

Bei der Anwendung der Lehrverpflichtungsverordnung an den Universitäten des Landes wurden zahlreiche systematische Fehler festgestellt. Dadurch werden die personellen Ressourcen der Universitäten nicht wie vorgesehen für Lehraufgaben genutzt.

Der Rechnungshof fordert die konsequente Anwendung und Durchsetzung der Lehrverpflichtungsverordnung, die im Ergebnis auch Stelleneinsparungen ermöglichen. Das Ministerium darf sich seiner Verantwortung für die Einhaltung der Lehrverpflichtungsverordnung nicht unter Hinweis auf die Autonomie der Hochschulen entziehen.

1 Vorbemerkung

Die wichtigste Dienstpflicht des hauptamtlichen wissenschaftlichen Personals an den Universitäten neben der Forschung ist die Verpflichtung, Lehrveranstaltungen abzuhalten. Der Umfang dieser Lehrverpflichtungen ist in der Verordnung der Landesregierung über die Lehrverpflichtungen an Universitäten, Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen vom 11.12.1995 (LVVO), zuletzt geändert durch das 2. Gesetz zur Änderung des Hochschulrechts vom 01.01.2005, geregelt.

Seit dem Wintersemester 2003/2004 beträgt die (Regel-)Lehrverpflichtung für

Universitätsprofessoren	9 Semesterwochenstunden (SWS),
wissenschaftliche Assistenten	4 SWS,
beamtete wissenschaftliche Mitarbeiter	9 SWS und
Lehrkräfte für besondere Aufgaben	16 - 18 SWS.

Bei wissenschaftlichen Mitarbeitern im Angestelltenverhältnis ergibt sich die Lehrverpflichtung aus dem Arbeitsvertrag. Die LVVO verpflichtet die Universitäten, diese vertragliche Verpflichtung bei unbefristet beschäftigten wissenschaftlichen Mitarbeitern ebenfalls auf 9 SWS, bei befristet beschäftigten wissenschaftlichen Mitarbeitern in der Regel auf 4 SWS festzusetzen.

Die LVVO regelt weiterhin, wie die einzelnen Typen von Lehrveranstaltungen auf diese Lehrverpflichtung anzurechnen sind und welche Ermäßigungen und Freistellungen von der Lehrverpflichtung in Betracht kommen.

Die Überwachung der Einhaltung der LVVO obliegt den Dekanen, dem Vorstand der Universität und im Rahmen der Fachaufsicht dem MWK.

Ende 1996 forderte das Ministerium die Universitäten auf, die nach der LVVO möglichen Deputate nach Möglichkeit voll auszuschöpfen.

Der RH hat im Rahmen einer großen Querschnittsprüfung die Erfüllung der Lehrverpflichtung an 12 ausgewählten Fakultäten untersucht: Einbezogen waren

- die für die neuphilologischen Fächer zuständigen Fakultäten der Universitäten Freiburg, Heidelberg, Konstanz, Mannheim, Stuttgart und Tübingen,

- die Fakultäten für Biologie an den Universitäten Freiburg, Hohenheim und Tübingen und
- die Fakultäten für Elektrotechnik an den Universitäten Karlsruhe, Stuttgart und Ulm.

Schwerpunkt der Prüfung war die Erfüllung der Lehrverpflichtung im Sommersemester 1999 und im Wintersemester 1999/2000, Maßstab der Prüfung war die LVVO in der damals geltenden Fassung. Die getroffenen Feststellungen werden durch die seither erfolgten Änderungen der LVVO nicht berührt.

2 Gesamtergebnis der Prüfung

2.1 Erfüllung der Lehrverpflichtung der Professoren

In die Prüfung einbezogen waren im Bereich der Sprachwissenschaften 148 Professoren. 114 dieser Professoren (77 %) haben ihre Lehrverpflichtung voll erfüllt oder sogar übererfüllt. Bei 34 Professoren wurde festgestellt, dass sie die Lehrverpflichtung nicht voll erfüllt haben. An den 6 Fakultäten ergab sich dadurch in den beiden geprüften Semestern ein Defizit von 87 SWS.

Im Bereich der Fakultäten für Biologie waren die Veranstaltungen so unübersichtlich dokumentiert, dass trotz eingehender Prüfung keine definitive Feststellung möglich ist, wie viele der an diesen Fakultäten tätigen Professoren ihre Lehrverpflichtung erfüllt haben.

An den Fakultäten für Elektrotechnik ergaben sich unterschiedliche Erkenntnisse an den einzelnen Standorten: Während an einer Fakultät die Erfüllung der LVVO nicht mehr im Einzelnen nachvollzogen werden konnte, ergaben Nacherhebungen an den beiden anderen Fakultäten, dass von 30 in die Prüfung einbezogenen Professoren nur 11 (also 37 %) ihre Lehrverpflichtung voll erfüllt haben. Der Umfang der Nichterfüllung betrug an den beiden Fakultäten in zwei Semestern insgesamt 73 SWS.

Die bei der Prüfung festgestellten Fälle von Nichterfüllung der Lehrverpflichtung beruhen hauptsächlich nicht auf einer gezielten Minderleistung der Professoren, ursächlich sind vielmehr typische, meist systematische Fehler bei der Anwendung der Regeln der LVVO.

2.2 Erfüllung der Lehrverpflichtung des akademischen Mittelbaus

An den sprachwissenschaftlichen Fakultäten haben von 444 Angehörigen des akademischen Mittelbaus nur 229 (52 %) ihre Lehrverpflichtung erfüllt. Insgesamt ergab sich an den sechs Fakultäten in zwei Semestern ein Defizit von 2.096 SWS.

An den Fakultäten für Biologie war aufgrund der unzureichenden Dokumentation der Veranstaltungen lediglich eine Stichprobe möglich. Von 29 überprüften Angehörigen des akademischen Mittelbaus haben 19 ihre Lehrverpflichtung nicht ordnungsgemäß erfüllt. Dadurch ergab sich in zwei Semestern ein Defizit von 51 SWS.

Von den 148 Angehörigen des akademischen Mittelbaus an zwei Fakultäten für Elektrotechnik haben nach den Feststellungen des RH nur 9 (6 %) das nach der LVVO vorgesehene Deputat erfüllt. Der Umfang des Defizits belief sich in 2 Semestern auf 548 SWS.

Auch hier waren es eher systematische Fehler bei der Umsetzung und Anwendung der LVVO als gezielte Minderleistungen, die zu dieser hohen Nichterfüllungsquote beigetragen haben.

3 Wesentliche Fehler bei der Anwendung der Lehrverpflichtungsverordnung

3.1 Unzureichende Festsetzung der Deputate des akademischen Mittelbaus

Der grundlegende Mangel, den die Prüfung bei der Anwendung der LVVO auf die Angehörigen des akademischen Mittelbaus im Angestelltenverhältnis ergeben hat, ist, dass die Vorgaben der LVVO zur Festsetzung des Deputats von den Universitäten und Fakultäten arbeitsrechtlich nur unzureichend umgesetzt wurden.

So fehlt in zahlreichen Arbeitsverträgen die juristisch verbindliche Festsetzung des in der LVVO vorgesehenen Deputats. Die als Grundlage des Arbeitsverhältnisses vorgeschriebene und erforderliche Dienstaufgabenbeschreibung ist in einer Vielzahl der untersuchten Fälle gar nicht oder unvollständig erstellt worden. Sie eignet sich deshalb ebenfalls nicht als Grundlage für die Fixierung und Durchsetzung der Lehrverpflichtung. Besonders unklar waren die Dienstaufgabenbeschreibungen/Deputatsfestsetzungen an den Fakultäten für Elektrotechnik.

In den Fällen, in denen die Arbeitsverträge oder Dienstaufgabenbeschreibungen Deputate definiert hatten, lagen diese Deputate häufig unterhalb der nach der LVVO möglichen Zahl von SWS. An zwei der drei Fakultäten für Biologie orientierten sich die Vereinbarungen statt an den Regeln der LVVO an der überkommenen Veranstaltungsstruktur der Fakultät.

Auf diese Weise gehen den Universitäten in großem Umfang Ressourcen verloren, die für Lehrveranstaltungen genutzt werden könnten.

3.2 Ermäßigungen für Verwaltungs- und Betreuungsaufgaben

In zahlreichen Fällen wurden Mitarbeitern Ermäßigungen ihrer Lehrverpflichtung gewährt, weil sie besondere Aufgaben in der Verwaltung, bei der Betreuung von Studenten oder bei der Betreuung von technischen Geräten wahrzunehmen hatten. Nach Auffassung des RH sollte von diesen Ermäßigungsmöglichkeiten zurückhaltend Gebrauch gemacht werden, da bei der Bemessung der Regeldeputate ausreichend berücksichtigt ist, dass die Angehörigen des Mittelbaus neben ihren Lehraufgaben auch Dienstleistungen zu erbringen haben.

In keinem dieser Fälle wurden verallgemeinerungsfähige Maßstäbe für diese Art von Deputatsermäßigung vorgefunden; eine Übersicht über die erteilten Ermäßigungen und ihre Gründe wurde in der Regel nicht erstellt.

3.3 Fehler bei der Erfüllung der Lehrverpflichtung

3.3.1 Nicht anrechnungsfähige Veranstaltungen/Leistungen

In mehreren Fällen wurden Veranstaltungen auf die Lehrverpflichtung angerechnet, die nach der 1999/2000 geltenden LVVO nicht anrechnungsfähig waren. Dazu gehören insbesondere Veranstaltungen, die dem Bereich der Forschung zuzurechnen sind, wie z. B. Doktorandenseminare oder Veranstaltungen für die Mitarbeiter des jeweiligen Lehrstuhls. Auch Prüfungen oder Tätigkeiten, die der Vor- und Nachbereitung von Lehrveranstaltungen dienen, dürfen nicht auf die Lehrverpflichtung angerechnet werden.

Weiterhin wurden in Einzelfällen Leistungen angerechnet, die nicht zu den Lehrveranstaltungen zählen, wie z. B. Sprechstunden, Veranstaltungen zur Betreuung von Abschlussarbeiten oder Leistungen im Rahmen der Studienberatung.

3.3.2 Anrechnung von Dienstleistungen auf die Lehrverpflichtung

An den Fakultäten für Elektrotechnik wurde als systematischer Fehler festgestellt, dass Dienstleistungen, die die Mitarbeiter des Professors in dessen Vorlesungen erbrachten, auf deren Lehrverpflichtung angerechnet wurden, obwohl es sich eben nicht um eigene Lehrveranstaltungen der Mitarbeiter handelte.

3.3.3 Anrechnung des sprachpraktischen Unterrichts

Sprachpraktischer Unterricht ist nach den insoweit eindeutigen Regeln der LVVO nur zur Hälfte auf die Lehrverpflichtung anzurechnen. Gegen diese Regeln wird an allen sprachwissenschaftlichen Fakultäten systematisch verstoßen, indem sprachpraktische Veranstaltungen voll auf die Lehrverpflichtung angerechnet werden. Dieser Mangel ist auch schon bei früheren Untersuchungen des Ressourceneinsatzes an den Universitäten zutage getreten und den Universitäten deshalb bestens bekannt.

Vor diesem Hintergrund mutet es befremdlich an, dass diese rechtswidrige Praxis nach wie vor in breitem Umfang fortgesetzt wird.

Bei korrekter Anwendung der Anrechnungsregeln auf sprachpraktische Veranstaltungen könnten landesweit insgesamt 48 Stellen für Lehrkräfte für besondere Aufgaben eingespart werden. Dies entspricht einem Einsparpotenzial von 3,5 Mio. € jährlich, das den Universitäten zugute käme.

3.3.4 Anrechnung von Praktika, Exkursionen und anderen besonderen Veranstaltungen

Häufig fehlerhaft war bei den Fakultäten für Biologie und für Elektrotechnik die Anrechnung von Praktika, Exkursionen und anderen besonderen Lehrveranstaltungen, für die die LVVO ausdrücklich nur eine begrenzte Anrechnung vorsieht.

Diese Regeln waren den Lehrenden häufig gar nicht bekannt, die Anrechnung erfolgte oft willkürlich unter Anlegung eigener subjektiver Maßstäbe.

3.3.5 Anrechnung von ganztägigen Veranstaltungen und Blockveranstaltungen

Die LVVO gibt den Lehrenden auch die Möglichkeit, Veranstaltungen statt im wöchentlichen Rhythmus z. B. im zweiwöchentlichen Abstand oder als Block anzubieten. In diesen Fällen muss eine Umrechnung in SWS erfolgen, die in zahlreichen untersuchten Fällen zu großzügig erfolgt ist. Ähnliche Probleme ergaben sich bei der Umrechnung ganztägiger Veranstaltungen.

3.3.6 Anrechnung von Veranstaltungen mehrerer Lehrpersonen

Für Lehrveranstaltungen, an denen mehrere Lehrende beteiligt sind, sieht die LVVO vor, dass nur eine anteilige Anrechnung auf die Lehrverpflichtung der einzelnen Lehrpersonen erfolgen darf.

Diese Regelung wurde an den Fakultäten für Biologie und für Elektrotechnik in vielen Fällen ignoriert; die Veranstaltungen wurden allen Beteiligten in vollem Umfang gut geschrieben.

3.3.7 Delegation von Lehrveranstaltungen auf Mitarbeiter

In mehreren Fällen beruht die Nichterfüllung des Deputats darauf, dass die Professoren ihre Lehrveranstaltungen nicht selbst durchgeführt, sondern Mitarbeiter beauftragt haben, die Lehrveranstaltungen in ihrem Namen abzuhalten. Damit

mag die Lehrverpflichtung der Mitarbeiter erfüllt sein, eine Anrechnung auf die Lehrverpflichtung des Professors ist nach der LVVO eindeutig nicht möglich.

3.3.8 Anrechnung ausgefallener Veranstaltungen

In einzelnen Fällen wurden Lehrveranstaltungen auf die Lehrverpflichtung angerechnet, die mangels ausreichender Teilnehmerzahlen gar nicht zustande kamen. Eine Erfüllung der Lehrverpflichtung tritt jedoch nicht schon durch das Anbieten einer Veranstaltung ein, sondern setzt voraus, dass die angebotene Veranstaltung auch stattfindet.

Wenn die ausgefallene Veranstaltung in einem Semester nicht ersetzt oder nachgeholt werden kann, muss die Deputatsuntererfüllung durch Mehrleistungen in den folgenden Semestern ausgeglichen werden.

4 Unzureichende Dokumentation und Überwachung der Lehrverpflichtung

In allen geprüften Fakultäten haben die Verantwortlichen versucht, die Erfüllung der Lehrverpflichtung zu erfassen. Gleichwohl ergab die Prüfung des RH ein chaotisches Bild der Dokumentation und Überwachung der Erfüllung der Lehrverpflichtung. Die Vorgaben des MWK, wie die Einhaltung der Lehrverpflichtung zu gewährleisten ist, wurden nicht beachtet. Keine der untersuchten Fakultäten praktizierte das dort vorgesehene Verfahren vollständig, besonders unbefriedigend war die Praxis der Fakultäten für Biologie und für Elektrotechnik.

Soweit Erfassungsbögen über die individuell erbrachten Lehrleistungen erstellt wurden, waren die darin enthaltenen Angaben in vielen Fällen falsch oder so ungenau, dass sie nicht nachvollzogen werden konnten.

Da die Überwachung der Lehrverpflichtung an den Fakultäten zu den Kernaufgaben der Fakultätsvorstände gehört, muss die Verwaltungspraxis in Zukunft mit mehr Sorgfalt gestaltet werden. Einige Vereinfachungen gegenüber dem in der Vergangenheit vorgesehenen, aber weitgehend nicht praktizierten Verfahren sind auch aus der Sicht des RH vertretbar.

Eine Unterstützung der Dekane durch entsprechende Handreichungen oder Verwaltungsvorschriften der Universität oder des MWK würde die Erfüllung dieser Aufgaben erleichtern und wäre angesichts der auch nach dem Gesetz über die Hochschulen und Berufsakademien in Baden-Württemberg (Landeshochschulgesetz) vorgesehenen Fachaufsicht des Ministeriums kein unzulässiger Eingriff in die Autonomie der Hochschulen.

5 Empfehlungen des Rechnungshofs

5.1 Konsequente Anwendung der Lehrverpflichtungsverordnung und Durchsetzung der Lehrverpflichtung

Die in der LVVO aufgestellten Regeln über den Umfang und die Erfüllung der Lehrverpflichtung dienen einem verantwortlichen Umgang mit den vom Steuerzahler finanzierten personellen Ressourcen der Universität. Sie sichern zugleich ein Leistungsangebot, das nicht nur qualitativ hervorragend sein soll, sondern auch quantitativ dem hohen Anspruch der baden-württembergischen Universitäten gerecht wird. Die vollständige Ausschöpfung der personellen Ressourcen würde den Fakultäten auch die Verkleinerung der Gruppengrößen ermöglichen und damit zur Qualität der Lehre beitragen.

Der RH schlägt deshalb vor, die Regeln der LVVO künftig konsequent anzuwenden und - wo notwendig - auch durchzusetzen. Dies setzt eine laufende Überwachung der Erfüllung der Lehrverpflichtung durch die Fakultäts- und Universitätsvorstände voraus; der RH hält auch stichprobenartige Kontrollen für möglich und zielführend.

5.2 Beendigung der rechtswidrigen Anrechnungspraxis bei besonderen Lehrveranstaltungen

Die vom RH festgestellten systematischen Fehler bei der Anrechnung besonderer Lehrveranstaltungen auf die Lehrverpflichtung der Professoren und des Mittelbaus sind zu unterbinden. Dies gilt für die Anrechnung von Exkursionen, Praktika, sprachpraktischen Lehrveranstaltungen und Veranstaltungen, an denen mehrere Lehrpersonen beteiligt sind, sowie für ganztägige Veranstaltungen und Blockveranstaltungen.

Voraussetzung für eine rechtmäßige Praxis und einen verantwortlichen Umgang mit den personellen Ressourcen ist eine verständliche Information und der Einsatz von möglichst einfach zu handhabenden Berechnungshilfen. Hier stehen die Fakultäts- und Universitätsvorstände ebenso in der Verantwortung wie das Ministerium als Fachaufsichtsbehörde. Der RH hat den Entwurf einer Berechnungshilfe vorgelegt.

5.3 Umsetzung der Lehrverpflichtungsverordnung bei Mitarbeitern des akademischen Mittelbaus in Arbeitsverträgen und Dienstaufgabenbeschreibungen

Die Universitäten sind verpflichtet, für die Mitarbeiter des Mittelbaus Dienstaufgabenbeschreibungen zu erstellen, die klare Deputate enthalten. Diese Verpflichtung muss nun endlich flächendeckend erfüllt werden, das Ministerium muss hierauf ggf. im Wege der Fachaufsicht hinwirken.

Bei der Festsetzung der Deputate sollten sich die Universitäten bei ihren angestellten Mitarbeitern an den in der LVVO vorgesehenen Obergrenzen orientieren; Deputatsermäßigungen für Mitarbeiter im Hinblick auf Sonderaufgaben sollten nur ausnahmsweise in Betracht gezogen werden. Ein Ausgleich zwischen den Mitarbeitern, um einzelne für Sonderaufgaben freizustellen, ist nach der LVVO möglich und wird vom RH auch nicht beanstandet. Die im Einzelfall gewährten Deputatsermäßigungen sind an möglichst objektiven Kriterien zu orientieren und zentral zu dokumentieren.

6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Verantwortung für die Überwachung der Erfüllung der Lehrverpflichtung und deren Dokumentation nach dem neuen Landeshochschulgesetz in erster Linie bei den Leitungsorganen der Universitäten liege, deren Handlungsfähigkeit durch das neue Gesetz gestärkt worden sei. Es werde deshalb die Rektoren der Universitäten bitten, die Erfüllung der Lehrverpflichtung stärker zu überwachen und auch dafür Sorge zu tragen, dass die Erfüllung der Lehre hinreichend dokumentiert wird. Das Ministerium werde sich dabei seiner Aufsichtspflicht und seiner politischen Verantwortung nicht entziehen.

Die Kritik an der zu extensiven Gewährung von Ermäßigungen der Lehrverpflichtungen wegen der Wahrnehmung von Verwaltungs- und Betreuungsaufgaben weist das MWK zurück. Es hält die vom RH gerügte Praxis durch die Bestimmungen der LVVO für gedeckt.

Das Ministerium schließt sich der Kritik des RH an der Praxis der Anrechnung von Lehrveranstaltungen hinsichtlich der Mehrzahl der gerügten Fehler an. Nicht einverstanden ist das MWK allerdings mit der Auffassung des RH, dass Doktorandenseminare und Graduiertenkollegs nicht auf die Lehrverpflichtung angerechnet werden dürften.

Weiterhin kündigt das Ministerium folgende Reaktionen auf die Feststellungen des RH an:

- Es werde den so genannten Transparenzerlass von 1994 entsprechend dem Vorschlag des RH vereinfachen und damit die Dokumentation der Erfüllung der Lehrverpflichtung erleichtern.
- Es werde die Universitäten darauf hinweisen, dass in den Arbeitsverträgen mit den wissenschaftlichen Mitarbeitern der Umfang des Lehrdeputats festzulegen ist. Die Arbeitsverträge sollen in einem Turnus von drei bis fünf Jahren erneut überprüft werden.
- Hinsichtlich der Anrechnung von ganztägigen Veranstaltungen und Blockveranstaltungen werde es den Universitäten die vom RH erstellte Berechnungshilfe zur Verfügung stellen.

Das Ministerium erwäge, bei der Novellierung der LVVO die Lehrverpflichtung bei sprachpraktischen Übungen auf das vom RH vorgeschlagene Maß festzusetzen, allerdings für besonders anspruchsvolle Veranstaltungen eine Ermäßigung vorzusehen.

7 Schlussbemerkung

Das MWK bekennt sich nunmehr zu seiner rechtlichen und politischen Verantwortung als Aufsichtsbehörde hinsichtlich der Einhaltung und Überwachung der Lehrverpflichtung an den Universitäten. Unbestritten ist, dass die primäre Verantwortung bei den Professoren und Mitarbeitern selbst und bei den Organen der Hochschule liegt, dies schließt jedoch ein Tätigwerden des MWK als Aufsichtsbehörde nicht aus. Das MWK hat in der Vergangenheit mehrfach versucht, durch Hinweise und Aufforderungen an die Universitäten auf die Einhaltung und Überwachung der Lehrverpflichtung hinzuwirken; die vom RH vorgefundene Praxis zeigt, dass Hinweise und Aufforderungen allein nicht ausreichen. Um seiner Verantwortung gerecht zu werden, muss das MWK erforderlichenfalls auch Aufsichtsmaßnahmen ergreifen.

Soweit bei der Prüfung des RH systematische Fehler bei der Anwendung der LVVO festgestellt worden sind, hält der RH eine Reaktion des Ministeriums für erforderlich und begrüßt die vom Ministerium angekündigten Aktivitäten, die sich weitgehend an den Vorschlägen des RH orientieren.

Der finanziell folgenschwerste Fehler, den der RH bei seiner Prüfung festgestellt hat, ist die unzureichende Anwendung der vorhandenen Regeln hinsichtlich der sprachpraktischen Übungen. Diese Praxis verursacht jährlich vermeidbare Personalkosten in Höhe von 3,5 Mio. €. Sollte das MWK statt der konsequenten Anwendung des geltenden Rechts eine Neuregelung für erforderlich halten, muss eine eindeutige und überprüfbare Regelung erfolgen, sodass die vorhandenen Ressourcen besser genutzt und jährlich Personalkosten in Millionenhöhe eingespart werden können.

Hinsichtlich der Fallgruppen, bei denen das Ministerium die Kritik des RH zurückweist, bleibt der RH bei der von ihm vertretenen Rechtsauffassung.