

Auszug aus

Denkschrift 2011

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 26

Verwendung der Studiengebühren an den
Pädagogischen Hochschulen des Landes



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Verwendung der Studiengebühren an den Pädagogischen Hochschulen des Landes (Kapitel 1426 bis 1433)

Die sechs Pädagogischen Hochschulen haben die Einnahmen aus allgemeinen Studiengebühren weit überwiegend zur Verbesserung der Bedingungen von Studium und Lehre verwendet. Als unzulässig beanstandet wurde an einzelnen Hochschulen die Finanzierung von Forschungsausgaben, von Verwaltungsausgaben und von Anschaffungen, die nicht unmittelbar und ausschließlich zur Verbesserung von Studium und Lehre dienen.

Das Wissenschaftsministerium sollte allen Hochschulen verbindliche Anwendungshinweise geben und eine pauschale Zurechnung von Studiengebühren auf Lehrveranstaltungen ermöglichen.

1 Ausgangslage

Die Pädagogischen Hochschulen erheben seit dem Sommersemester 2007 von ihren Studierenden allgemeine Studiengebühren von 500 Euro je Semester. Rechtsgrundlage ist das Landeshochschulgebührengesetz in der seit 2007 geltenden Fassung.

Das Gesamtaufkommen der allgemeinen Studiengebühren an den sechs Pädagogischen Hochschulen des Landes hat sich von 2007 bis 2009 wie folgt entwickelt:

- 2007 17,3 Mio. Euro
- 2008 16,7 Mio. Euro
- 2009 10,4 Mio. Euro

Demgegenüber beträgt der jährliche Landeszuschuss an die sechs Pädagogischen Hochschulen (inklusive der im Landeshaushalt enthaltenen Personalstellen und vermindert um die Globale Minderausgabe von 3,5 Mio. Euro) im Durchschnitt 70 Mio. Euro. 2007 bis 2009 haben die Pädagogischen Hochschulen mithin etwa ein Sechstel ihres Finanzbedarfs aus allgemeinen Studiengebühren gedeckt.

Nach § 4 des Landeshochschulgebührengesetzes stehen diese Gebühren der jeweiligen Hochschule zweckgebunden zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Studium und Lehre zur Verfügung. Über die Verwendung ist im Benehmen mit einer Vertretung der Studierenden zu entscheiden.

Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung untersucht, ob die sechs Pädagogischen Hochschulen die von ihnen eingenommenen allgemeinen Studiengebühren entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen verwendet haben. Untersucht wurde insbesondere der Zeitraum 2007 bis 2009.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Allgemeine Feststellungen

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass alle Pädagogischen Hochschulen den weitaus größten Teil der Studiengebühren zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Studium und Lehre und damit entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen verwendet haben. Allerdings mussten an allen Standorten auch Ausgaben beanstandet werden, die nicht für Studium und Lehre, sondern für andere Zwecke dienten.

Die Mehrzahl der Hochschulen versuchte, die Vorgaben des Landeshochschulgebührengesetzes sorgfältig zu beachten und differenzierte sowohl bei zentral als auch bei dezentral bewirtschafteten Mitteln zwischen gebührenfinanzierten und nicht gebührenfinanzierten Maßnahmen. Die Pädagogische Hochschule Freiburg dagegen deckte den größten Teil des Mittelbedarfs der Fakultäten aus Studiengebühren und nahm so in Kauf, dass die Fakultäten damit zwangsläufig gegen die Normen des Landeshochschulgebührengesetzes verstoßen mussten.

Schwerpunkte bei der Verwendung der Studiengebühren waren an allen Hochschulen die Einstellung von zusätzlichem Lehrpersonal (Akademische Mitarbeiter, Tutoren), die Verbesserung der sächlichen Ausstattung mit Lehr- und Lernmitteln sowie kleinere Investitionen.

An allen Hochschulen wurde aus Studiengebühren zusätzliches Lehrpersonal finanziert. Damit konnten entsprechend der Nachfrage der Studierenden neue, sinnvolle Lehrveranstaltungen angeboten werden.

An allen sechs Hochschulen wurden Studierendenvertretungen an der Entscheidung über die Verwendung der Studiengebühren effektiv beteiligt. Die Vertreter der Studierenden haben die dadurch neu geschaffenen Beteiligungsmöglichkeiten engagiert und verantwortlich wahrgenommen.

Die Pädagogischen Hochschulen haben über die Verwendung im Einzelnen in ihren Jahresberichten bzw. im Internet berichtet. Nicht immer wurde jene Transparenz hergestellt, die nach den Anwendungshinweisen des Wissenschaftsministeriums geboten ist.

2.2 Beschäftigung von wissenschaftlichem Lehrpersonal

2.2.1 Mehrzahl der Mittel korrekt verwendet

Der Großteil der Mittel aus Studiengebühren, die die Pädagogischen Hochschulen zur Beschäftigung zusätzlichen Lehrpersonals verwendet haben, wurde korrekt eingesetzt und führte im Ergebnis zu einem entsprechend erweiterten Lehrangebot der Hochschule und ihrer Fakultäten.

2.2.2 Beanstandungen

Beanstandet hat der Rechnungshof die Finanzierung von Personalausgaben für wissenschaftliches Personal aus Studiengebühren insbesondere in folgenden Fallgruppen:

- Aus Studiengebühren finanzierte Mitarbeiter waren auch im Bereich der postgradualen Lehre tätig.
- Auch der auf die Forschung oder die Förderung der Promotion von Mitarbeitern entfallende Anteil der Beschäftigungsentgelte wurde aus Studiengebühren finanziert.
- Es wurden (auf dem Papier) Vertretungsprofessuren aus Studiengebühren finanziert, obwohl für diese die entsprechenden Professorenstellen vorhanden waren und die Vertretungsprofessuren damit schon finanziert waren. Auf diese Weise konnten die Hochschulen aus den unbesetzten Stellen nicht zweckgebundene Mittel schöpfen.
- Es wurden Dienstreisen aus Studiengebühren finanziert, obwohl die betreffenden Dienstreisen eindeutig Forschungszwecken dienen.

2.2.3 Verfahren bei der Finanzierung wissenschaftlichen Personals aus Studiengebühren

Bei der Finanzierung wissenschaftlichen Personals aus Studiengebühren haben alle Hochschulen in Übereinstimmung mit den Erlassen und Verwendungshinweisen des Wissenschaftsministeriums regelmäßig nur jenen Teil der Arbeitsentgelte aus Studiengebühren finanziert, der dem Anteil der Lehraufgaben nach der Dienstaufgabenbeschreibung des jeweiligen Mitarbeiters entspricht.

Diese (inputorientierte) Vorgehensweise verursacht, soll sie korrekt praktiziert werden, in den Personalverwaltungen der Hochschulen einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand beim Abschluss der Verträge und der Teilverbuchung der Arbeitsentgelte auf unterschiedliche Haushaltsstellen.

Für die meisten Studierenden ist diese Art der Zuordnung der Studiengebühren auf einzelne Beschäftigungsverhältnisse nur schwer nachzuvollziehen, da den Studierenden Umfang und Aufteilung der Dienstaufgaben der akademischen Mitarbeiter in der Regel verborgen bleiben. Das Verfahren erhöht die Transparenz der Verwendung der Gebühren nicht.

Außerdem gewinnt das Gebührenrecht durch dieses Verfahren ein Maß an Dominanz über die Personalpolitik der Hochschulen, die das bewährte Konzept der forschungsbasierten Lehre konterkariert und im Einzelfall sogar zu arbeitsrechtlichen Schwierigkeiten führen kann. Das ist weder sachgerecht noch vom Gesetzgeber mit der Einführung von Studiengebühren beabsichtigt worden.

2.3 Beschäftigung von Fachpersonal in den unterstützenden Bereichen

Alle Pädagogischen Hochschulen haben aus Studiengebühren jenen Personalaufwand finanziert, der durch Leistungsverbesserungen in den Bereichen Bibliothek (längere Öffnungszeiten), DV-Support (mehr Computerarbeitsplätze für Studierende) und Studienberatung verursacht wurde.

Diese Verwendung, die in der Regel auch nachvollziehbar dokumentiert wurde, entspricht dem Wortlaut und dem Zweck des Landeshochschulgebührengesetzes.

2.4 Finanzierung von Verwaltungsausgaben aus Studiengebühren

Der Rechnungshof hält die Finanzierung von Verwaltungspersonal aus Studiengebühren für rechtlich generell unzulässig. Dies ergibt sich aus der Systematik des Landeshochschulgebührengesetzes (insbesondere der Formulierung des § 12), wonach für die Erfüllung fachlicher Aufgaben in Studium und Lehre Studiengebühren, für die Erfüllung anderer nicht fachlicher Aufgaben jedoch ein Verwaltungskostenbeitrag von den Studierenden erhoben wird.

Dieser Auslegung steht nicht entgegen, dass der Verwaltungskostenbeitrag, den die Studierenden entrichten, in den allgemeinen Landeshaushalt fließt und nicht den Hochschulen zur freien Verwendung zugewiesen wird. Ihr steht auch nicht entgegen, dass das Wissenschaftsministerium den Hochschulen bei der Einführung der Studiengebühren erklärt hat, dass das sogenannte Nettoprinzip gelte, also die durch die Studiengebühren selbst verursachten Verwaltungskosten aus diesen gedeckt werden können. Diese Interpretation, der sich alle Hochschulen angeschlossen haben, wird von Wortlaut und Systematik des Gesetzes nicht gedeckt.

Der Rechnungshof hat demzufolge an allen sechs Hochschulen beanstandet, dass

- Personal- und Sachausgaben im Studentensekretariat, in den Haushaltsreferaten der Hochschulen und in den Personalreferaten,
- sächliche Verwaltungsausgaben, die bei der Einstellung von gebührenfinanziertem Personal angefallen sind (z. B. Stellenanzeigen) und
- allgemein eingesetztes Verwaltungspersonal (z. B. die Gleichstellungsbeauftragte der Pädagogischen Hochschule Freiburg)

aus Studiengebühren finanziert wurden.

2.5 Sächliche Ausstattung und Investitionen

Der Rechnungshof hält es für mit dem Gesetz vereinbar, dass die Hochschulen ihre sächliche Ausstattung und einzelne Investitionsmaßnahmen aus Studiengebühren finanzieren.

Voraussetzung ist allerdings, dass diese Ausgaben ausschließlich, unmittelbar und zeitnah Studium und Lehre zugutekommen.

„Ausschließlich“ bedeutet, dass die angeschafften Gegenstände nur für Lehrzwecke verwendet werden, Mischfinanzierungen etwa von Lehrstuhl- oder Laborausstattungen für Forschung und Lehre sind von Wortlaut und Zweck des Gesetzes nicht gedeckt, praktisch nicht beherrschbar und für die Studierenden in keiner Weise transparent.

„Unmittelbar“ bedeutet, dass die angeschafften Gegenstände nicht nur Teil einer Leistungskette sein dürfen, die schließlich beim Studierenden ankommt, sondern für die Nutzung durch die Studierenden zur Verfügung stehen.

Das Kriterium „zeitnah“ ergibt sich aus dem erklärten Gesetzeszweck, dass die Studiengebühren der Verbesserung der Bedingungen von Studium und Lehre der jeweiligen Gebührenden und nicht nachfolgender Studentengenerationen zugutekommen sollen.

Auf dieser Grundlage hält es der Rechnungshof für zulässig, dass

- einzelne Hochschulen ihre Hörsaalausstattung aus Studiengebühren modernisiert oder Seminarräume mit neuen Möbeln und Geräten ausgestattet haben und
- in Einzelfällen bauliche Verbesserungen vorgenommen wurden, die für Lehrveranstaltungen oder studiengangbezogene Angebote genutzt werden (z. B. ein Literaturcafé).

Beanstandet wurden hingegen gebührenfinanzierte Ausgaben für

- die Grundausstattung neu geschaffener Lehrstühle oder Institute,
- die Rechnerausstattung für wissenschaftliches Personal, das nicht ausschließlich in der Lehre eingesetzt ist und
- die Bildung von Investitionsrücklagen, um damit nach mehreren Jahren Neu- oder Anbauten finanzieren zu können.

2.6 Sonstige unzulässige Ausgaben

2.6.1 Hochschulsport

Nicht zulässig ist es, Ausgaben für den allgemeinen Hochschulsport aus Studiengebühren zu finanzieren. Es handelt sich nicht um einen Teil von Studium und Lehre, sondern um ein Angebot, das der sozialen Betreuung der Studierenden dient. Eine Kostenbeteiligung der Studierenden ist hier nur individuell oder über die von den Studentenwerken erhobenen Beiträge möglich. Problematisch ist es auch, wenn Reisekosten für die Teilnahme von Mannschaften an bundesweiten Hochschulmeisterschaften aus allgemeinen Studiengebühren finanziert werden.

2.6.2 Ausgaben für Aktivitäten des Allgemeinen Studierendenausschusses oder der Fachschaftsräte

Nicht zulässig ist es, Aktivitäten der Allgemeinen Studierendenausschüsse oder der Fachschaftsräte aus allgemeinen Studiengebühren zu finanzieren (Sommerfeste, repräsentative Ausgaben). Es handelt sich dabei nicht um Ausgaben für Studium und Lehre.

Etwas anderes gilt, wenn die Allgemeinen Studierendenausschüsse fachbezogene Tutorien oder Studienberatung anbieten.

2.6.3 Ausgabe von Copy-Cards an Studierende

Als verdeckte Rückerstattung von Studiengebühren unzulässig ist die gebührenfinanzierte Ausgabe von Copy-Cards für private Copy-Shops, wie sie eine Pädagogische Hochschule 2007 und 2008 praktizierte.

2.6.4 Unwirtschaftliche Ausgaben

Auch für Maßnahmen und Anschaffungen, die aus Studiengebühren finanziert werden, gilt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der Rechnungshof hat daher einzelne Maßnahmen beanstandet, bei denen beispielsweise überhöhte Bewirtungskosten bei einer hochschulübergreifenden Lehrveranstaltung angefallen sind.

3 Fazit und Empfehlungen

§ 4 des Landeshochschulgebührengesetzes hat sich als Rechtsgrundlage für die sachgerechte Verwendung der Studiengebühren an den Hochschulen bewährt. Sie wird durch die Vorgabe, dass über die Verwendung der Gebühren nur im Benehmen mit einer Vertretung der Studierenden zu entscheiden ist, praxisgerecht ergänzt.

Als problematisch hat sich jedoch die in Baden-Württemberg herrschende Auffassung erwiesen, die Vorgaben des § 4 ausschließlich inputorientiert anzuwenden. Dadurch wird ein vermeidbar hoher Aufwand in der Personalverwaltung der Hochschulen verursacht. Bei Personalentscheidungen gewinnen gebührenrechtliche Vorgaben ein vom Gesetzgeber nicht beabsichtigtes Gewicht. Außerdem erschwert diese Auslegung die Transparenz der Gebührenverwendung gegenüber Studierenden und Öffentlichkeit.

Weiterhin hat sich gezeigt, dass bei einzelnen Fragen Unsicherheiten über die rechtlich zulässige Verwendung der Studiengebühren bestehen, die durch verbindliche Anwendungshinweise des Wissenschaftsministeriums beseitigt werden könnten.

Der Rechnungshof gibt folgende Empfehlungen an das Wissenschaftsministerium und die Hochschulen.

3.1 Studiengebühren den Lehrveranstaltungen zuordnen

Soweit die Hochschulen Studiengebühren für die Beschäftigung von Lehrpersonal verwenden, sollten die Gebühren leistungsorientiert den einzelnen Lehrveranstaltungen und nicht wie bisher inputorientiert dem beschäftigten Personal zugeordnet werden.

Dazu würde sich folgendes Vorgehen eignen:

Die Hochschulen weisen vor Beginn des Semesters jene Lehrveranstaltungen, die aus Studiengebühren finanziert werden, als gebührenfinanziert aus. Um die zweckentsprechende Verwendung der Studiengebühren zu sichern, darf der Anteil dieser Lehrveranstaltungen 20 Prozent des Lehrangebots der an der Hochschule angebotenen Lehrveranstaltungen nicht übersteigen. Außerdem ist es unzulässig, Lehrveranstaltungen, die bislang von Inhabern staatlich finanzierter Stellen gehalten werden, aus Gebühren zu finanzieren (Substitutionsverbot).

Für jede gebührenfinanzierte Lehrveranstaltungsstunde kann die Hochschule ihre Mittel für Personal- und Sachausgaben pauschal um folgende Beträge verstärken, die in Anlehnung an die Richtsätze des Finanzministeriums berechnet sind. Über diese Mittel kann die Hochschule frei verfügen. Die Hochschulen können das zusätzlich erforderliche Lehrpersonal sachgerecht beschäftigen, ohne dass das Gebührenrecht auf das einzelne Beschäftigungsverhältnis ausstrahlt.

Tabelle: Pauschale Kostensätze für Lehrveranstaltungen

Kostensätze für die Lehrveranstaltungsstunde eines	Personalausgaben in Euro	Sachausgaben in Euro
Professors an einer Universität/ Pädagogischen Hochschule	3.000	600
Professors an einer Fachhochschule/ Dualen Hochschule/Musikhochschule	2.000	500
Akademischen Mitarbeiters	1.600	400
Studentischen Tutors	500	100

Bei Verbesserung des fachlichen Leistungsangebots der Hochschulen außerhalb von Lehrveranstaltungen (z. B. zur Verlängerung der Bibliotheksöffnungszeiten oder zur Verbesserung der Studienberatung) bleibt es bei der bisher üblichen direkten Finanzierung der Personalausgaben aus Studiengebühren.

3.2 Durch Anwendungshinweise Rechtssicherheit schaffen

Weiterhin sollte das Wissenschaftsministerium durch verbindliche Anwendungshinweise klarstellen, dass

- Personal- und Sachausgaben, die für die Verwaltung der Hochschulen notwendig werden, nicht aus Studiengebühren finanziert werden dürfen;
- Anschaffungen und Investitionen (bzw. die entsprechenden Miet- oder Leasingkosten) nur dann aus Studiengebühren finanziert werden dürfen, wenn sie ausschließlich, unmittelbar und zeitnah für Zwecke von Studium und Lehre verwendet werden;
- Aufwendungen für den allgemeinen Hochschulsport und für kulturelle Veranstaltungen, für Veranstaltungen der Allgemeinen Studierendenausschüsse und der Fachschaftsräte sowie für Veranstaltungen, die repräsentativen oder Forschungszwecken dienen, nicht aus Studiengebühren finanziert werden dürfen;
- auch bei Verwendung von Studiengebühren der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit uneingeschränkt gilt.

3.3 Mehr Transparenz herstellen

Um eine ausreichende Transparenz bei der Verwendung der Studiengebühren zu sichern, berichtet der Vorstand der Hochschule am Ende eines jeden Studienjahrs für jeden Studierenden einsehbar über die Verwendung der Studiengebühren. Bei der Finanzierung von Lehrveranstaltungen genügt dabei die Bezeichnung der Lehrveranstaltung und die Nennung des auf sie entfallenden Pauschalbetrags.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium begrüßt die intensive und genaue Prüfung der Verwendung der Studiengebühren an den Pädagogischen Hochschulen. Insgesamt zeige sich ein sorgsamer Umgang der Hochschulen mit den vereinnahmten Gebühren.

Die Prüfung bestätige, dass die Pädagogischen Hochschulen die Lehrqualität durch den Einsatz der Studiengebühren verbessern konnten. Den einzelnen Hinweisen des Rechnungshofs auf gesetzeswidrige Verwendungen werde nachgegangen.

Der Vorschlag einer outputorientierten Betrachtungsweise im Bereich der studiengebührenfinanzierten Lehrveranstaltungen erscheine geeignet, eine aufgabenfremde Einteilung des zusätzlichen Lehrpersonals zu vermeiden und gleichzeitig den sinnvollen Einsatz der Studiengebühren zu vereinfachen. Das Ministerium werde diese Anregung aufgreifen. Unabhängig davon befürwortet es bei Personal mit Schwerpunkt in der Lehre weiterhin eine Vollfinanzierung aus Studiengebühren.

Die klaren Kriterien des Rechnungshofs für die Prüfung der rechtmäßigen Verwendung von Sachausgaben werden ausdrücklich begrüßt. Dem stehe nicht entgegen, dass bei Einrichtung von Lehrprofessuren die Ausstattung aus Studiengebühren finanziert werden könne.

Die vorgeschlagene Definition der Zweckbindung für „Studium und Lehre“ mit Fokussierung auf den Kernbereich unter Ausschluss der sozialen Förderung (z. B. des allgemeinen Hochschulsports) werde aufgegriffen.

Eine abweichende Auffassung vertrete das Ministerium bei der Beurteilung der Finanzierung von Verwaltungspersonal für die Erhebung und Verwaltung der Studiengebühren. Aufwand, der unmittelbar bei der Erhebung, Verwaltung und Verwendung der Studiengebühren entsteht, solle auch weiterhin aus Studiengebühren finanziert werden können. Insbesondere ergebe die Systematik des Landeshochschulgebührengesetzes kein entsprechendes Verwendungsverbot. § 12 regle nur die Erhebung des Verwaltungskostenbeitrags, für die Verwendung der Studiengebühren sei allein § 4 maßgeblich (Zweckbindung für „Studium und Lehre“). Nach der Gesetzesbegründung sei die Vorschrift weit auszulegen; ausgeschlossen sei die Finanzierung der Forschung. Eine Beschränkung auf fachliche Aufgaben des Studiums sei weder vorgesehen noch geboten.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Rechtsauffassung hinsichtlich der Auslegung des Landeshochschulgebührengesetzes.

Sollte der Gesetzgeber künftig auf die Erhebung von Studiengebühren verzichten und den Hochschulen die entgehenden Einnahmen aus allgemeinen Haushaltsmitteln (mit gleicher Zweckbindung) ersetzen, schlägt der Rechnungshof vor, die Vorgaben für die Verwendung der Mittel entsprechend den unter Punkt 3 gegebenen Empfehlungen zu gestalten.