



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2021

**Nr. 18 Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
- grundsätzliche Ausrichtung und
Finanzierung müssen auf den Prüfstand -**

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 18

**Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften
Speyer
- grundsätzliche Ausrichtung und Finanzierung müs-
sen auf den Prüfstand -**

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer wird gemeinsam von Bund und Ländern getragen. Die Finanzierungsanteile waren unausgewogen. Die 2018 nicht durch Eigen- oder Drittmittel der Universität gedeckten Ausgaben finanzierten das Land Rheinland-Pfalz mit 8,8 Mio. € und die übrigen Länder mit 2,3 Mio. €. Der Bund leistete einen Festbetrag von 174.300 € jährlich.

Die Überprüfung der Angemessenheit der Beiträge, die seit 1996 in einem vierjährigen Turnus vorzunehmen ist, war nicht dokumentiert.

Die Zahl der Studierenden im verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium ist seit 2004 stark rückläufig. Die Auslastung der Studienplätze im Wintersemester 2019/2020 lag nur noch bei 42 %. Mitursächlich hierfür waren nicht auf die Vorlesungszeiten abgestimmte Regelungen der Referendarausbildung in den einzelnen Ländern.

In dem Strategiepapier der Universität aus dem Jahr 2015 zur Hochschulentwicklung blieben wesentliche Gesichtspunkte, wie der Rückgang der Studierendenzahl, vergleichsweise hohe Ausgaben je Studierenden und fehlende Kooperationen mit benachbarten Universitäten, unberücksichtigt.

Weiterbildungsveranstaltungen wurden unverändert auf das Lehrdeputat der Professoren angerechnet, obwohl sich die Veranstaltungsdauer verkürzt hatte.

Die Leistungsverrechnung im Rahmen der Kooperation mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung war seit mindestens 2002 nicht aktualisiert worden. Die Universität stellte dem Institut personelle Ressourcen im Umfang von zwei bis drei Professuren unentgeltlich zur Verfügung.

Die Auslastung der Gästehäuser außerhalb der Vorlesungszeiten war gering. Kalkulation und Abrechnung der Entgelte für die Beherbergungsleistungen waren verbesserungsbedürftig.

1 Allgemeines

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer bildet ein Zentrum der Verwaltungswissenschaften und dient deren Pflege und Entwicklung durch Forschung, Lehre und Studium. Zu ihren weiteren Aufgaben gehört insbesondere die Mitwirkung an der Aus- und Weiterbildung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes.¹

¹ § 2 Landesgesetz über die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (DUVwG).

Bund und Länder finanzieren die Universität gemeinschaftlich. Die Vertreter der Finanzierungsträger sind Mitglieder des Verwaltungsrats. Dieser unterstützt die Universität unter anderem bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Im Wintersemester 2019/2020 waren 441 Studierende und 49 Doktoranden eingeschrieben.

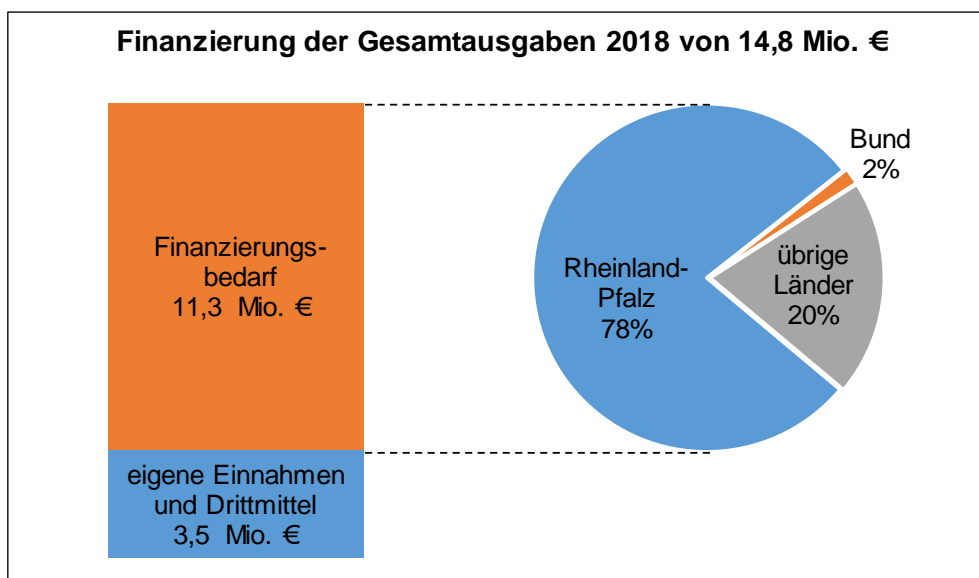
Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Universität insbesondere in den Haushaltsjahren 2015 bis 2018 geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierungsanteile von Bund und Ländern unausgewogen

Bund und Länder tragen die ungedeckten Aufwendungen der Universität auf der Grundlage von Vereinbarungen. Der Anteil des Sitzlandes Rheinland-Pfalz beläuft sich auf 65 %. Der Bund leistet einen Festbetrag von 174.300 € jährlich. Den danach noch verbleibenden Finanzbedarf übernehmen die Länder nach Vomhundertsätzen. Dabei waren die Beiträge der alten Länder in erster Linie aus der Zahl der durchschnittlich entsandten Rechtsreferendare hergeleitet und die Beiträge der neuen Länder nach deren Einwohnerzahl ermittelt worden. Auf Rheinland-Pfalz entfällt insoweit noch ein Länderanteil von 13,6 %. Zudem finanziert es weitere Ausgaben, die bei der Berechnung der Länderanteile unberücksichtigt bleiben, z. B. für Versorgungsempfänger, für das Gästehaus Otto Mayer und für die Liegenschaften der Universität.

Im Jahr 2018 deckte die Universität die Ausgaben von 14,8 Mio. € zu fast 24 % (3,5 Mio. €) durch eigene Einnahmen und Drittmittel². Der Gesamtbeitrag des Landes Rheinland-Pfalz betrug 8,8 Mio. €, der der übrigen Länder 2,3 Mio. € und der des Bundes - wie bereits dargestellt - weniger als 0,2 Mio. €



Die Grafik zeigt, wie sich der Finanzierungsbedarf der Universität im Jahr 2018 auf die Träger verteilt.

Nach dem Anfang 1996 in Kraft getretenen Finanzierungsabkommen ist eine Überprüfung der Finanzierungsanteile im vierjährigen Turnus vorgesehen. Allerdings war eine solche Prüfung nicht dokumentiert. Nachdem 2015 das sogenannte Kooperationsverbot weggefallen ist, das ursprünglich einer stärkeren Bundesbeteiligung

² Drittmittel sind Mittel, die zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Lehre zusätzlich zum regulären Hochschulhaushalt (Grundausrüstung) von öffentlichen oder privaten Stellen eingeworben werden.

entgegengestanden hatte³, war die Angemessenheit des Festbetrags nicht untersucht worden. Die Beteiligung des Bundes war z. B. bei der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster mit 17,4 % im Jahr 2020 deutlich höher⁴.

Das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, Voraussetzung und Grundlage für Gespräche mit den Partnern aus Bund und Ländern über die finanzielle Ausstattung der Universität sei eine noch zu erarbeitende umfassende Zukunftsstrategie.

2.2 Geringe Inanspruchnahme des gemeinschaftsfinanzierten verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums

Ein wesentliches Studienangebot der Universität und Grundlage für die Gemeinschaftsfinanzierung ist das einsemestrige postgraduale verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium für Referendare.⁵ Es umfasst - ungeachtet deutlich gesunkener Einstellungszahlen für Rechtsreferendare⁶ - seit Jahrzehnten 443 Studienplätze, die nach einem seit dem Wintersemester 1994/1995 unveränderten Schlüssel auf die Länder verteilt sind. Diese entscheiden über die Entsendung der Referendare in eigener Zuständigkeit.

Im Wintersemester 2019/2020 waren diese Studienplätze nur zu 42 % belegt. Lediglich Baden-Württemberg und das Saarland schöpften ihre Entsendequoten aus.

Neben der verringerten Einstellung von Rechtsreferendaren sind mitursächlich für den deutlichen Rückgang der Entsendezahlen seit 2004 die unterschiedlichen Regelungen und Entsendemöglichkeiten der Länder. Häufig waren der Semesterbeginn an der Universität sowie Beginn, Dauer und Ende der Ausbildungsstation im Rechtsreferendariat, in der ein Ergänzungsstudium in Betracht kommt, nicht hinreichend aufeinander abgestimmt⁷. Dadurch waren ein Studienaufenthalt in Speyer und ein reibungsloser Ablauf der übrigen Referendarausbildung oft nicht ohne Weiteres zu vereinbaren.

³ Mit der am 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Änderung des Artikels 91b Grundgesetz wurden die Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich in Fällen überregionaler Bedeutung erweitert. Dies ermöglicht dem Bund, unter anderem auch Hochschulen langfristig zu fördern.

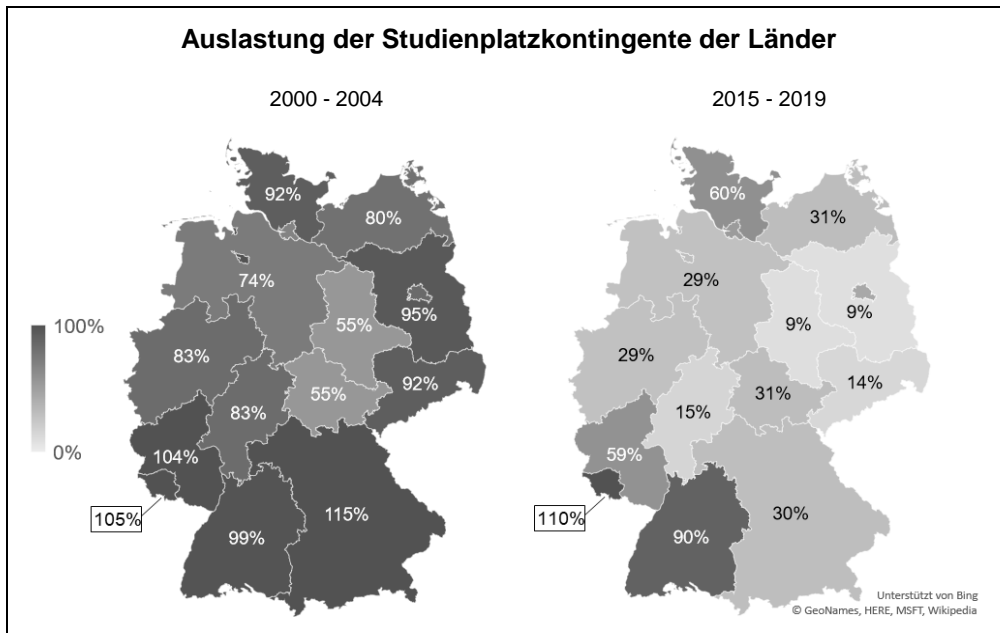
⁴ Vgl. Kapitel 03 130 Deutsche Hochschule der Polizei des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen.

⁵ Das Ergänzungsstudium wendet sich in erster Linie an Rechtsreferendare. Es steht aber auch sonstigen Bewerbern offen, die ein Universitätsstudium der Rechts-, Wirtschafts- oder Sozialwissenschaften absolviert haben.

⁶ Im Jahr 2001 stellten die Länder insgesamt 10.240 Referendare ein. 2018 waren es nur noch 7.443 Referendare (- 27 %), vgl. https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Juristen/Ausbildung_node.html.

⁷ In der Regel waren dies die Verwaltungs- und Wahlstation. Das Juristenausbildungsrecht einiger Länder sieht auch eine Entsendemöglichkeit in der Anwaltsstation vor.

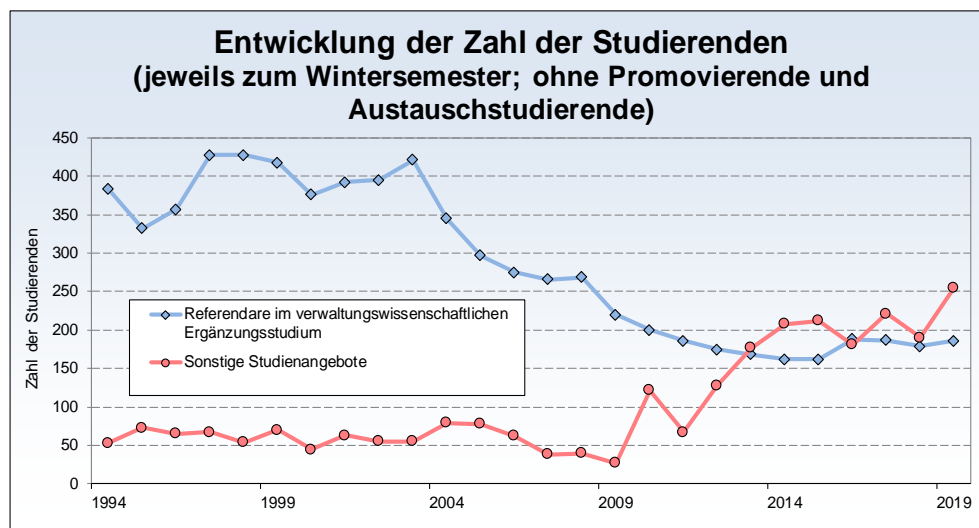
Die nachfolgende Darstellung zeigt die durchschnittliche Auslastung der Studienplätze im verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium vor und nach der Reform der Juristenausbildung:



Die Grafik zeigt, dass nach der Reform viele Länder ihre Kontingente nur in einem geringen Umfang nutzten, obwohl sie sich über die Gemeinschaftsfinanzierung an den Studienplatzkosten beteiligten.

Um dem Trend zurückgehender Studierendenzahlen entgegenzuwirken, führte die Universität drei Masterstudiengänge (Staat und Verwaltung in Europa, Public Administration und Öffentliche Wirtschaft) sowie den entgeltpflichtigen nebenberuflichen Masterstudiengang Wissenschaftsmanagement ein. Außerdem bietet sie das zweisemestrige Verwaltungswissenschaftliche Aufbaustudium an.

Die folgende Darstellung weist die Entwicklung der Studierendenzahlen auf der Grundlage der internen Hörerstatistik der Universität aus:



Die Grafik zeigt, dass die Zahl der Studierenden im verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium seit 2004 erheblich gesunken ist.

Die Universität hat erklärt, sie habe 2018/2019 den für die Juristenausbildung zuständigen Ministerien aller Länder Vorschläge unterbreitet, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entsendung von Rechtsreferendaren verbessert werden könnten. In Sachsen seien ihre Anregungen aufgenommen worden, zumeist hätten die Ministerien aber nicht reagiert oder hielten an den bestehenden Regelungen fest.

Sie stimme im Ergebnis mit der Schlussfolgerung des Rechnungshofs überein, wonach auch die Vertreter des Verwaltungsrats verstärkt darauf hinwirken sollten, ein Studium an der Universität faktisch zu ermöglichen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es begrüße die bisherigen Anstrengungen der Universität, im Dialog mit den Ländern die Entsendezahlen wieder zu steigern. Im Rahmen des Strategieprozesses werde auch die Entwicklung der Entsendezahlen für das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium zur Diskussion gestellt.

2.3 Hochschulentwicklung - konkrete Zukunftsstrategie erforderlich

Die Universität erarbeitete 2015 für ihre grundsätzliche Ausrichtung unter Beteiligung externer Experten das Strategiepapier „Speyer 2025“. In diesem Zusammenhang wurden unter anderem eine Stärken-Schwächen-Analyse für wichtige Bereiche der Universität erstellt und Entwicklungspotenziale aufgezeigt.⁸

Auf einige, für die Entwicklung der Universität wesentliche Gesichtspunkte geht das Strategiepapier nicht oder nur unzureichend ein:

- Die Zahl der Referendare im verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium verringerte sich vom Wintersemester 2003/2004 bis zum Wintersemester 2014/2015 um mehr als 61 %.
- Die Zahl der Studierenden je Masterstudiengang war teilweise gering. Beispielsweise waren im Wintersemester 2019/2020 für den Masterstudiengang Öffentliche Wirtschaft nur 21 Studierende eingeschrieben.
- Mit 22.670 € jährlich waren die Ausgaben je Studierenden mehr als viermal so hoch wie die an anderen Universitäten.⁹
- Ohne Bachelorstudiengänge ist die Universität von der Mobilität der Bachelorabsolventen anderer Universitäten abhängig.
- Es besteht nur ein berufsbegleitender Masterstudiengang. Zertifikatsabschlüsse sind nicht vorgesehen.
- Kooperationen mit benachbarten Universitäten unterblieben.
- Nach der Wiedervereinigung Deutschlands hat sich die relative geografische Lage des Standorts Speyer im Vergleich zu den politischen Zentren verschoben.
- Die Risiken durch die Aufteilung der Forschungsaufgaben auf die Universität und das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung wurden nicht erörtert.¹⁰

Insoweit ergeben sich grundsätzliche Fragen zur künftigen Ausrichtung und Entwicklung der Universität im Kontext der Veränderung von Angebot und Nachfrage im Bereich verwaltungswissenschaftlicher Forschungs- und Studienprogramme.

Das Ministerium hat erklärt, die Universität habe zwischenzeitlich ein Konzept vorgelegt, um sich auch inhaltlich neu und stärker als Zentrum für digitale Verwaltungskompetenz zu positionieren. Ministerium und Universität stimmten überein, dass die

⁸ Die Universität war in die Gesamtbetrachtung des Hochschulsystems in Rheinland-Pfalz durch eine unabhängige, wissenschaftsgeleitete Expertenkommission, deren Ergebnisse und Empfehlungen im Hochschulzukunftsprogramm 2018 zusammengefasst wurden, nicht einbezogen.

⁹ Situation der Hochschulen in staatlicher, kirchlicher oder privater Trägerschaft in Rheinland-Pfalz, Antwort des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU, Drucksache 17/12442 - Anlage 35.
Die jährlichen laufenden Ausgaben (Grundmittel) für Lehre und Forschung je Studierenden werden in der Fächergruppe Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz mit 3.620 € und für die Universität Trier mit 4.820 € angegeben.

¹⁰ Beispielsweise wurde das ehemals außeruniversitäre Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften in die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel eingegliedert.

Entwicklung einer Zukunftsstrategie intensiv mit den Trägern und unter Einbeziehung der Innen- und Justizressorts des Bundes und der Länder diskutiert werden müsse und auch die Kooperation mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung zu berücksichtigen sei. Im Sinne eines Gesamtkonzepts solle die Zukunftsstrategie alle Bereiche der Universität einbeziehen, also auch diejenigen, die außerhalb der Gemeinschaftsfinanzierung stünden. Das Ministerium werde in Abstimmung mit der Universität dem Verwaltungsrat einen Vorschlag zur Gestaltung des erforderlichen Diskussionsprozesses vorlegen.

2.4 Kurze Vorlesungszeiten - geringere Lehrbelastung

Die Lehrverpflichtung der Professoren an der Universität beträgt neun Lehrveranstaltungsstunden, von denen mindestens zwei im Bereich der Weiterbildung erbracht werden sollen.¹¹ Eine Lehrveranstaltungsstunde umfasst mindestens 45 Minuten Lehrzeit in der Vorlesungszeit des Semesters je Woche.

Bedingt durch den im Bundes- und Landesjuristenausbildungsrecht vorgegebenen zeitlichen Rahmen für das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium legte die Universität die Vorlesungszeit auf drei Monate je Semester fest. Diese umfasste somit durchschnittlich zwölf Wochen.

Nach dem Beschluss der Hochschulpräsidentenkonferenz sollen die Vorlesungszeiten an Universitäten 14 Wochen je Semester nicht unterschreiten.¹² Dementsprechend hatten die übrigen rheinland-pfälzischen Universitäten in den Jahren 2015 bis 2019 Vorlesungszeiten von durchschnittlich mehr als 14 Wochen festgesetzt.

Die Universität in Speyer verfügte über 18 Professuren. Ein Professor war als Direktor des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung von der Lehre freigestellt. Eine Professur wurde durch Teilnahmeentgelte des Studiengangs Wissenschaftsmanagement finanziert. Bei 16 Professuren entspricht - bezogen auf die Lehrleistungen außerhalb der Weiterbildung - eine jährlich um vier Wochen kürzere Vorlesungszeit rechnerisch dem Lehrumfang von 2,3 Professuren.

Die Universität hat mitgeteilt, sie gehe davon aus, dass die durchschnittliche Arbeitsbelastung ihrer Professoren durch Lehre und Weiterbildung sowie durch die Mitwirkung in der akademischen Selbstverwaltung jedenfalls nicht geringer ausfalle als an anderen Landesuniversitäten. Die Vorlesungszeiten ergäben sich aus den zu berücksichtigenden Zeitplänen für das Rechtsreferendariat in den Ländern, die die Stationsdauer auf drei Monate begrenzen. Lediglich bei den Masterprogrammen sei eine Anpassung an die Vorlesungszeiten der anderen rheinland-pfälzischen Hochschulen vorstellbar. Dies bedinge aber eine separate Ausweisung von Master- und Referendar-Lehrveranstaltungen, wodurch Synergien zwischen den Studienprogrammen zunichtegemacht würden.

Das Ministerium hat erklärt, die Konferenz der Hochschulpräsidenten beschließe über die Festsetzung der Vorlesungszeiten und teile ihren Beschluss dem fachlich zuständigen Ministerium mit. Der Beschluss werde wirksam, wenn dieses nicht innerhalb eines Monats widerspreche. Vor dem Hintergrund der Stellungnahme der Universität zu diesem Punkt sehe es keinen Anlass, in die Festlegung der Vorlesungszeiten einzugreifen.

Der Rechnungshof kann die von der Universität angeführten Gründe für die kürzeren Vorlesungszeiten nachvollziehen. Wie in solchen Fällen dennoch eine Gleichbehandlung des wissenschaftlichen Personals erreicht werden kann, zeigt die niedersächsische Hochschullehrverordnung. Diese sieht bei einer Unterschreitung der für

¹¹ § 38 DUVwG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (HLehrVO).

¹² Beschlüsse über die Vorlesungszeiten bis einschließlich Sommersemester 2017 bzw. 2023.

die Universitäten festgelegten Mindestvorlesungszeit von 28 Wochen eine Umrechnung der Lehrverpflichtung vor, die letztlich zu einer Erhöhung des Lehrdeputats führt. Entsprechendes sollte bei der angekündigten Anpassung der rheinland-pfälzischen Hochschullehrverordnung berücksichtigt werden.

2.5 Anrechnung des Weiterbildungsengagements auf das Lehrdeputat noch angemessen?

Die Universität führte jährlich mehrere Tagungen und Fortbildungen durch, die sich insbesondere an Angehörige des öffentlichen Dienstes aus Bund, Ländern und Kommunen wendeten. An den durchschnittlich eineinhalbtägigen Veranstaltungen nahmen auch andere Interessierte teil. Die Veranstaltungen wurden von den Professoren organisiert und moderiert. Die fachlichen Vorträge hielten in der Regel externe Referenten.

Das Weiterbildungsengagement ihrer Professoren rechnete die Universität weiterhin mit zwei Lehrveranstaltungsstunden auf deren Lehrdeputat an, obwohl sich die durchschnittliche Dauer der Tagungen seit der letzten Prüfung des Rechnungshofs im Jahr 2003 von mehr als zwei Tagen¹³ auf eineinhalb Tage verkürzt hatte. Voraussetzungen und Umfang der Anrechnung auf das Deputat sind in der Hochschullehrverordnung nicht geregelt.

Die Universität hat ausgeführt, der fachlich-inhaltliche Vorbereitungsaufwand für eine Weiterbildungsveranstaltung entspreche dem von Lehrveranstaltungen. Der Tagungsleiter müsse sich in alle Vortragsthemen einarbeiten. Unter Berücksichtigung des organisatorischen Vorbereitungsaufwands, der Präsenzzeit während der Veranstaltung einschließlich der Mittagspause und der Abendveranstaltung entspreche die zeitliche Beanspruchung des Tagungsleiters nach ihrer Auffassung der der angerechneten Lehrleistungen.

Das Ministerium hat erklärt, der mit der Durchführung einzelner Veranstaltungen verbundene Lehraufwand könne nur vor Ort beurteilt werden. Hierfür sei der Rektor zuständig. Im Zuge der avisierten Entwicklung einer Zukunftsstrategie für die Universität solle auch der künftige Stellenwert der Weiterbildung in der spezifischen Ausprägung der Universität diskutiert werden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die verkürzte Tagungsdauer nicht ohne Auswirkungen auf die Deputatsanrechnung bleiben sollte.

2.6 Unvollständige Leistungsverrechnung bei der Kooperation mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung zulasten der Universität

Der Universität obliegt die Verwaltungs- und Bibliotheksorganisation für das auf dem Campus angesiedelte Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.¹⁴ Zu den Aufgaben des Forschungsinstituts, das als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts geführt wird, gehören Beratungsleistungen für öffentliche Einrichtungen. Es wird ebenfalls - wenn auch in einem anderen Verhältnis als die Universität - gemeinsam von Bund und Ländern finanziert.

Die zwischen Universität und Forschungsinstitut 2016 geschlossene Kooperationsvereinbarung sieht für Verwaltungstätigkeiten einen dem tatsächlichen Aufwand ent-

¹³ Nach den Feststellungen des Rechnungshofs bei seiner letzten Prüfung 2003 hatten sich die Veranstaltungen bei drei Professoren über zwei Tage und bei sechs Professoren über drei Tage erstreckt. Zwei Professoren hatten zusammen zwei dreitägige Veranstaltungen, zwei weitere jeweils zwei mehrtägige Veranstaltungen und drei Professoren jeweils mehr als zwei mehrtägige Veranstaltungen durchgeführt.

¹⁴ § 67 Abs. 1 DUUVwG.

sprechenden finanziellen Ausgleich vor, der im Rahmen einer jährlichen Rechnungslegung ermittelt werden soll. Ungeachtet dessen wurden die Leistungen weiterhin pauschal mit 583.000 € jährlich¹⁵ verrechnet.

Der Rechnungshof hält aufgrund von Berechnungen und Vergleichen mit anderen Einrichtungen eine Pauschale von 620.000 € für die von der Hochschule erbrachten Verwaltungsleistungen für angemessen. Die Abgabe von Druckerzeugnissen sowie die Inanspruchnahme der Hochschulressourcen im Rahmen von Veranstaltungen sollten separat durch Entgelte abgerechnet werden.

Für die Verteilung der Sachkosten zwischen Universität und Forschungsinstitut fehlten belastbare Grundlagen. Dem Forschungsinstitut wurde ein Drittel der Kosten in Rechnung gestellt, obwohl es nur 12 % der Gebäudegesamtläche nutzte. Andere Kosten wurden dagegen nicht in die Verteilung einbezogen, wie z. B. für Bibliothekslizenzen, Wartung und Beschaffungen.

Außerdem wurden die umfangreichen Verflechtungen im wissenschaftlichen Bereich bislang bei der Bemessung des finanziellen Ausgleichs nicht berücksichtigt. So war - wie bereits dargestellt - ein Professor der Universität als Direktor des Forschungsinstituts von der Lehre freigestellt¹⁶. Zwei weitere Professoren waren als Programmbereichsleiter tätig. Zudem führten die Professoren mehrheitlich Forschungsprojekte für das Forschungsinstitut durch. Die Tätigkeiten wurden im Rahmen eines öffentlichen Ehrenamts ausgeübt. Schätzungen des Ministeriums zufolge stellte die Universität dem Forschungsinstitut auf diese Weise personelle Ressourcen im Umfang von zwei bis drei Professuren unentgeltlich zur Verfügung. Hinzu kommt die Inanspruchnahme der Lehrstuhlsekretariate sowie der wissenschaftlichen Mitarbeiter. Die unentgeltliche wissenschaftliche Kooperation entspricht Personalkosten von 550.000 € jährlich zuzüglich noch zu berücksichtigender Kosten für die wissenschaftlichen Mitarbeiter.

Die Universität hat mitgeteilt, sie halte die Empfehlungen des Rechnungshofs zur künftigen Abrechnung der Leistungen weitestgehend für sachgerecht und werde sie in den vom Ministerium moderierten Einigungsprozess mit dem Ziel einer neuen Kooperationsvereinbarung einbringen. Aufgrund des geringen Umfangs und der damit verbundenen Ermittlungskosten halte sie bei bestimmten Sachkosten eine pauschale Erstattung für sachgerechter.

Das Ministerium hat ergänzt, hinsichtlich der Mitwirkung von Professoren der Universität am Forschungsinstitut werde ein Konzept zur Ablösung des derzeitigen „Ehrenamtsmodells“ durch die im übrigen Wissenschaftsbereich üblichen Verfahren gemeinsamer Berufungen, die eine Kompensation für die abgebende Universität vorsehen würden, erarbeitet. Die Abrechnung der Leistungen im Rahmen der Verwaltungs- und Bibliotheksorganisation werde auf eine neue Grundlage gestellt, die dem tatsächlichen Aufwand entspreche und künftig tariflich fortgeschrieben werde.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass zumindest in den Fällen, in denen mit einem vertretbaren Aufwand eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung möglich ist, dieser der Vorrang gegenüber einer pauschalen Erstattung eingeräumt werden sollte. Für die Leistungen der Druckerei und des Tagungsmanagements sollten - wie an anderen Hochschulen - entsprechende Entgelte ermittelt und in Rechnung gestellt werden. Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass in die angekündigte neue Grundlage für die Abrechnung von Leistungen auch die Inanspruchnahme der Lehrstuhlsekretariate und der wissenschaftlichen Mitarbeiter einbezogen wird.

¹⁵ Die Pauschale wurde seit 2002 nicht geändert.

¹⁶ Der Professor erbrachte dennoch weiterhin Lehrleistungen in der Weiterbildung durch die Organisation von Tagungen.

2.7 Einsparpotenziale im Bereich der Bibliothek

Die Universitätsbibliothek wird von einem Bibliotheksvorstand mit sieben Mitgliedern geleitet.¹⁷ Dieser ist zuständig für alle Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung, insbesondere zur Medienversorgung und Mittelverwendung.

Der Schlüssel für die Verteilung des Bibliotheksbudgets auf die einzelnen Fächer war seit Jahren unverändert und im Hinblick auf die digitale und sonstige Entwicklung der Universität nicht mehr sachgerecht.

Die Bibliothek war in drei Abteilungen (Erwerbung, Formalkatalogisierung und Benutzungsdienste) gegliedert. Dort waren zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von insgesamt mehr als elf Vollzeitkräften eingesetzt. Davon waren vier Bediensteten Leitungsfunktionen übertragen. Bei Annahme der von der HIS GmbH¹⁸ zuletzt 2005 für Hochschulbibliotheken ermittelten Zeitrichtwerte für die Medienbearbeitung ergibt sich ein Einsparpotenzial von mindestens 3,5 Vollzeitkräften.

Der Rechnungshof hat zudem eine Zusammenlegung von zwei Abteilungen mit der Bündelung der Leitungsfunktion bei zwei Bediensteten sowie die Übertragung von strategischen und konzeptionellen Aufgaben vom Bibliotheksvorstand auf die Bibliotheksleitung empfohlen.

Die Universität hat erklärt, eine generelle Umstrukturierung der Bibliotheksleitung sei beabsichtigt. Die Stellen der Bediensteten der Bibliothek würden nach der Neuordnung der Aufgabenzuschnitte sachgerecht bewertet. Außerdem habe sie bereits ein neues Verteilungskonzept des Bibliotheksbudgets erarbeitet. Zu den möglichen Personaleinsparungen hat sich die Universität nicht geäußert.

2.8 Gästehausbetrieb - zeitgemäße Verwaltung und Kostendeckung erforderlich

Die Universität verfügt über zwei Gästehäuser: das Gästehaus Freiherr vom Stein mit 52 Doppelzimmern sowie das Gästehaus Otto Mayer mit insgesamt 100 Einzelzimmern. Von diesen können 56 Zimmer von der Universität und 44 Zimmer vom Pädagogischen Landesinstitut Rheinland-Pfalz belegt werden. In beiden Gebäuden werden Teile der Flächen als Büro-, Lehr- und Tagungsräume sowie als Bücherlager der Bibliothek genutzt. Ausweislich der Übersichten der Universität entfielen 2017 auf den Gästehausbetrieb im Gebäude Freiherr vom Stein 60,2 % und im Gästehaus Otto Mayer insgesamt 73,5 % der jeweiligen Gesamtflächen.

¹⁷ Dieser besteht aus dem Direktor sowie dem stellvertretenden Direktor, zwei Hochschullehrern, einem wissenschaftlichen Mitarbeiter, einem Referenten des Forschungsinstituts und einem Mitglied der Gruppe der Hörer.

¹⁸ Vgl. Bernd Vogel, Silke Cordes, Bibliotheken an Universitäten und Fachhochschulen - Organisation und Ressourcenplanung, HIS GmbH (Hochschul-Informationssystem), Hochschulplanung Band 179, Hannover 2005, https://his-he.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Projektberichte_alte_Website/Hochschulplanung/hp179.pdf.

Folgendes wurde festgestellt:

- Die Mieten einschließlich Nebenkosten beliefen sich bei monatsweiser Vermietung auf 300 € pro Zimmer und bei tageweiser Vermietung an Tagungsteilnehmer auf 44 € bzw. bei umsatzsteuerpflichtiger Vermietung an sonstige Gäste auf 48 € pro Übernachtung. Nachvollziehbare Grundlagen zur Festsetzung der Mieten waren nicht vorhanden.
- Die Ausgaben für das Gästehaus Otto Mayer wurden zwar gesondert in einer Titelgruppe¹⁹ nachgewiesen, da sich die weiteren Träger der Universität nicht an dessen Finanzierung beteiligen. Die anteiligen Ausgaben für den Lehr- und Tagungsbetrieb wurden aber nicht erfasst. Die Ausgaben für das Gästehaus Freiherr vom Stein wurden nicht separat ausgewiesen.
- Während die Gästehäuser in der Vorlesungszeit vollständig belegt waren, war ihre Auslastung in der vorlesungsfreien Zeit gering. Auch die dem Pädagogischen Landesinstitut Rheinland-Pfalz überlassenen Zimmer waren im Durchschnitt zu weniger als 30 % belegt.
- Die Universität stellte dem Pädagogischen Landesinstitut Rheinland-Pfalz nur die tatsächlich vermieteten Zimmer pro Übernachtung in Rechnung. Eine Beteiligung an den ungedeckten Kosten des Gästehauses war nicht vorgesehen.
- Die Mieteinnahmen für das Gästehaus Otto Mayer reichten nicht aus, um die Ausgaben zu decken²⁰. Einsparpotenziale bei den Betriebskosten, wie z. B. durch einen bedarfsgerechten campusweiten Hausmeisterdienst, waren noch nicht vollständig realisiert worden.
- Für die Verwaltung der Reservierungen sowie für die Abrechnung und Zahlung der Übernachtungsentgelte bei Tagungen fehlte eine geeignete Software. Deshalb wurden teilweise noch manuell Listen geführt und Quittungen erstellt.
- Der Anteil der Barzahlungen war mit einem Drittel sehr hoch. Diese beliefen sich 2018 auf 33.100 € und 2019 auf 25.500 €.

Die Universität hat erklärt, eine regelmäßige Überprüfung der Mieten finde auf der Basis der derzeit verfügbaren Informationen statt. Die Erhebung eines Gemeinkostenzuschlags auf die Mieten und die Bildung einer Rücklage für Ersatzbeschaffungen und Ausstattungsverbesserungen würden geprüft. Für eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung sehe sie perspektivisch eine Lösung durch die Einführung einer geeigneten Software, für deren Beschaffung und Einführung derzeit jedoch die finanziellen und personellen Ressourcen fehlten. Im Zusammenhang mit der teilweise geringen Auslastung der Gästehäuser hat die Universität mitgeteilt, das Nichtauftreten auf dem Markt für die Zimmervermietung diene dazu, die Qualifizierung dieser Tätigkeit als wirtschaftliche Tätigkeit, den hiermit verbundenen Aufwand und das Risiko wettbewerbsrechtlicher Streitigkeiten zu vermeiden. Auf Basis der Zahlen für 2019 werde eine anteilige Kostenlast für das Pädagogische Landesinstitut Rheinland-Pfalz ermittelt. Die Zuordnung der Hausverwaltung zum Gästehaus Otto Mayer sei unumgänglich, soweit möglich werde das Personal flexibel eingesetzt. Im Rahmen der geplanten Einführung einer Hotelmanagement-Software würden die den Hotelbetrieb betreffenden Prozesse durchleuchtet und abgestimmt auf die Software neu geregelt. Die Universität strebe an, den Anteil unbarer Zahlungen zu steigern.

¹⁹ Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Kapitel 15 10 Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Titelgruppe 73 Bewirtschaftung des neuen Gästehauses.

²⁰ Für das Gästehaus Otto Mayer wurden in den Jahren 2017 bis 2019 Defizite von 44.200 €, 27.400 € und 26.500 € ausgewiesen. An den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung zu zahlende Nutzungsentgelte für das Gebäude sind in den Ausgaben nicht enthalten.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Finanzierung der Universität zu überprüfen und dabei auf einen höheren Bundesanteil hinzuwirken,
- b) sich verstärkt für eine Anpassung der Regelungen in den jeweiligen juristischen Ausbildungs- und Prüfungsordnungen einzusetzen, um ein Studium an der Universität auch faktisch zu ermöglichen,
- c) eine Zukunftsstrategie für die Universität zu entwickeln und in einem Hochschulentwicklungsplan festzulegen,
- d) einen angemessenen Ausgleich für die Leistungen der Universität im Rahmen der Kooperation mit dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung einschließlich der Mitwirkung des wissenschaftlichen Personals und der Inanspruchnahme der Lehrstuhlsekretariate herzustellen,
- e) Leitungsaufgaben der Bibliothek zu bündeln sowie strategische und konzeptionelle Aufgaben vom Bibliotheksvorstand auf die Bibliotheksleitung zu übertragen,
- f) eine zeitgemäße und wirtschaftliche Verwaltung der Gästehäuser und eine höhere Kostendeckung anzustreben sowie Mietkalkulationen regelmäßig zu erstellen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten,
- b) bei der angekündigten Anpassung der Hochschullehrverordnung eine Umrechnung der Lehrverpflichtung bei Unterschreitung von Mindestvorlesungszeiten vorzusehen,
- c) die Voraussetzungen und den Umfang der Anrechnung von Weiterbildungsveranstaltungen auf das Lehrdeputat durch geeignete Hinweise zu konkretisieren,
- d) den Personalbestand der Bibliothek im Zuge der Personalfluktuations an den Bedarf anzupassen.