

Auszug aus

Denkschrift 2011

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 27

Haushalts- und Wirtschaftsführung der
Pädagogischen Hochschule Karlsruhe



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe (Kapitel 1428)

Die Pädagogische Hochschule könnte ihre Leistungen in Forschung und Lehre deutlich steigern, wenn sie ihre Organisation, ihre Personalstruktur und die Ausstattung der Lehrstühle verbessern würde und alle Bediensteten die gesetzlich vorgeschriebenen Lehrleistungen vollständig erbringen würden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Pädagogische Hochschule mittelfristig in das Karlsruher Institut für Technologie zu integrieren und dort als eine teilautonome School of Education auszugestalten, die auch an der Ausbildung der Gymnasiallehrer mitwirkt.

1 Ausgangslage

Das Land Baden-Württemberg unterhält sechs Pädagogische Hochschulen (PH). Insgesamt 425 Professoren und 418,5 akademische Mitarbeiter widmen sich dort der pädagogischen Forschung und bilden mehr als 22.000 Studierende für das Lehramt an Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen aus.

Mit ihren 3.300 Studierenden gehört die PH Karlsruhe (wie die PH Schwäbisch Gmünd und die PH Weingarten) zu den drei kleineren Pädagogischen Hochschulen. Sie verfügt über 179,5 Personalstellen. 2010 betrug ihr Personal- und Sachmitteletat 12,7 Mio. Euro.

Sie gliedert sich in drei Fakultäten und bietet über die klassische Lehrerausbildung hinaus Studiengänge für das Europa-Lehramt an Haupt- und Real-schulen sowie eine Reihe neu geschaffener Bachelor- und Masterstudien-gänge (z. B. „Sport Gesundheit Freizeit“ und „Bildungswissenschaft“) an.

Der Rechnungshof hat 2009 die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der PH Karlsruhe geprüft und dabei insbesondere die Verhältnisse im Sommersemester 2008 und im Wintersemester 2008/2009 unter die Lupe genommen.

2 Prüfungsergebnisse

Die Prüfung hat einige Stärken und zahlreiche Verbesserungspotenziale ergeben. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere in folgenden Bereichen:

2.1 Personalstruktur

Eine aufgabengerechte und wirtschaftlich vernünftige Personalausstattung einer Pädagogischen Hochschule liegt dann vor, wenn das Zahlenverhältnis zwischen Professoren und akademischen Mitarbeitern 1 zu 2 beträgt. Ob-

wohl die Landesregierung in der Vergangenheit mehrfach beschlossen hat, eine solche Personalstruktur anzustreben, liegt an allen sechs Pädagogischen Hochschulen der Professorenanteil höher und der Anteil der akademischen Mitarbeiter niedriger als vorgegeben.

Mit 60 Professorenstellen (58 W 3-Stellen und zwei W 2-Stellen) und 54 Stellen für akademische Mitarbeiter hat die PH Karlsruhe ein besonders ungünstiges Verhältnis.

Eine Folge dieser ungünstigen Personalstruktur sind die schlechte Ausstattung der einzelnen Lehrstühle mit akademischen Mitarbeitern und daraus folgend Wettbewerbsnachteile bei der Gewinnung qualifizierter Professoren. Außerdem kann nicht erwartet werden, dass unzureichend ausgestattete Professuren über die Erfüllung der Lehrverpflichtung hinaus bedeutende Forschungsleistungen erbringen.

Auch bei einer geringeren Professorenzahl wäre die für eine akademische Ausbildung notwendige Pluralität in Lehre und Forschung an der PH Karlsruhe gewährleistet.

2.2 Aufbau- und Ablauforganisation

Die Gliederung der Hochschule in drei Fakultäten verursacht einen vermeidbaren Mehraufwand in der Verwaltung der Hochschule und einen unnötigen hohen Einsatz der Professoren in der Selbstverwaltung der Hochschule.

Außerdem hat die Prüfung gezeigt, dass die Verwaltungskraft der (kleinen) Fakultäten nicht ausreicht, um ihren Aufgaben gerecht zu werden. Die Folge ist, dass Verwaltungsaufgaben von Professoren und akademischen Mitarbeitern erledigt werden müssen. Dies geht einerseits auf Kosten von Forschung und Lehre und trägt andererseits nicht zur Qualität der Verwaltung bei.

2.3 Defizite in der Forschung

Die PH Karlsruhe bleibt in ihrer Forschungsleistung (Pädagogik und Didaktik) hinter ihrem Auftrag und ihren Möglichkeiten zurück. Sie gleicht in ihrem selbst gewählten Aufgabenzuschnitt auch heute noch eher einer Lehrerbildungsanstalt als einer wissenschaftlichen Hochschule.

Dies zeigt sich auch an einem vergleichsweise geringen Drittmittelaufkommen, das überdies zu einem Großteil aus Stipendien besteht und mithin allein in die Lehre fließt, und einer geringen Zahl von Promotionen.

In den Dienstaufgabenbeschreibungen der akademischen Mitarbeiter führt die Forschung ein Schattendasein. Im Katalog der dort genannten Dienstleistungen erscheint die Forschung häufig unter „Sonstiges“, obwohl sie eigentlich als eine Kernaufgabe der Pädagogischen Hochschulen definiert ist.

2.4 Erfüllung der Lehrverpflichtung und weiterer Dienstaufgaben

Ein Schwerpunkt der Prüfung 2009 war die Erfüllung der Lehrverpflichtung durch das hauptamtliche wissenschaftliche Personal. Wie schon bei einer vorangegangenen Prüfung 2003/2004 traten dabei umfangreiche Defizite zutage. Durch nicht erfüllte Deputate wird den Studierenden eine Lehrleistung vorenthalten, die die Hochschule nach den geltenden rechtlichen Bestimmungen erbringen müsste.

2.4.1 Rechtswidrige Gewährung von Ermäßigungen

Im Untersuchungszeitraum hat die PH Karlsruhe mehreren Professoren und akademischen Mitarbeitern Ermäßigungen der Lehrverpflichtung gewährt, für die entweder keine rechtliche Grundlage bestand oder die der Genehmigung des Rektorats oder des Ministeriums bedurft hätten.

2.4.2 Höhe der Lehrverpflichtung der akademischen Mitarbeiter

Die Lehrverpflichtung der akademischen Mitarbeiter wird von der Hochschule in der Dienstaufgabenbeschreibung festgelegt. Den Rahmen dafür gibt die Lehrverpflichtungsverordnung des Wissenschaftsministeriums vor.

Bei der Prüfung wiesen diese Dienstaufgabenbeschreibungen systematische Mängel auf. Durch höhere Anrechnung von Vor- und Nachbereitungszeiten für die Lehre wurde das Arbeitszeitpotenzial der akademischen Mitarbeiter nur unvollständig ausgeschöpft. Zum Teil lag den Dienstaufgabenbeschreibungen eine inzwischen überholte Rechtslage zugrunde, zum Teil wurden gesondert vergütete Nebentätigkeiten als Dienstaufgaben im Hauptamt berücksichtigt.

Für zwölf akademische Mitarbeiter lag bis zum Ende des Prüfungszeitraums überhaupt keine Dienstaufgabenbeschreibung vor. Die gesetzliche Folge dieses Versäumnisses (nämlich eine Lehrverpflichtung von 25 Wochenstunden) wurde in diesen Fällen durchgehend nicht beachtet.

2.4.3 Erfüllung der Lehrverpflichtung der akademischen Mitarbeiter

Wie schon in der Prüfung 2003/2004 festgestellt und beanstandet, werden Lehrveranstaltungen, die überwiegend der Vermittlung und Erprobung praktischer Fähigkeiten dienen (Sportpraxis, Fremdsprachenpraxis, naturwissenschaftliche Praktika), immer noch zu großzügig auf das Lehrdeputat angerechnet. Mit Ausnahme der Veranstaltungen der Sprecherzieher und im Fach Musik wird der vorgeschriebene Anrechnungsfaktor von 0,5 nicht angewendet. Die PH Karlsruhe rechtfertigt diese Vorgehensweise damit, dass es nach ihrer Auffassung keine Veranstaltungen mit überwiegend praktischem Inhalt gebe. Obwohl dem Wissenschaftsministerium diese wirklichkeitsfremde, offenkundig rechtswidrige Anwendung der Lehrverpflichtungsverordnung spätestens seit 2004 bekannt ist, werden keine wirksamen Aufsichtsmaßnahmen ergriffen.

Nicht alle Mitarbeiter des akademischen Mittelbaus wirkten - wie vorgeschrieben - an der schulpraktischen Betreuung der Studierenden mit.

2.4.4 Unzureichende Dokumentation der Lehrleistung

Die Lehrleistung der Professoren und der wissenschaftlichen Mitarbeiter wird an der PH Karlsruhe nur unzureichend dokumentiert. In einer der drei Fakultäten wurden im Prüfungszeitraum keinerlei Erklärungen zur Lehrleistung abgegeben.

Die von der PH Karlsruhe verwendeten Vordrucke lassen keine valide Überprüfung der individuellen Lehrleistung durch die zuständigen Dekane zu. Außerdem wurden selbst offensichtliche Fehler und Verstöße weder korrigiert noch hinterfragt. Dies legt den Schluss nahe, dass die Erklärungen von den zuständigen Führungskräften offenbar nicht gelesen, jedenfalls nicht geprüft wurden.

2.4.5 Vergütung von Prüfungsleistungen

Die PH Karlsruhe zahlte 2008 insgesamt 46.500 Euro Prüfungsvergütungen an eigene Beschäftigte und an Beamte aus dem Geschäftsbereich des Kultusministeriums.

Die Abnahme von akademischen und staatlichen Prüfungen gehört jedoch bei den Professoren und der Mehrzahl der akademischen Mitarbeiter zu ihren Dienstaufgaben und darf daher nicht gesondert vergütet werden. Soweit diese Mitwirkung an Prüfungen in einzelnen Fällen noch nicht als Dienstaufgabe definiert ist, muss dies nachgeholt werden. Eine Rechtfertigung für die Zahlung von Prüfungsvergütungen an Bedienstete der Hochschule bestünde danach nicht mehr.

3 Perspektiven der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe

Die langfristige Perspektive der Pädagogischen Hochschulen in Baden-Württemberg wird zu Recht breit diskutiert. Das Angebot an Studienplätzen für die Ausbildung von Grund-, Haupt- und Realschullehrern übersteigt die Nachfrage nach diesen Lehrern bei Weitem, die jährliche Absolventenzahl liegt schon heute deutlich über dem Bedarf der baden-württembergischen Schulen. Gleichwohl werden diese Studienplätze von Studierwilligen sogar über die vorhandene Kapazität hinaus nachgefragt.

Die Pädagogischen Hochschulen versuchen, ihre historisch gewachsenen und heute vorhandenen personellen und sächlichen Ressourcen durch neue Studiengänge sinnvoll auszulasten und damit langfristig ihre Existenz zu sichern.

Die bei rein wirtschaftlicher Betrachtung eigentlich gebotene Schließung mehrerer pädagogischer Hochschulen ist politisch schwer durchsetzbar. Es ist daher zu befürchten, dass die an den Pädagogischen Hochschulen vorhandenen Kapazitäten insbesondere nach 2016, wenn der Doppeljahrgang

2012 die Hochschulen des Landes verlässt, ihren eigentlichen Zweck verfehlen werden.

Gleichzeitig besteht bei der Ausbildung von Gymnasiallehrern ein seit langem nicht gedeckter Bedarf an fachdidaktischer und pädagogischer Ausbildung. Dies gilt in besonderem Maße für die im Karlsruher Institut für Technologie (KIT) aufgegangene Universität Karlsruhe, die ihre Exzellenz in Forschung und Lehre unbestritten ihren naturwissenschaftlichen und technischen Professuren, nicht aber ihrer fachdidaktischen Kompetenz verdankt.

Eine Umwidmung der an den Pädagogischen Hochschulen vorhandenen fachdidaktischen Kapazitäten hin zur Ausbildung der Gymnasiallehrer ist vor diesem Hintergrund naheliegend und unter dem Vorzeichen wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes sogar geboten. Dafür sind verschiedene Lösungen denkbar.

4 Empfehlungen

4.1 Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effizienz

Die PH Karlsruhe muss ihre Leistungsfähigkeit und Effizienz in Forschung und Lehre nachhaltig verbessern.

Der Rechnungshof empfiehlt dazu,

- die Hochschule in höchstens zwei Fakultäten mit einem Verwaltungsbeamten als Geschäftsführer zu gliedern und das wissenschaftliche Personal von Verwaltungsaufgaben zu entlasten;
- mindestens 13 Professorenstellen in Stellen für akademische Mitarbeiter umzuwandeln und in der Folge eine bessere personelle Ausstattung der einzelnen Lehrstühle zu gewährleisten;
- die Vorgaben der Lehrverpflichtung konsequent umzusetzen und das damit gegebene Arbeitszeitpotenzial auszuschöpfen;
- die Lehrleistung des wissenschaftlichen Personals zu überwachen und bei Minderleistungen auf die Nacherfüllung der Lehrverpflichtung zu bestehen;
- der Forschung bei der Definition der Dienstaufgaben den gebotenen Stellenwert einzuräumen.

4.2 Neuregelung der Mitwirkung an Prüfungen

Der PH Karlsruhe wird empfohlen, die Mitwirkung ihrer Mitarbeiter an akademischen und staatlichen Prüfungen als Dienstaufgabe zu definieren und nicht mehr gesondert zu vergüten.

4.3 Integration der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe in das Karlsruher Institut für Technologie

Der Rechnungshof schlägt Landesregierung und Landtag vor, die PH Karlsruhe mittelfristig in das KIT zu integrieren. Als teilautonome Einheit („School of Education“) könnten die von der PH Karlsruhe übernommenen Lehreinheiten ihre Aufgabe als didaktikorientierte Lehrerbildungsstätte und Ort qualifizierter pädagogischer Forschung weiterführen und ihre Kompetenz ohne weiteren Kooperationsaufwand in die Ausbildung der Gymnasiallehrer, die auch am KIT stattfindet, einbringen. An der Technischen Universität München, die ebenfalls zu den in Forschung und Lehre exzellenten deutschen Universitäten gehört, ist ein ähnliches Modell vor einiger Zeit installiert und erfolgreich umgesetzt worden.

Sollte sich erweisen, dass trotz dieses Aufgabenzuwachses Überkapazitäten bestehen bleiben, so könnten einzelne Lehrstühle innerhalb des KIT umgewidmet werden. Einer künftigen Fehlallokation personeller und sächlicher Ressourcen an der PH Karlsruhe wäre durch diese Lösung effektiv begegnet. Die Attraktivität des Standorts Karlsruhe als Studienort für künftige Lehrer aller Schularten würde sogar steigen.

Sollte eine Integration in das KIT oder eine andere gleichwertige Lösung nicht gefunden werden, so steht zu befürchten, dass die Zukunft der PH Karlsruhe zunehmend infrage gestellt wird.

5 Stellungnahmen

5.1 Pädagogische Hochschule Karlsruhe und Karlsruher Institut für Technologie

Die PH Karlsruhe lehnt die vom Rechnungshof vorgeschlagene Umwandlung von Professorenstellen in Mittelbaustellen ab, da mit einer geringeren Zahl von Professuren die Lehrnachfrage der Studierenden nicht befriedigt werden könne. Die Aufwertung der Forschung werde auch ohne diesen Strukturwandel aufgrund des bevorstehenden Generationswechsels gelingen. Ab 2016 sei eine teilweise Konzentration der Disziplinen vorgesehen, ohne dabei die notwendige Breite der Ausbildung für das Lehramt aufzugeben.

Die Forderung des Rechnungshofs, die Lehrverpflichtung der akademischen Mitarbeiter an der Obergrenze der Lehrverpflichtungsverordnung zu orientieren, stehe im Widerspruch zur Forderung, die Forschungsaktivitäten zu erhöhen. Man werde die Dienstaufgabenbeschreibungen künftig vorschriftsgemäß fassen und dabei der Forschung den gebotenen Stellenwert einräumen. Die Dokumentation der Lehrleistung folge mittlerweile den landesweit geltenden Standards.

Die PH Karlsruhe hält an ihrer Auffassung fest, dass es (außer bei Sprech-erziehung und Musikunterricht) keine Veranstaltungen mit überwiegend fachpraktischem Inhalt gebe. Alle fachdidaktischen Veranstaltungen seien jedoch voll auf die Lehrverpflichtung anzurechnen. Im Übrigen legt die

Hochschule Wert auf die Feststellung, dass die Verpflichtungen im Wesentlichen erfüllt bzw. sogar übererfüllt werden.

Die Kritik des Rechnungshofs an der Forschungsleistung der PH Karlsruhe beruhe auf einem zu eng gefassten Forschungsbegriff, der nur Drittmittelforschung als Forschung werte. In Wahrheit sei die PH Karlsruhe in der geistes-, gesellschafts-, kultur- und sozialwissenschaftlichen Forschung sowie in der Bildungsforschung gut aufgestellt.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Pädagogische Hochschule in das KIT zu integrieren, sei schon deshalb obsolet, weil die Landesregierung allen Pädagogischen Hochschulen mittlerweile eine Bestandsgarantie ausgesprochen habe.

Auch das KIT wendet sich gegen die Integration der Pädagogischen Hochschule, da sich das überwiegend geisteswissenschaftliche Profil der Lehrereinheiten nicht in das naturwissenschaftlich-technische Profil des KIT einfüge. Überdies würde sich das geringe Drittmittelvolumen je Professur stark negativ auf das nationale und internationale Ranking des KIT auswirken. Angesichts des Aufwands, der durch die Fusion von Forschungszentrum und Universität induziert worden sei, bitte sie, vorläufig von weiteren Fusionsvorhaben abzusehen.

5.2 Wissenschaftsministerium

Das Wissenschaftsministerium lehnt die vom Rechnungshof empfohlene Eingliederung der PH Karlsruhe in das KIT weiterhin ab. Die Ausbildung der Lehrkräfte des gehobenen Dienstes solle auch in Zukunft ausschließlich an der selbstständigen PH Karlsruhe stattfinden. Auch langfristig komme eine Eingliederung der PH Karlsruhe in das KIT nicht in Betracht. Das Wissenschaftsministerium schließe sich in vollem Umfang den von den beteiligten Hochschulen erhobenen Einwendungen an.

Die vom Rechnungshof in Punkt 4.1 gegebenen Empfehlungen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effizienz der PH Karlsruhe betrafen zwar die Hochschule selbst, das Ministerium schließe sich aber der von der Pädagogischen Hochschule dazu gegebenen Stellungnahme in vollem Umfang an.

Das Ministerium weist den Vorwurf des Rechnungshofs zurück, es habe keine Aufsichtsmaßnahmen ergriffen, obwohl ihm die wirklichkeitsfremde, offenkundig rechtswidrige Anwendung der Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) durch die PH Karlsruhe seit 2004 bekannt sei. Zum einen handele es sich bei den vom Rechnungshof beanstandeten Lehrveranstaltungen nicht um „andere Lehrveranstaltungen“ im Sinne von § 2 Abs. 4 UAbs. 3 LVVO, da für diese Art von Praktika fundierte theoretische Kenntnisse vermittelt werden müssten. Zum anderen sei bereits im Einführungserlass zur LVVO vom 23.07.1997 darauf hingewiesen worden, dass nur sprach- und sportpraktischer Unterricht überwiegend praktischer Art mit dem Faktor 0,5 auf die Lehrverpflichtung anzurechnen sei. Das Ministerium sei mithin seiner Aufsichtspflicht nachgekommen, allerdings müsse der Einführungserlass im Hinblick auf die 2005 erlassene neue Lehrverpflichtungsverordnung noch aktualisiert werden.

Zum Thema Prüfungsvergütung weist das Wissenschaftsministerium ergänzend darauf hin, dass einem akademischen Mitarbeiter nicht allein deshalb die Prüfungsbefugnis übertragen werden könne, damit er keine Prüfungsvergütung erhalten darf. Den Empfehlungen des Rechnungshofs werde insoweit nicht näher getreten.