

Rahmenbedingungen für den IT-Einsatz in Hochschulverwaltungen

Uwe Marquardt

Ministerium für Schule, Wirtschaft und Forschung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Völklinger Straße 49
D-40221 Düsseldorf

Abstract: Eine moderne Hochschulverwaltung ist Voraussetzung für ein gutes Hochschulmanagement. Durch den IT-Einsatz lässt sich manches verbessern, aber nur dann, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Beim IT-Einsatz hat die Praxis drei Probleme gezeigt, die gelöst werden müssen, nämlich finanzielle, personelle und rechtliche Fragen. In dem Beitrag werden Erfahrungen aus NRW berichtet, insbesondere hinsichtlich der Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen.

1 Einführung

1.1 Verwaltungsreform

Reformen finden auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung statt. Aktivitäten der Verwaltungsreform betreffen indirekt auch die Hochschulverwaltungen: Aktuelles Beispiel ist die Neuorganisation der Liegenschaftsverwaltung. Die DV-Aktivitäten hierzu (Bui-Sy) wurden bereits im Rahmen dieser Veranstaltungsreihe in Paderborn durch Herrn Mengel (IuK NRW) dargestellt.

1.2 Hochschulautonomie

Die Überlegungen für eine Funktionalreform der Hochschulen gehen davon aus, dass die Hochschulen ein neues Leitbild brauchen. Die Verwaltung als Teil der Hochschule muss ihr Selbstverständnis an diesem neuen Leitbild orientieren und nicht nur die Binnenstrukturen, sondern auch ihr Verhältnis zu den Fachbereichen neu gestalten - denn diese sind es, die die Aufgaben der Hochschulen tragen und ausführen. Hierzu sind organisatorische Verbesserungen beim Ressourceneinsatz nötig und wünschenswert.

1.3 Steuerungssysteme

Dies wird Folgen für die Leitungsstrukturen und Steuerungsinstrumente der Hochschulen und Auswirkungen auf die Verwaltungen und deren IT-Management haben. Control-

ling wird selbstverständliches Instrument jedes modernen Managements - deshalb setzen es auch die Hochschulverwaltungen ein, um z.B. Kosten und Leistungen transparent zu machen. Hierzu wird Frau Floss, HIS, einen Überblick geben. Die Transparenz der Lehr- und Forschungsaktivitäten wird heute auch durch Hochschulberichtssysteme ermöglicht. Hierzu wird die Universität Duisburg berichten.

1.4 Zwischenbilanz

Eine moderne Datenverarbeitung ist also Voraussetzung für ein gutes Hochschulmanagement. Das hatte auch die Firma Mummert und Partner so gesehen, die im Dezember 1992 ein ausführliches Organisationsgutachten zu den Hochschulverwaltungen des Landes NRW vorgelegt hatte. Es gab zahlreiche Empfehlungen, um die Organisationsstrukturen und die Arbeitsabläufe in den Hochschulverwaltungen zu verbessern. Einen wesentlichen Raum nahm die Verbesserung des IT-Einsatzes ein.

Nach fast zehn Jahren ist es Zeit, eine Bilanz zu ziehen: Hat sich die Situation der Hochschulverwaltungen durch den IT-Einsatz verbessert? Welche Probleme gibt es? Die erste Frage ist kurz und knapp mit JA zu beantworten. Spannender ist die zweite Frage, um deren Beantwortung ich mich im folgenden bemühen werde.

2 Rahmenbedingungen

Durch den IT-Einsatz lässt sich manches verbessern, aber nur dann, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. In der Praxis haben sich die finanziellen, die personellen und die rechtlichen Rahmenbedingungen oftmals als Hindernis für den effizienten IT-Einsatz erwiesen. Nachfolgend sollen hier Beispiele genannt und Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

2.1 Finanzielle Rahmenbedingungen

Die moderne Datenverarbeitung braucht eine dauerhafte Finanzierung. Gerade im Hochschulbereich ist es vielfach üblich, nur die Erstbeschaffung von Geräten projektbezogen zu finanzieren. Ersatzbeschaffungen, Softwareeinsatz usw. werden vielfach vernachlässigt. Notwendig ist es auch, die Finanzierung zu verstetigen, um den IT-Abteilungen Planungssicherheit zu geben. Deshalb stellt das Wissenschaftsministerium NRW seit 1993 jedes Jahr den Hochschulverwaltungen etwa 5 Millionen Mark für neue Hardware, Software und IT-nahe Organisationsuntersuchungen zur Verfügung. Die Ausstattung der Arbeitsplätze hat sich inzwischen erheblich verbessert. Die Netzanbindung der Arbeitsplätze wurde ermöglicht. Die Programme wurden erneuert. Die Standardisierung der DV-Systeme wurde erleichtert, die Einführung darauf basierender Informationssysteme und der Datenaustausch ermöglicht.

Die jährlichen Mittelzuweisungen sind an bestimmte Ziele gebunden, so dass der Leistungswettbewerb zwischen den Hochschulen weiter gefördert wird. Grundlage sind die DV-Konzepte der einzelnen Hochschulen. Diese Konzepte und deren Umsetzung werden jährlich durch externe Gutachter der DFG nach dem Hochschulbauförderungsgesetz

begutachtet. Die Hochschulverwaltungen haben eine gemeinsame DV-Projektgruppe eingerichtet, die sich seit Anfang 1993 etwa vierteljährlich trifft und alle DV-Maßnahmen abstimmt. Sie wird durch eine Koordinierungsstelle für Informationstechnik an der Fachhochschule Köln unterstützt.

2.2 Personelle Rahmenbedingungen

Die moderne Informationsverarbeitung braucht qualifiziertes Personal. Ein gutes Konzept zur Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist der Dreh- und Angelpunkt für eine langfristige und erfolgreiche Personalentwicklung in den Hochschulverwaltungen.

Der Aufbau einer hochschulübergreifenden Fortbildung 1993 war ein entscheidender Schritt, die Qualifikation des Personals der Hochschulverwaltungen zu verbessern. Seitdem organisieren die Hochschulen ihre Fortbildungsveranstaltungen in eigener Verantwortung. Viele Hochschulen haben eigene interne Fortbildungsprogramme aufgebaut: Drei Viertel der Fortbildung wird heute hochschulintern angeboten, das verbleibende Viertel verteilt sich etwa je zur Hälfte auf das gemeinsame Hochschulübergreifende Fortbildungsprogramm und auf HIS.

Das hochschulübergreifende Fortbildungsprogramm wird von der Verwaltung der Fernuniversität Hagen koordiniert (huef-nrw.de). Die inhaltliche Planung und Durchführung der Veranstaltungen obliegt der Koordinierungsstelle für Informations- und Kommunikationstechnik an der FH Köln (iuk-nrw.de). Seit 1993 erhalten die Hochschulen vom Land zusätzlich zu ihren eigenen Mitteln Mittel für die Fortbildung.

Durch die gemeinsame Gestaltung des Fortbildungsprogramms ist ein intensiver Erfahrungsaustausch zwischen den Hochschulen in Gang gekommen. Seit die Hochschulen ihr Fortbildungsprogramm in eigener Regie organisieren, haben sie ein spürbar stärkeres Verantwortungs- und Kostenbewusstsein entwickelt.

So weit - so gut. Ein Problem bleibt jedoch die Vergütung. Das Arbeitsmarktproblem ist nur durch Änderung des Vergütungssystems zu lösen, dies ist eine Frage der rechtlichen Rahmenbedingungen.

2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Moderne Informationsverarbeitung verändert nichts, wenn die Arbeitsabläufe aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen nicht verändert werden ("Elektronifizierung des Ist-Zustandes"). Eine moderne Hochschulverwaltung kann nur dann flexibel und effektiv arbeiten, wenn sie nicht von einem zu engen Korsett staatlicher Vorgaben und Regelungen eingeengt wird. Weniger, einfachere und bessere Regeln sind das Gebot der Stunde: nur das regeln, was auch wirklich geregelt werden muss. Die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen also untersucht und ggf. angepasst werden: Vorschriftenkritik. Hierunter werden das Reduzieren, Sammeln und Vermeiden von Vorschriften verstanden. Vorschriften, die nicht oder nicht mehr sinnvoll erscheinen, sollen so weit wie möglich reduziert werden. Dies muss als eine Daueraufgabe begriffen werden, der sich alle Beteiligten gemeinsam verpflichtet fühlen. Die Aufgabe hat eine besondere Bedeutung, weil sich die Hochschulen in einer entscheidenden Umbruchphase befinden, in deren Zuge sie

autonomere Gestaltungsspielräume unter weitgehender Freistellung von staatlicher Regulierung erhalten sollen. Die Thematik wurde in NRW zum Gegenstand der Koalitionsvereinbarung. Ferner hat in NRW ein Expertenrat im Rahmen des Qualitätspaktes mit den Hochschulen auch zu den Rahmenbedingungen der Hochschulentwicklung Stellung genommen. Die Stärkung von Autonomie und Eigenverantwortung der Hochschulen erfordern eine Lockerung des bisher bestehenden Regelwerkes. In diesem Zusammenhang wurde auf die Genehmigungsvorbehalte für neue Studiengänge, Regelungen für den Einsatz der zugewiesenen Stellen und Finanzmittel sowie bei der Bindung von Besoldung, Vergütung und Eingruppierung des Personals an staatliche Vorgaben hingewiesen.

3 Vorschriftenkritik

3.1 Überprüfung von Vorschriften

Über die diesbezüglichen Erfahrungen in NRW soll hier berichtet werden. Das Ministerium sagte den Hochschulen zu, die in Kraft befindlichen Erlasse zu überprüfen. Unabhängig davon wurden die Kanzler gebeten, zu ändernde Vorschriften zu benennen, und zwar auch solche Regelungen, die von anderen Ministerien, vom Bund oder durch die Europäische Union vorgegeben wurden.

Die Zusammenstellung von Vereinfachungs- und Änderungsvorschlägen beruht auf Rückmeldungen aller 15 Universitäten in NRW. Sie ist nach Aufgabenbereichen gegliedert. Die Vorschläge beziehen sich nicht allein auf eine Verminderung der Regelungsdichte bei Verwaltungsvorschriften, sondern auch auf Gesetzesänderungen. Das bisherige Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Die Denkschrift ist eine wertvolle Sammlung von Anregungen, welche die Notwendigkeit der Deregulierung veranschaulicht. Die Denkschrift und der Sachstandsbericht des Ministeriums zeigen eine bedrückende Vielzahl von Vorschriften und Regelungsfeldern. Allerdings handelt es sich um ein sehr komplexes Thema, weil die Umsetzung der meisten Vorschläge in die Zuständigkeit anderer Ressorts fällt. Die Landesvorschriften gehen wiederum vielfach auf Gesetze des Bundes und EU-Richtlinien zurück.

Soweit Erlasse des Ministeriums angesprochen waren, ist deren Änderung bzw. Aufhebung bereits erfolgt bzw. eingeleitet. Dadurch werden grundsätzlich alle vom MWF herausgegebenen Erlasse, die älter als zehn Jahre sind, aufgehoben. Neue Erlasse des MSWF gelten längstens fünf Jahre. Für die übrigen Erlasse gilt eine Übergangsregelung, mit der die Geltungsfrist von zehn auf fünf Jahre verkürzt wird. Es gibt Ausnahmen für Erlasse, die einen dauerhaft regelnden Charakter haben und auf die daher nach Einschätzung des MSWF und der Hochschulen nicht verzichtet werden kann (Positivliste).

Soweit es sich um Rechts- und Verwaltungsvorschriften anderer Ressorts handelt, wird sich das MSWF um die Bereinigung der Vorschriften bemühen. Gespräche mit dem Finanzministerium und dem Innenministerium haben stattgefunden. Ferner hat der StS des BMBF seine Unterstützung zugesagt, soweit es sich um Regelungen des Bundes oder der EU handelt.

3.2 Beispiele mit IT-Relevanz

Problematisch für IT-Verfahren ist, dass bei vielen Rechts- und Verwaltungsvorschriften deren IT-Relevanz nicht geprüft wurde oder erst später erkannt wurde. Weiter ist festzustellen, dass es sich um sehr unterschiedliche Regelungsbereiche handelt. IT-Vorschriften finden sich z.B. auch in personalrechtlichen und haushaltsrechtlichen Bestimmungen.. Es sollen nachfolgend einige Beispiele genannt werden wie der IT-Einsatz in den Hochschulverwaltungen durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften behindert wird.

3.2.1 DV-Recht

Die Datenverarbeitung der Länder ist durch besondere Gesetze und Richtlinien geregelt. In NRW ist dies das ADVGNW, von dessen Anwendung die Hochschulen einschließlich Hochschulverwaltungen wie der Landtag und der LRH weitgehend ausgenommen sind. Dies ist nicht in allen Bundesländern so.

3.2.2 Haushaltsrecht

Es finden jedoch haushaltsrechtliche Vorschriften auf die Datenverarbeitung der Hochschulverwaltungen Anwendung (Automatisierte Verfahren, § 79 LHO). In einem Teilbereich der Verwaltungsaufgaben (zahlungsrelevante Verfahren) bestehen nämlich Genehmigungsvorbehalte. Nach § 79 Abs. 1 Nr. 2 LHO obliegt es dem FM, das Nähere über die Einrichtung der Bücher und Belege im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof (LRH) zu regeln. Gemäß Nr. 2.2 HKR-ADV-Best (Anlage 3 zu den VV zu § 79 LHO) hat das FM in den Einsatz neuer oder geänderter ADV-Verfahren im Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens einzuwilligen und dazu gegebenenfalls das Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof herbeizuführen. Bei der Einwilligung handelt es sich um die vorherige Zustimmung, so dass derartige Verfahren erst eingesetzt werden dürfen, wenn diese Einwilligung vorliegt. Diese Vorschrift führt in der Praxis zu Problemen. Daher wurde die Möglichkeit einer vorläufigen Einwilligung auf Antrag eingeräumt. Das FM ist unter bestimmten Voraussetzungen zu einer vorläufigen Einwilligung bereit. Im Hinblick auf die sonstigen Genehmigungsverfahren für den IT-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung oder in der Wirtschaft wird eine Abschaffung des Genehmigungsverfahrens nicht für möglich gehalten.

3.2.3 IT-Beschaffungen

Bei den Besonderen Vertragsbedingungen für EDV – Anlagen und Geräte (BVB-IT) handelt es sich um eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Regelung zum Vergaberecht. Zuständig sind die Innenminister. Die BVB-IT waren infolge der technischen Entwicklung und der Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen überholt. Von der

öffentlichen Hand wurden neue Vertragsmuster erarbeitet und mit der Industrie abgestimmt (EVB-IT). Die Angelegenheit wurde mit den Leitern der Beschaffungsabteilungen der Universitäten erörtert. Dabei wurde der neue Rechtsrahmen aufgezeigt, die neuen Vertragstypen vorgestellt und die praktische Umsetzung diskutiert. Im Ergebnis musste festgestellt werden, dass es auch bei der neuen Regelung erhebliche Probleme gibt.

3.2.4 Elektronische Vergabe

Im Vergaberecht liegen die Dinge kompliziert: Hier gibt es verschiedene Richtlinien der Europäischen Union. Danach sollen grundsätzlich Ausschreibungen für Beschaffungen und Angebotsabgaben auch auf elektronischem Wege möglich sein. In der Praxis ist dies jedoch nicht der Fall, weil die nationalen Vergabevorschriften das EU-Recht nur unvollständig oder widersprüchlich umgesetzt haben.

3.2.5 Vergütung des IT-Personals

Die Vergütung des IT-Personals im öffentlichen Dienst richtet sich nach dem Tarifvertrag zur Eingruppierung von Angestellten in der Datenverarbeitung. Dabei handelt es sich um einen Tarifvertrag, den Bund, Länder und Gemeinden abgeschlossen haben. Die angesprochene Problematik wurde an das Finanzministerium herangetragen. Dies hatte die Angelegenheit an die Tarifgemeinschaft Deutscher Länder für künftige Tarifverhandlungen weitergeleitet. Es bleibt abzuwarten, ob die Angelegenheit bei Tarifverhandlungen Berücksichtigung findet.

3.2.6 Versand der Personal – Änderungsmitteilungen an das LBV

Um den elektronischen Versand von Personaldaten an das LBV zu ermöglichen, bedarf es einer Genehmigung des FM nach haushaltsrechtlichen Vorschriften. Die Angelegenheit wurde anlässlich der Genehmigung einer Dienstanweisung des Personalverwaltungssystems HISSVA mit dem FM erörtert. Das FM hat hierzu ausgeführt, dass die ausschließlich elektronische Übermittlung der Änderungsdienstdaten von den Hochschulen an das LBV/LDS von allen beteiligten Stellen gewollt ist. Die hierfür benötigten Regelungen sind im Rahmen des Einwilligungsverfahrens nach Nr. 2.2 HKR-ADV-Best im Abstimmungsprozess zwischen MSWF, FM und LRH.

3.2.7 Arbeitsschutz

Die Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern an Bildschirmgeräten werden in NRW auch durch einen besonderen Tarifvertrag des Landes geregelt. Dieser gilt zusätzlich zu den gesetzlichen Arbeitsschutzregelungen und ist daher eigentlich überflüssig. Das FM müsste in Tarifverhandlungen mit den Gewerkschaften eintreten.

3.2.8 Datenschutzrecht

Ein Beispiel für die Probleme des Datenschutzrechts sind die Chipkarten. So hat die Universität Bochum einen "elektronischen Studentenausweis" entwickelt, mit dem Studierende Verwaltungsangelegenheiten selbst erledigen können. Die Datenschutzbeauftragte hält hierfür die persönliche Einwilligung jedes Studenten für erforderlich. Es ist nicht gelungen, über die Änderung des Hochschulgesetzes eine Spezialregelung zu erreichen wie sie z.B. im Sozialgesetzbuch für die Krankenversicherung besteht. Offensichtlich ist es selbstverständlich, dass Versicherungsweise nicht auf freiwilliger Basis ausgegeben werden können, weil dies den Verwaltungsaufwand erhöhen würde. Dieses Argument spielt gegenüber Hochschulen keine Rolle.

3.2.9 Möglichkeit einer elektronischen Unterschrift

Die heutigen Kommunikationstechniken im Internet sind wenig vertrauenswürdig. Das Verfahren der digitalen Signatur eröffnet jedoch die Möglichkeit einer sicheren Kommunikation auch über offene digitale Medien. Eine EU-Richtlinie und ein Bundesgesetz zielen auf eine beweisrechtliche Gleichstellung digitaler Signaturen mit eigenhändigen Unterschriften. Trotz dieser Rechtsgrundlage fehlt noch die technisch-organisatorische Umsetzung (z.B. Zertifizierungsinstanzen).

3.3 Vorschriftensammlung

Die Beispiele zeigen, dass noch viel zu tun ist. Auch nach einer Bereinigungsaktion bleiben noch viele Vorschriften übrig. Da kann es nützlich sein, diese wenigstens gesammelt zu haben. Die vom Ministerium herausgegebenen Runderlasse - soweit sie dauerhaften Charakter haben - wurden daher nach Prüfung gesammelt, natürlich unter Nutzung der elektronischen Medien (Beispiel: Vorschriftensammlungen zum Personalrecht).

3.4 Vermeidung von Vorschriften

Wichtiger als die Anpassung und das Sammeln von Vorschriften wird künftig die Regulierungsprävention sein. Im Zweifel soll auf eine Regelung verzichtet werden, auch wenn diese nach bisheriger Vorstellung notwendig oder wünschenswert gewesen ist (z.B. zur Sicherung einheitlicher Handhabung, sparsamer Mittelverwendung, Umsetzung von politischen Zielen). Vordringlich ist die Erarbeitung eines Verfahrens, mit dem künftig unnötige oder hochschulunfreundliche Vorschriften vermieden werden können (Vorschriften-Controlling, Regulierungsprävention).

Das allgemeine Prinzip ergibt sich z.B. aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO) vom 4. Februar 2000 (MBl. NRW. S. 210): Danach sind von dem jeweils federführenden Ressort zum frühestmöglichen

Zeitpunkt Gesetzes- und Verordnungsentwürfe auf ihre Gesetzesfolgen zu überprüfen (Gesetzesfolgenabschätzung, § 110 GGO). Gesetz- und Verordnungsentwürfe sind unter den Gesichtspunkten der Notwendigkeit, Wirksamkeit, Verständlichkeit und Kostenrelevanz unter Anwendung von Prüffragen zu prüfen (Katalog). Jedem Normentwurf ist der beantwortete Prüfbogen beizufügen. Spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten eines neuen Gesetzes oder einer neuen Verordnung soll das federführende Ressort überprüfen, ob die Norm ihr Ziel erreicht hat. Dabei sollen - je nach Bedeutung der zu überprüfenden Norm - auch Verbände und der Landesrechnungshof beteiligt werden. Dieses Normprüfungsverfahren gibt es auch beim Bund und bei anderen Ländern. Wenn dieses Prinzip generell angewandt würde, könnte endlich die Vorschriftenflut etwas eingedämmt werden.

3.5 Ausblick

Eine generelle und schnelle Abhilfe ist nicht zu erwarten. Viele Vorschläge können nur länderübergreifend umgesetzt werden. Allerdings können sich die Wissenschaftsministerien von Bund und Ländern zu "Anwälten der Hochschulen" machen. Hierzu empfiehlt sich ein paralleles Vorgehen: Die Hochschulkanzler sollten auf Bundesebene eine gemeinsame Position - möglichst mit Unterstützung der HRK - finden. Hierbei kann insbesondere das BMBF helfen; es verfügt über ein Querschnittsreferat, in dem alle Gesetz- und Verordnungsentwürfe anderer Ministerien hinsichtlich der Auswirkungen auf die Forschung geprüft werden.

Wichtig wäre auch eine stärkere Lobbyarbeit der Hochschulen auf Bundes- und EU-Ebene. Einen möglichen Ansatzpunkt bietet die Diskussion um die Neuordnung der EU-Forschungspolitik, die sich auch mit den Rahmenbedingungen der Forschung befasst. Und dazu gehören nicht nur die finanziellen Rahmenbedingungen, sondern auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, die dieser Beitrag in den Vordergrund rücken sollte. Vielleicht hilft dabei auch der "Blick über den Zaun": Wie geht die Wissenschaftspolitik anderer Länder mit dem Thema um?