

Umsetzung von Empfehlungen der Organisationsuntersuchung der zentralen Universitätsverwaltungen vom September 1994

In einer Nachprüfung des Rechnungshofs wurde der Stand der Umsetzung früherer Empfehlungen durch die Universitäten festgestellt. Diesen wurde weitgehend Rechnung getragen. Die Nachprüfung löste weitere Maßnahmen zur Umsetzung aus.

1 Ausgangslage

Der RH hatte bei fünf Universitäten eine Untersuchung der Organisation der zentralen Verwaltungen durchgeführt. Die Untersuchung befaßte sich mit den Bereichen Studentenverwaltung, Studienberatung, Prüfungsverwaltung, Personalverwaltung, Finanzverwaltung, Universitätskasse und Beschaffungswesen. Der Bericht hierüber war dem Ministerium im September 1994 vorgelegt worden. Über die wesentlichen Ergebnisse wurde gleichzeitig dem Landtag in einer beratenden Äußerung berichtet (DS 11/4701).

Landtag und Regierung haben sich in der Folgezeit wiederholt mit dem Bericht und der beratenden Äußerung sowie den hierin ausgesprochenen Empfehlungen befaßt.

Der RH hat Ende 1998/Anfang 1999 die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen aus den Untersuchungsbereichen Studentenverwaltung, Studienberatung, Prüfungsverwaltung und Universitätskasse geprüft. Die Überprüfung wurde aus Gründen der Effizienz beschränkt. Zum Beispiel wurde die Umsetzung von empfohlenen Kennzahlen für den Personaleinsatz nicht untersucht; dies hätte eine vollständige Neuerhebung vorausgesetzt.

2 Studentenverwaltung

2.1 Empfehlungen

Zur Organisation der Studentenverwaltung hatte der RH u.a. empfohlen, alle studentischen Angelegenheiten, d.h. Bewerbung, Zulassung, Einschreibung, Rückmeldung, Prüfungsverwaltung und Studienberatung für in- und ausländische Studierende, in einer Organisationseinheit zentral zu bearbeiten. Die Universität Heidelberg sollte ihre gesonderte Zulassungsstelle aufgeben. Bei der Universität Tübingen sollten die Sachbearbeiter die erhobenen Studentendaten direkt in dem Bearbeitungsprogramm erfassen. Ferner wurde den Universitäten Freiburg und Tübingen empfohlen, auf die Abteilungssekretariate zu verzichten.

Die Verfahren für Bewerbung, Zulassung und Einschreibung sollten zusammengefaßt und vereinfacht werden. Auf das persönliche Erscheinen der Studienbewerber zur Einschreibung, auf das Rückmeldeverfahren in der bisherigen Form und auf die Führung von Studentenakten sollte verzichtet werden. Die Überwachung der studentischen Krankenversicherung sollte vereinfacht, auf das Führen von Studienbüchern verzichtet werden.

Der RH empfahl darüber hinaus, den Aufwand für die Datenerfassung, z.B. durch Übernahme der Daten von der zentralen Vergabestelle für Studienplätze oder durch Verwendung der Daten in anderen Bereichen wie der Prüfungsverwaltung, dem Studentenwerk usw. möglichst zu reduzieren. Außerdem sollte überprüft werden, wie die Studentenverwaltung z.B. durch Standardisierung von Formularen, Einführung von Studienausweisen in Form von Chip-Karten und Automaten zur Selbstbedienung der Studierenden weiter vereinfacht werden kann.

2.2 Umsetzung der Empfehlungen

2.2.1 Das MWK ging nach der Organisationsuntersuchung zunächst davon aus, daß alle Universitäten die studentischen Angelegenheiten, mit Ausnahme der Kapazitätsberechnung und der Betreuung ausländischer Studierender, zusammenführen. Seit 1995 sieht das Universitätsgesetz (UG) für die Studienberatung eine gesonderte organisatorische Einheit vor. Davon haben die Universitäten Freiburg, Heidelberg und Karlsruhe Gebrauch gemacht. Die Überprüfung des RH hat ergeben, daß studentische Angelegenheiten für inländische Studierende bisher nur bei den Universitäten Hohenheim, Mannheim und Ulm in einer Organisationseinheit mit räumlicher Zusammenfassung bearbeitet werden.

Einige Universitäten weichen nicht nur bezüglich der Studienberatung von den Empfehlungen erheblich ab. Die Universität Heidelberg hat die Aufgaben auf drei Organisationseinheiten verteilt und ihre gesonderte Zulassungsstelle innerhalb der Studentenverwaltung nicht aufgegeben. Die Universität Freiburg, die die Aufgaben bei der Organisationsuntersuchung bis auf die Prüfungsämter bereits zusammengefaßt hatte, hat sie mittlerweile sogar getrennt. Sie hat beim Rektor für die Studentenverwaltung eine gesonderte Stabsstelle und für die Studienberatung eine gesonderte zentrale Betriebseinheit eingerichtet. Die Prüfungsämter hat sie bei den Fakultäten belassen. Die Universität Tübingen hat die studentischen Angelegenheiten einschließlich der Prüfungsverwaltung auf vier Organisationseinheiten verteilt.

Die konsequente Zusammenfassung der Bearbeitung aller studentischen Angelegenheiten in einer Organisationseinheit hält der RH wegen des Sachzusammenhanges der Tätigkeiten nach wie vor für geboten. Die Erledigung dieser Aufgaben in verschiedenen Organisationseinheiten verursacht Doppelarbeiten, Abstimmungsschwierigkeiten und Informationsverluste. Fehlt auch die räumliche Zusammenfassung, wird der Zugang zu den Leistungen für die Studierenden erschwert. Eine Organisation in Form von Stabsstellen vermehrt diese Probleme noch, weil eine einheitliche Leitung erst auf oberster Ebene gewährleistet werden kann.

Die Universität Mannheim hat über die Empfehlungen des RH hinaus ein Konzept der Betreuung der inländischen Studierenden aus einer Hand realisiert. Sie hat dafür in der zentralen Universitätsverwaltung Studienbüros eingerichtet, die für den jeweiligen Studiengang von der Studienberatung über die Studentenverwaltung bis hin zur Prüfungsverwaltung alle Leistungen zusammenfassen. Die Studierenden haben dadurch für ihre Belange während ihres ganzen Studiums nur noch eine Stelle als Ansprechpartner. Der RH hält die Betreuung der Studierenden aus einer Hand wie in Mannheim bei den dortigen Rahmenbedingungen für eine gute Lösung. Es wird deshalb empfohlen, solche Lösungen nicht nur als Ausnahme zuzulassen und § 49 UG entsprechend zu ändern.

Das Zulassungsverfahren für ausländische Studienbewerber wird bei den Universitäten Freiburg, Konstanz, Stuttgart und Ulm im Studentensekretariat durchgeführt. Bei den Universitäten Heidelberg, Hohenheim, Karlsruhe und Mannheim werden diese Zulassungsverfahren beim Akademischen Auslandsamt wahrgenommen, bei der Universität Tübingen im Akademischen Beratungszentrum. Die Zusammenfassung dieser Aufgaben im Studentensekretariat wäre auch bei den letztgenannten Universitäten von Vorteil.

2.2.2 Die Universität Tübingen hat die Datenerfassung jetzt zwar dem Studentensekretariat zugeordnet, jedoch die Abläufe nicht geändert. Nach wie vor werden die Daten von den Sachbearbeitern aufgenommen und auf Erfassungsblättern notiert, von Datenerfasserinnen in das DV-Programm HIS-SOS erfaßt, die Erfassung von den Sachbearbeitern kontrolliert und ggf. Korrekturerfassungsblätter erstellt. Die direkte Eingabe der Daten durch die Sachbearbeiter, die dadurch insgesamt keinen Mehraufwand haben, würde zur Einsparung von Personalkapazität führen.

2.2.3 Die Universitäten Freiburg und Tübingen sind der Empfehlung des RH nachgekommen, auf Vorzimmer der Leiter der Abteilung für studentische Angelegenheiten zu verzichten. Sie haben die freigewordene Personalkapazität genutzt, um das Studentensekretariat um 0,5 PJ bzw. 1,0 PJ zu verstärken.

2.2.4 Das Bewerbungs-, Zulassungs- und Einschreibeverfahren wurde nach der Organisationsuntersuchung gestrafft und vereinfacht. Das DV-Verfahren HIS-SOS ist inzwischen bei allen Universitäten eingeführt, mit Ausnahme der Universität Heidelberg, die hierfür ein selbst entwickeltes Verfahren einsetzt. Daneben hat die Verbindung mit den DV-Verfahren der Prüfungsverwaltung Mehrfacherfassungen von Studentendaten erspart.

Das MWK und die meisten Universitäten haben es bisher abgelehnt, bei Studiengängen ohne Zulassungsbeschränkung die Zulassung und die Einschreibung in einem Verfahren durchzuführen. Die Universität Heidelberg führt in solchen Fällen nur noch das Immatrikulationsverfahren durch. Der RH hat neuerliche Vorschläge zur Zusammenführung der Verfahren gemacht.

Die sonstigen Empfehlungen zur Verfahrensvereinfachung sind von den Universitäten bis auf die folgenden Ausnahmen umgesetzt worden:

- Die Universität Karlsruhe legt die Bewerbungsunterlagen noch nicht aus, sondern händigt sie nur persönlich aus oder schickt sie zu.
- Die Universität Heidelberg verlangt noch nicht, daß die Studienbewerber der Anforderung von Immatrikulationsunterlagen frankierte und adressierte Rückumschläge beilegen.

- Die Universität Heidelberg hat ihre Verfahren zur Bewerbung, Zulassung und Einschreibung insbesondere bei zulassungsbeschränkten Studiengängen noch nicht ausreichend vereinfacht. Die bei der Organisationsuntersuchung festgestellten Abläufe waren für das Verwaltungspersonal der Universität und für die Studienbewerber zeitaufwendiger als bei allen anderen Universitäten. Die Universität hat daran seither trotz der Anweisungen des MWK nur wenig geändert. Nach wie vor werden die Zulassungsverfahren in einer gesonderten Stelle durchgeführt. Zur Einschreibung ist noch das persönliche Erscheinen des Studienbewerbers erforderlich, die Immatrikulationsordnung der Universität wurde nicht geändert. Erst bei der Einschreibung können die Einschreibeunterlagen zum Ausfüllen an Ort und Stelle abgeholt werden. Die mehrfache Prüfung der vorgelegten Unterlagen bei der Zulassung, der Aushändigung der Einschreibeunterlagen und der Einschreibung selbst wurde nicht eingestellt. Die Studienbewerber müssen deshalb zu verschiedenen Schaltern gehen und lange Wartezeiten in Kauf nehmen. Bei der Einschreibung muß der Semesterbeitrag immer noch bar entrichtet werden.

2.2.5 Der Gesetzgeber hat auf das Rückmeldeverfahren nicht wie empfohlen gänzlich verzichtet. Es wurde jedoch den Empfehlungen entsprechend wesentlich vereinfacht und faktisch auf die Einzahlung des Semesterbeitrags reduziert. Diese kann maschinell überwacht werden. Nur die Universität Heidelberg übersendet nach wie vor den Überweisungsvordruck für das Folgesemester gesondert erst gegen Ende des jeweiligen Semesters. Außerdem versendet sie dabei ein Datenkontrollblatt an alle Studierenden, auf das alle übrigen Universitäten verzichten. Der dadurch entstehende Mehraufwand bei der Universität Heidelberg wurde s. Z. mit rd. 60 000 DM je Jahr nur für Portokosten ermittelt, hinzu kommen weitere Sach- und Personalkosten.

2.2.6 Die Überwachung der Krankenversicherung für Studierende nach den Vorschriften über die gesetzliche Krankenversicherung wurde vereinfacht. Die Universitäten überprüfen den Versicherungsschutz regelmäßig nur noch bei der Immatrikulation und teilen der Versicherung erst wieder die Exmatrikulation mit. Die völlige Abschaffung der Überwachungspflichten der Universitäten konnte nicht erreicht werden.

2.2.7 Das MWK hat einen Verzicht auf das Führen von Studienbüchern abgelehnt, weil nur durch diese der für die Prüfung erforderliche Nachweis eines ordnungsgemäßen Studiums erbracht werden könne. Die Nachweise im Studienbuch sind jedoch auf die Leistungsnachweise beschränkt worden, die die Studierenden selbst einheften. Bei den Universitäten entsteht kein Personalaufwand mehr für die Führung der Studienbücher.

2.2.8 Die Universitäten Heidelberg und Stuttgart führen nach wie vor Studentenakten. Das Anlegen, die Pflege und die Aufbewahrung dieser Studentenakten verursacht einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand. Das MWK hat darauf hingewiesen, daß für Rechtsstreitigkeiten ein Mindestbestand an Studentenakten erforderlich sei. Dem ist entgegenzuhalten, daß die in diesen Fällen notwendigen Daten den DV-Dateien der Studentenverwaltung entnommen werden können. Auch für Archivzwecke genügt ein Ausdruck dieser Dateien. Die mit der Verwaltung der Studentenakten gebundene Personalkapazität kann eingespart werden.

2.2.9 In der Studentenverwaltung sind seit der Organisationsuntersuchung Aufgaben hinzugekommen. Dabei handelt es sich u. a. um folgende Tätigkeiten:

- Einzug der Gebühren von Langzeitstudierenden
- Arbeiten bei der Auswahl von Studierenden durch die Universitäten (Eignungsfeststellungsverfahren), soweit die Universitäten selbst auswählen.

Nach Mitteilung der Universitäten werden Personalressourcen benötigt, um die oben angeführten Aufgaben zu erfüllen. Demgegenüber sind durch die bereits durchgeführten Rationalisierungsmaßnahmen erhebliche Entlastungen gegenüber dem Stand der Erhebungen des RH in der Organisationsuntersuchung eingetreten; ggf. können sie auch jetzt noch durch die aufgezeigten weiteren Vereinfachungsmöglichkeiten erreicht werden.

2.2.10 Auf Grund der Empfehlungen wurden von den Universitäten weitere Vereinfachungen geprüft. Eine Entwicklung in die empfohlene Richtung zeichnet sich bezüglich der Einführung von Chip-Karten für Studierende an Stelle von Studentenausweisen ab. Mit ihnen können Studierende viele Leistungen der Universität ohne Inanspruchnahme von Personal selbst abwickeln. Die Universität Tübingen hat seit dem Wintersemester 1998/1999 eine Chip-Karte eingeführt. Andere Universitäten stehen vor der Entscheidung über die Einführung. Die Kosten für solche Systeme sind nicht unerheblich; ihnen stehen jedoch langfristig beträchtliche Einsparungsmöglichkeiten gegenüber. Außerdem wird die Serviceleistung für die Studierenden erheblich verbessert. Vor einer Einführung sind – wie von den Universitäten vorgesehen – Wirtschaftlichkeitsprüfungen erforderlich.

3 Studienberatung

3.1 Empfehlungen

Der RH hatte empfohlen, die Beratung der Studienbewerber bereits vor Aufnahme des Studiums durch einen weiteren Ausbau der Angebote an Informationsveranstaltungen im Zusammenwirken der Studienberatung der Universitäten mit den Schulen und der Schul- sowie der Arbeitsverwaltung zu intensivieren.

Daneben sollte die Beratung während des Studiums verstärkt und das Zusammenwirken der allgemeinen Studienberatung und der Fachstudienberatung verbessert werden. An Stelle einer personellen Verstärkung der allgemeinen Studienberatung sollten Mittel für eine gezielte Vertiefung des Unterrichtsstoffes durch Tutoren und Mentoren bereitgestellt werden und der Übergang von der Schule in die Hochschule durch gezielte Hinweise und Lernhilfen erleichtert werden.

Die Aufgaben der allgemeinen Studienberatung sollten eindeutig definiert und das Aufgabenprofil der Mitarbeiter der zentralen Studienberatung festgelegt werden.

3.2 Umsetzung der Empfehlungen

3.2.1 Die meisten zentralen Beratungsstellen haben die Beratung der Studienbewerber vor der Aufnahme des Studiums, insbesondere in den Klassen 12 und 13 der Gymnasien verstärkt. Informations- und Orientierungsveranstaltungen kurz vor und zu Beginn des Studiums werden mittlerweile ebenfalls angeboten.

Die Intensität der Angebote hängt oft auch von der Personalkapazität ab. Die Personalausstattung in der zentralen Studienberatung schwankt von einer bis sechs Stellen je Universität.

3.2.2 Die Universitäten haben von 1996 bis 1999 in beträchtlichem Umfang Mittel aus dem Hochschulsonderprogramm III für die Studienberatung und Studentbetreuung während des Studiums erhalten. Alle setzen mittlerweile Tutoren und Mentoren zur Wiederholung und Vertiefung des Unterrichtsstoffes ein. Außerdem sind Projekte zur Verbesserung der Studienberatung durchgeführt worden.

Das MWK hat darüber hinaus seit 1996 einen Modellversuch „Verbesserung der Beratung“ an der Universität Heidelberg gefördert. In diesem wurden Schulungen für Tutoren durchgeführt; außerdem soll eine Konzeption für die Zusammenarbeit der zentralen Studienberatung mit der Fachstudienberatung der Fakultäten und Institute entwickelt werden, die die übrigen Universitäten übernehmen können. Die Universität Heidelberg wird die Ergebnisse des Modellversuchs bis Ende 1999 vorlegen.

3.2.3 Die Aufgaben der Studienberatung wurden mit der Neuregelung des § 49 UG neu definiert. Die psychologische und psychotherapeutische Betreuung gehört – den Empfehlungen entsprechend – nicht dazu. Das MWK hat die Universitäten aufgefordert, ihre Aufgabenbeschreibungen entsprechend abzufassen. Die meisten Universitäten haben die psychologische und psychotherapeutische Betreuung beendet.

Zum Anforderungsprofil der Mitarbeiter der zentralen Studienberatungsstellen hat das MWK eine Musterbeschreibung erstellt, die die Universitäten beachten.

4 Prüfungsverwaltung

4.1 Empfehlungen

Für eine Verbesserung des Verwaltungsablaufs in der Prüfungsverwaltung hat der RH empfohlen, daß alle Universitäten das von der Hochschul-Informationssystem-GmbH zur Verfügung gestellte DV-Verfahren HIS-POS (neu: HIS-POS-GX) einsetzen. Durch dieses Verfahren können u. a. Prüfungsvorleistungen besser überwacht, die Gesamtnote automatisch ermittelt und Zeugnisse maschinell erstellt werden. Die Daten können zugleich von der Studentenverwaltung und der Prüfungsverwaltung verwendet werden, wodurch Erfassungsarbeiten entfallen.

Der RH hatte ferner empfohlen, angesichts sehr unterschiedlicher organisatorischer Abläufe der Prüfungsverwaltung an den Universitäten sämtliche verwaltungstechnischen Aufgaben der Prüfungsverwaltung in einem zentralen Prüfungsamt zusammenzufassen.

Außerdem sollte die Zahl der Prüfungsausschüsse deutlich vermindert werden. Daneben sollte das Verfahren bei der Genehmigung von Prüfungsordnungen durch das MWK beschleunigt und die Zulassung zu Prüfungen und Teilprüfungen vereinfacht werden.

4.2 Umsetzung der Empfehlungen

4.2.1 Alle Universitäten verwenden mittlerweile DV-Verfahren in der Prüfungsverwaltung oder haben die Einführung technisch und organisatorisch eingeleitet. Mit Ausnahme der Universität Heidelberg, die ein eigenes Programm einsetzt, verwenden alle Universitäten das Programm HIS-POS. Die Verfahrensabläufe wurden dadurch vereinfacht.

Bei den Universitäten Hohenheim, Karlsruhe, Mannheim und Ulm ist die Prüfungsverwaltung für die Studiengänge vollständig oder fast vollständig auf das neue DV-Verfahren umgestellt. Die Universität Konstanz hatte ein eigenes Verfahren im Einsatz. Die Umstellung auf HIS-POS soll bis Ende 1999 abgeschlossen werden. Die Universität ist aber der Auffassung, daß ihr bisheriges Programm genauso leistungsfähig war. Bei den Universitäten Freiburg, Heidelberg, Stuttgart und Tübingen wird die Übernahme der Studiengänge in den nächsten Jahren abgeschlossen werden.

Die Universität Heidelberg hat ein eigenes DV-Programm für die Prüfungsverwaltung entwickelt. Das MWK hat sie als einzige Universität von der Verpflichtung zur Übernahme von HIS-POS ausgenommen. Bis zur Verknüpfung der universitätseigenen Programme, die bis Ende 1999 erreicht sein soll, können die Verfahren noch nicht im selben Umfang wie bei den übrigen Universitäten vereinfacht werden.

Die Universität Hohenheim testet derzeit ein Verfahren, bei dem die Prüfungsdaten vom Prüfer direkt eingegeben werden. Dadurch entfällt die bisher erforderliche gesonderte Eingabe in das DV-System auf Grund der schriftlichen Mitteilungen der Prüfer. Bei positivem Ergebnis des Versuchs wäre diese Verfahrensweise auch für die anderen Universitäten vorteilhaft.

Die Prüfungsverwaltung auf HIS-POS umzustellen, ist zwar – abhängig von der Vielfalt der Prüfungsordnungen – aufwendig, spart jedoch auf Dauer im laufenden Betrieb erheblich an Bearbeitungsaufwand und bietet darüber hinaus Angaben über den Prüfungsverlauf. Die Umstellung sollte daher weiter forciert werden und von den Universitäten für die beschleunigte Umstellung vorübergehend zusätzliches Personal bereitgestellt werden.

4.2.2 Das MWK hat nach der Organisationsuntersuchung die Universitäten gebeten, die bisher dezentralen Prüfungsämter entsprechend § 50 UG zu einem zentralen Prüfungsamt, zumindest aber zu Bereichsprüfungsämtern, zusammenzuführen.

Die Universitäten Hohenheim, Karlsruhe, Konstanz, Mannheim, Stuttgart und Ulm haben zentrale Prüfungsämter mit ausschließlicher oder überwiegender Zuständigkeit in Prüfungsangelegenheiten eingerichtet.

Bei den Universitäten Freiburg, Heidelberg und Tübingen obliegt die Prüfungsverwaltung immer noch dezentralen Prüfungsämtern, die bei den jeweiligen Fakultäten und wissenschaftlichen Einrichtungen bestehen. Alle drei Universitäten haben jetzt Schritte zur Zusammenführung zu Bereichsprüfungsämtern unternommen.

Die Einrichtung von sog. Bereichsprüfungsämtern kann bei ausreichender Größe eine wirtschaftliche Lösung sein. Allerdings müssen hierbei Doppelerfassungen von Daten ausgeschlossen werden; die Bearbeitung prüfungsrelevanter Vorgänge muß auch dann in einem Prüfungsamt möglich sein, wenn der Studierende in verschiedenen Fächern Prüfungsleistungen erbringt. Das DV-Verfahren ermöglicht dies.

4.2.3 Das MWK forderte die Universitäten auf, die Anzahl der Prüfungsausschüsse zu überprüfen.

An der Universität Konstanz gibt es bereits einen zentralen Prüfungsausschuß, der für fachübergreifende Aufgaben zuständig ist, und daneben 13 Fachprüfungsausschüsse, die nach Auffassung der Universität nicht weiter zusammengefaßt werden können. Die Universitäten Hohenheim, Mannheim und Ulm haben die Anzahl ihrer Prüfungsausschüsse zwischenzeitlich verringert. Die Universitäten Freiburg, Stuttgart und Tübingen werden nach Einführung des empfohlenen EDV-Programms HIS-POS für alle Diplom- und Magisterstudiengängen prüfen, wie die Zahl der Prüfungsausschüsse sinnvoll vermindert werden kann. Die Universitäten Heidelberg und Karlsruhe werden die Anzahl ihrer Prüfungsausschüsse nicht reduzieren.

4.2.4 Die frühere Dauer der Genehmigungsverfahren bei Prüfungsordnungen erledigt sich durch den Verzicht auf die Genehmigungsverfahren nach der geplanten Neufassung des Universitätsgesetzes.

5 Universitätskasse

5.1 Empfehlungen

5.1.1 Der RH hatte in der Organisationsuntersuchung darauf hingewiesen, daß das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Landes durch die beabsichtigte Einführung von DV-Verfahren bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln und zur beleglosen, elektronischen Übergabe der Daten an die Kassen dazu führen wird, daß es Kassen in der derzeitigen Form nicht mehr geben wird.

Deshalb wurde empfohlen, bei der Besetzung freiwerdender Stellen der Kassen die bevorstehenden Änderungen zu berücksichtigen und sich rechtzeitig auf die Reduzierung des Personalbedarfs einzustellen.

5.1.2 Zur Vereinfachung der bestehenden Abläufe und Verfahren wurde empfohlen zu prüfen, ob die automatisierte Erstellung von Kassenanordnungen am Arbeitsplatz des Sachbearbeiters und eine zusätzliche beleglose Übermittlung zahlungsrelevanter Daten eingerichtet werden kann, um eine nochmalige Erfassung der Daten bei der Kasse zu vermeiden. Die Visaprüfung sollte aufgegeben werden.

Der Einzug der Semesterbeiträge der Studierenden sollte dadurch vereinfacht werden, daß auf die personenbezogene Überwachung der Beitragszahlung bei den Universitätskassen bis zu einer Neuordnung des Rückmeldeverfahrens verzichtet und die Semesterbeiträge nur noch bargeldlos angenommen werden.

Bei der Abwicklung von Drittmittelvorhaben wurde empfohlen, von der Überprüfung und Bestätigung der Richtigkeit von Verwendungsnachweisen durch die Universitätskassen abzusehen und die Bemühungen um eine Vereinfachung des Verwendungsnachweisverfahrens fortzusetzen.

Zur Organisation der Kassen wurde empfohlen, den Kassenbotendienst dem Hausdienst zuzuordnen, auf Sekretariate bei den Kassen zu verzichten und in der Ein- und Auszahlungskasse neben dem Kassier keine weiteren Hilfskräfte zu beschäftigen.

5.2 Umsetzung der Empfehlungen

5.2.1 Die Universitäten Freiburg, Heidelberg, Hohenheim, Stuttgart und Tübingen haben in der Universitätskasse zwischen 0,5 und 3,5 PJ Personalkapazität abgebaut. Bei den Universitäten Konstanz und Ulm ist der Personalbestand in der Universitätskasse so gering, daß er bis zur Umstellung auf ein neues Verfahren nicht reduziert werden kann. Nur die Universität Karlsruhe hat als einzige Universität den Personalbestand in der Kasse um 0,5 PJ (Kassenbotendienst) erhöht.

Seit der Organisationsuntersuchung ist die Anzahl der Buchungsfälle gestiegen. Wegen der Einführung von Gebühren für Langzeitstudierende sind in der Kasse auch neue Tätigkeiten wie die Überwachung und die Anmahnung von Widerspruchsgebühren sowie Entscheidungen über Stundungsanträge.

Die Universitäten sind ab 1999 durch die Änderung der LHO (GBl. 1998 S. 662) berechtigt, Zahlungsanordnungen elektronisch und beleglos an die Kasse zu leiten. Diese Verfahrensänderung wird – wie bereits im Bericht von 1994 dargelegt – zur Folge haben, daß Aufgaben der Kassen wegfallen können und sich die gesamten Abläufe wesentlich vereinfachen. Daraus wird sich die Möglichkeit einer erheblichen Reduzierung der Personalkapazität in diesem Bereich ergeben. Der Umfang der danach verbleibenden Aufgaben und der Aufwand für notwendige Kontrolltätigkeiten ist indes heute noch nicht abschließend feststellbar. Die Universitäten Konstanz und Ulm haben die Daten bereits bisher parallel zu den Belegen elektronisch an die Kassen übergeben und können nunmehr den Übergang auf die beleglose Bearbeitung mit geringem Änderungsaufwand vornehmen. Die Universitäten Heidelberg, Karlsruhe, Mannheim und Stuttgart haben konkrete Schritte zur Einführung eines neuen Verfahrens unternommen. Soweit die Universitäten auf ein neues Kassenverfahren umstellen und dafür eigenes Personal einsetzen, sind die Möglichkeiten der Personalreduzierung während der Umstellungsphase eingeschränkt.

5.2.2 Das MWK lehnte es bisher ab, bei den großen Universitäten die Visakontrolle aufzuheben. Es hielt – wie auch die betroffenen Universitäten – die Visakontrolle für die förmliche und insbesondere die materielle Prüfung der Zahlungsanordnungen wegen der Vielzahl mittelbewirtschaftender Stellen weiterhin für notwendig. Die eingesetzte Personalkapazität sollte aber überprüft werden. Bisher haben nur die Universitäten Freiburg und Karlsruhe die Personalkapazität um 0,5 PJ bzw. 1,0 PJ reduziert. Derzeit wird für solche Aufgaben bei den Universitäten Freiburg, Heidelberg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen zwischen 1,0 und 1,5 PJ Personalkapazität in Anspruch genommen.

Der RH hält die Visaprüfung, d. h. die Kontrolle praktisch jeder einzelnen Zahlungsanordnung durch eine zweite Stelle, nach wie vor für eine unwirtschaftliche Vorgehensweise, um die Richtigkeit von Zahlungsanordnungen sicherzustellen. Dies umso mehr, als ohnehin überwiegend nur formelle Mängel festgestellt werden. Die Universitäten müssen möglichen Fehlern anders begegnen als durch eine Vollkontrolle aller Zahlungsanordnungen. Dafür eignen sich insbesondere gezielte fachliche Einweisungen von neuen Mitarbeitern sowie ggf. erforderliche Nachschulungen von vorhandenen Mitarbeitern, die mit Mittelbewirtschaftung befaßt sind, ebenso wie Stichprobenkontrollen der Innenrevision oder finanzielle Sanktionen.

Inzwischen sind die Universitäten allerdings selbst bereit, die Visaprüfung ab dem Zeitpunkt aufzugeben, von dem ab neue DV-Verfahren zur Haushaltsmittelbewirtschaftung eingeführt sind. Die Universitäten Heidelberg und Stuttgart werden bereits im Jahr 2000 diese neuen Verfahren einführen, die übrigen Universitäten zu einem späteren, noch nicht bekannten Zeitpunkt. Das Hinausschieben des Verzichts auf die Visaprüfung erscheint indes nicht schlüssig, weil auch bei diesen neuen Verfahren Mitarbeiter der wissenschaftlichen Einrichtungen die Mittel verwalten und bewirtschaften. Die für die Visakontrolle eingesetzte Personalkapazität könnte nach Auffassung des RH deshalb schon früher eingespart werden, sofern die Umstellung nicht unmittelbar bevorsteht.

5.2.3 Die Universität Heidelberg ist die einzige Universität, die bei der Einschreibung noch die Bareinzahlung vorsieht. Der Studienbewerber muß dafür vor der Einschreibung an einem gesonderten Kassenhäuschen der Universität den Semesterbeitrag entrichten. Der manuelle Abgleich der Einzahlungen mit den Daten aus den Studentensekretariaten bei der Rückmeldung wurde erst zum Wintersemester 1998/1999 abgeschafft. Während bei anderen Universitäten auf den Rückmeldeunterlagen ausdrücklich zu bargeldloser Einzahlung aufgefordert wird oder durch den Hinweis auf entstehende Wartezeiten die Studierenden veranlaßt werden, unbar einzuzahlen, fehlt bei der Universität Heidelberg jeglicher Hinweis. Deshalb wird bei der Universität Heidelberg immer noch zu viel Aufwand für die Annahme der noch immer häufigen Bareinzahlungen und den hier erforderlichen manuellen Abgleich der Einzahlungen mit den Studentendaten erzeugt.

5.2.4 Eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Universitäten beim Verwendungsnachweis für Drittmittel wurde bislang nicht erzielt. Erreicht wurde jedoch, daß die DFG auf die Erstellung eines Zwischenverwendungsnachweises verzichtet. Das MWK beabsichtigt auch weiterhin, bei den Drittmittelgebern auf weitere Vereinfachungen des Verwendungsnachweisverfahrens zu drängen.

5.2.5 Der Kassenbotendienst wird nur noch bei den Universitäten Freiburg und Karlsruhe durch die Kassenbediensteten oder einen speziellen Kassenboten erledigt. Die beiden Universitäten sollten hier wie die übrigen rationalisieren.

5.2.6 Die Empfehlung, auf Sekretariate bei der Universitätskasse zu verzichten, ist inzwischen bei allen Universitäten umgesetzt.

5.2.7 Die Empfehlung, auf Kassengehilfen zu verzichten, wurde von den Universitäten mit Ausnahme der Universität Heidelberg umgesetzt. Das Festhalten an ihrem Einsatz wird von der Universität Heidelberg mit der Zunahme von Kassengeschäften durch die – allerdings erst mehrere Jahre nach der Organisationsuntersuchung – eingeführte Gebühr für Langzeitstudierende begründet. Bei Aufgabe der personenbezogenen Überwachung der Semesterbeiträge durch die Kasse wäre die Empfehlung trotz der hinzugekommenen Aufgaben umsetzbar.

6 Nicht realisierte Personaleinsparungen

Der RH hatte in seiner Organisationsuntersuchung z.T. angegeben, welche Personalkapazität bei Umsetzung einer Empfehlung frei würde. Soweit solche Angaben für die jetzt von der aktuellen Überprüfung erfaßten Empfehlungen vorlagen, wurden die wegen fehlender Umsetzung bisher nicht realisierten Umsetzungspotentiale erfaßt. Sie belaufen sich auf insgesamt 12,5 PJ. Die Schwerpunkte liegen im Untersuchungsbereich Kasse mit der Visaprüfung und bei der Studentenverwaltung. Sie betragen bei der Universität Freiburg 1,0 PJ, bei der Universität Heidelberg 4,0 PJ, bei der Universität Karlsruhe 2,0 PJ, bei der Universität Stuttgart 2,0 PJ und bei der Universität Tübingen 3,5 PJ.

7 Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums und der Universitäten

Zum Bereich Studentenverwaltung hat die Universität Heidelberg wesentliche Vereinfachungen ihrer Verfahren zur Zulassung, Einschreibung und Rückmeldung angekündigt, die noch im Jahr 1999 umgesetzt werden sollen. Auf die Führung von Studentenakten wolle sie nicht verzichten, sondern die Möglichkeit einer Digitalisierung der Akten prüfen. Die Universität Stuttgart hat sich nicht gegen die Aufhebung der Studentenakten gewandt.

Die Zusammenfassung der Verfahren zur Zulassung und Einschreibung bei zulassungsfreien Studiengängen werde bei den Universitäten, die dies noch nicht praktizieren, nochmals geprüft.

Das MWK und die Universitäten weisen darauf hin, daß das Personal für die Zulassung ausländischer Studierender besondere Fachkenntnisse besitzen müsse; diese könnten nicht bei allen Mitarbeitern des Studentensekretariats vorgehalten werden. Eine Übertragung der Aufgaben auf das Studentensekretariat sei deshalb nicht ohne weiteres möglich. Eine für ausländische Studierende oft notwendige besondere Betreuung, die über die bei inländischen Studierenden hinausgehe, könne in den Studentensekretariaten nicht angeboten werden.

Im Bereich der Universitätskassen setzt die Universität Freiburg keine Personalkapazität mehr für Visaprüfungen ein. Die Universität Tübingen hat weitere Personaleinsparungen und die Reduzierung der Visakontrolle angekündigt. Die Universität Heidelberg will die Visakontrolle ab dem Zeitpunkt der Einführung eines neuen Verfahrens zur Mittelbewirtschaftung aufheben, auf das sie ebenso wie die Universität Stuttgart bereits im Jahr 2000 umstellen will. Das MWK geht davon aus, daß die übrigen Universitäten spätestens ebenfalls mit Einführung solcher DV-Verfahren auf die Visakontrolle verzichten.

8 Schlußbemerkung

Das MWK und die Universitäten haben die Empfehlungen des RH, die er in seinem Bericht über die Organisationsuntersuchung der zentralen Universitätsverwaltungen vorgelegt hatte, insgesamt als nützlich und realisierbar beurteilt und im allgemeinen konstruktiv aufgenommen. Einzelne Vorschläge wurden von den Universitäten weiterentwickelt. Die aktuellen Feststellungen des RH zeigen, daß die Mehrzahl der Universitäten die Empfehlungen zur Vereinfachung der Abläufe im wesentlichen umgesetzt hat. Vorschläge zur Verbesserung der Aufbauorganisation fanden geringere Akzeptanz. Soweit im Bereich der Studentenverwaltung die Zuständigkeit sogar auf Stabsstellen verteilt wurde, ist eine Erschwerung der Abläufe zu erwarten.

Einige Universitäten hatten bislang auch dort, wo die Umsetzung der Vorschläge wesentliche Vereinfachungen und eine Einsparung von Personalkapazität gebracht hätte, keine oder nur wenige Veränderungen vorgenommen. Die aktuelle Prüfung durch den RH gab vielfach den Anstoß, die Umsetzung voran zu bringen.

Verschiedene Vorschläge konnten von den Universitäten nicht umgesetzt werden, weil die Rahmenbedingungen nicht geschaffen wurden. Dazu gehören der Verzicht auf eine Rückmeldung, die Aufhebung der Überwachung der Krankenversicherung durch die Universitäten und die Vereinfachung der Verwendungsnachweise gegenüber den Drittmittelgebern.

Insgesamt hat die Nachprüfung gezeigt, daß die Universitäten Vorschläge weitgehend umgesetzt haben. Wo Tendenzen bestehen, einschneidendere Veränderungen erst bei Personalwechsel vorzunehmen, ist es erforderlich, daß das MWK der Notwendigkeit der Umsetzung das nötige Gewicht verleiht. Nachprüfungen von Untersuchungen tragen dazu ebenfalls bei.