushalt der jeweiligen Hochschule zu. Ein Hochschulmitglied soll künftig für ein Drittmittelprojekt, das es durchführt, eigenes Personal einstellen können (Art. 12 Abs. 4 Satz 3 BayHIG-E).

In einem solchen Fall müsste das Hochschulmitglied die gesamte Arbeitgeberfunktion übernehmen (Festsetzen der Bezüge, Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, Führen des Lohnkontos, Beachten aller gesetzlicher Vorschriften, wie z. B. Mindestlohn und ArbZG). Das Hochschulmitglied kann dazu einen externen Dienstleister beauftragen.

Der ORH geht davon aus, dass weder die Personalverwaltung der Hochschule noch eine andere staatliche Behörde diese Arbeitgeberaufgaben übernehmen werden. Ansonsten müsste dafür ein finanzieller Ausgleich vereinbart werden.

Wie dieses Personal bezahlt wird, ist nicht festgelegt. Das Hochschulmitglied unterliegt nicht dem Tarifrecht, ist frei in der Festsetzung der Vergütung und wird lediglich nach unten durch den gesetzlichen Mindestlohn und nach oben durch die zur Verfügung stehenden Drittmittel begrenzt.

Die Möglichkeit, eigenes Personal einzustellen, führt u. U. dazu, dass im selben Drittmittelprojekt staatliches Personal, das nach den geltenden besoldungs- oder tarifrechtlichen Bestimmungen bezahlt wird, und eigenes Personal des Hochschulmitglieds arbeitet, das (bei vergleichbarer Tätigkeit) davon abweichend vergütet wird.

Nicht geklärt ist auch, ob und inwieweit die bei dem Hochschulmitglied geleisteten Beschäftigungszeiten bei einer späteren Festsetzung der Vergütung berücksichtigt werden (z. B. Stufenzuordnung), wenn das Personal des Hochschulmitglieds von der Hochschule als staatliches Personal übernommen wird.

Aus dem Gesetzestext ergibt sich ferner nicht, ob der Zuwendungsgeber positive Kenntnis davon haben muss, ob und in welchem Umfang eigene Mitarbeiter des Hochschulmitglieds aus den Drittmitteln bezahlt werden. Zu den Zuwendungsgebern können ohne



eine gesetzliche Differenzierung auch öffentliche Drittmittelgeber zählen.

Der ORH weist darauf hin, dass diese Möglichkeit als Umgehung der Tarifbindung des Freistaates missverstanden werden könnte.

Die für die benötigten Bezüge erforderlichen Drittmittel müssten dem Hochschulmitglied auf sein Konto überwiesen werden, damit es seinen Arbeitgeberpflichten nachkommen kann. Dies zöge eine notwendige Prüfung der Mittelverwendung nach sich.

Der ORH empfiehlt, den Gesetzestext dahingehend anzupassen, dass der Drittmittelgeber positive Kenntnis haben muss, wenn ein Hochschulmitglied eigenes Personal einstellt, das aus Drittmitteln finanziert wird.

8 Qualitätssicherung in der Personalverwaltung

8.1 Ausgangslage

Fehler in der Personalverwaltung führen zu rechtlichen Problemen mit teilweise erheblichen finanziellen Auswirkungen.

8.2 Feststellungen

Der ORH prüfte, ob in den Personalverwaltungen eine ausreichende Qualitätssicherung vorhanden war, sodass die Ordnungsmäßigkeit der Bezügezahlung gewährleistet war. Dazu wählte er risikoorientiert Personalfälle aus, die erfahrungsgemäß fehleranfällig sein können.

- Die Datenpflege in VIVA war unzureichend, was sich auf die Bezügezahlung auswirken kann.
- Das „Vier-Augen-Prinzip“ war nicht in allen Bereichen eingehalten und Personalfälle wurden nicht durchgängig materiell-rechtlich überprüft.
- Das für die Prüfung von Datenvorgaben in VIVA anzuwendende Prüfprogramm hr-easy audit wurde unzureichend genutzt.
- Soweit eine Innenrevision eingerichtet war, standen Vorgänge der Personalverwaltung nicht im Vordergrund.

8.3 Bewertung

Für die Einhaltung von gesetzlichen und tariflichen Regelungen sind Dienstherr / Arbeitgeber verantwortlich. Das Haushaltsrecht sieht bei Bewirtschaftungsmaßnahmen das „Vier-Augen-Prinzip“ vor.

Die Qualitätssicherung in der Personalverwaltung dient dazu, die Ordnungsmäßigkeit der Bezügefestsetzung in eigener Zuständigkeit sicherzustellen, und auch der Korruptionsprävention. Dienstherr / Arbeitgeber müssen die Einhaltung der materiell-rechtlichen Vorgaben prüfen. Zusätzlich müssen die im Personalverwaltungssystem VIVA erfassten Daten zur Qualitätssicherung zeitnah auf ihre Richtigkeit überprüft werden. Diese bilden die Grundlage für die Bezügeabrechnung, da im integrierten Verfahren VIVA die Personalstellen dem LfF keine begründenden Unterlagen zusenden. Die jeweilige Prüfung ist zu protokollieren. Fehlvorgaben sind umgehend zu korrigieren.

Die risikoorientierten Prüfungen des ORH zeigten, dass die Qualitätssicherungen an allen vier Universitäten unzureichend waren. Das „Vier-Augen-Prinzip“ wurde nicht konsequent umgesetzt. Die vorgeschriebenen Prüfungen mit dem Prüfmodul hr-easy audit fanden nicht oder nur oberflächlich statt.

Eine Innenrevision ist für die Hochschulen nicht zwingend vorgeschrieben, der ORH hält sie aber für zweckmäßig.

8.4 Empfehlungen

Der ORH empfiehlt, dass die Hochschulen die Qualitätssicherung konsequent umsetzen und eine wirksame Innenrevision auch für die Personalverwaltungen einrichten.

8.5 Qualitätssicherung – Art. 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 BayHIG-E

Für Organisation und Tätigkeit der Verwaltung der Hochschulen ist künftig ebenfalls eine Qualitätssicherung vorgegeben (Art. 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 BayHIG-E). Die Hochschulen sollen hierzu ein System zur Sicherung der Qualität ihrer Arbeit entwickeln und auch in angemessenen zeitlichen Abständen externe Evaluationen durchführen.

Der ORH begrüßt, dass der Verwaltungsbereich der Hochschulen in die Qualitätssicherung miteinbezogen werden soll. Hinsichtlich der Personalausgaben ist zu berücksichtigen, dass in erster Linie die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu sichern ist und Personaldaten einem besonderen Datenschutz unterliegen. Soweit eine externe Evaluation auch Personalausgaben und damit personenbezogene Daten umfassen soll, sind die EU-Datenschutzgrundverordnung und das Bayerische Datenschutzgesetz zu beachten. Danach können personenbezogene Daten an Dritte außerhalb der Staatsverwaltung nur insoweit weitergegeben werden, als dies von der Zustimmung des Betroffenen oder durch eine gesetzliche Ermächtigung gedeckt ist. Der ORH weist darauf hin, dass aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bereits vorhandene Instrumente (z. B. Prüftool hr-easy audit für das Verfahren VIVA) in die Qualitätssicherung einbezogen werden sollten.



Der ORH empfiehlt, dass das Wissenschaftsministerium für die grundsätzliche Thematik der Qualitätssicherung die zentrale Steuerung übernimmt.

Karlheinz Windsheimer
Ministerialdirigent

Ralf Heider
Ltd. Ministerialrat

IMPRESSUM

Herausgeber:

Bayerischer Oberster Rechnungshof

vertreten durch den

Präsidenten Christoph Hillenbrand

Kaulbachstraße 9

80539 München

Telefon: (089) 28626-0

Telefax: (089) 28626-277

E-Mail: poststelle@orh.bayern.de



Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon: (089) 2 86 26-0
Telefax: (089) 2 86 26-277
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de

www.orh.bayern.de