

Antrag

**der Abg. Gabriele Rolland u. a. SPD und
des Abg. Dennis Birnstock u. a. FDP/DVP**

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Stand der Umsetzung von Maßnahmen aus der Beschlussempfehlung des Untersuchungsausschusses (UsA) zur Zulagenaffäre an der Hochschule Ludwigsburg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. inwieweit der Aufbau eines neuen Referats im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (MWK), das laut Beschlussempfehlung des UsA zur Zulagenaffäre an der Hochschule Ludwigsburg (Vierter Teil: III a) „die Hochschulen bei der Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Festsetzung von Leistungsbezügen in der W-Besoldung unterstützen wird“ inzwischen abgeschlossen ist;
2. wie viele Anfragen beim MWK seit Ende des UsA bezüglich der Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Festsetzung von Leistungsbezügen in der W-Besoldung eingegangen sind;
3. inwieweit mittlerweile alle Hochschulen über entweder eine eigene juristische oder betriebswirtschaftliche Kompetenz vor Ort oder in zentralen Organisationseinheiten verfügen;
4. wie die Kompetenzen und Entscheidungsspielräume zwischen einem beratenden Referat im MWK und den Juristinnen und Juristen an den Hochschulen oder ihren zentralen Organisationseinheiten verteilt und organisiert sind;
5. welche internen Governance- und Best-Practice-Prozesse im Nachgang des UsA erarbeitet und ausgetauscht wurden;
6. wie sich im Nachgang der Novellierung zur Prüfung von Rektorsrichtlinien im MWK die Zahl der Prüfungen dieser Richtlinien entwickelt hat;

7. welche Ergebnisse diese Prüfungen hervorgebracht haben;
8. ob auch dementsprechende Rektoratsrichtlinien der Hochschule Esslingen geprüft wurden;
9. inwieweit die retrospektive Überprüfung der vergebenen Leistungsbezüge seit der Umstellung des Besoldungsrechts im Jahr 2005 an allen Hochschulen im Land abgeschlossen wurde bzw. wo dies noch nicht der Fall ist;
10. welche Maßnahmen das MWK vorsieht, falls bei der Prüfung der Richtlinien rechtliche Mängel festgestellt werden;
11. wie sich die Zahl der als rechtswidrig vergeben identifizierten, leistungsorientierten Gehaltsbestandteile darstellt, die seit der Umstellung des Besoldungssystems im Jahr 2005 im Rahmen der Überprüfungen durch das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst festgestellt wurden;
12. was die Prüfung von Rückzahlungsverpflichtungen unrechtmäßig verbogener Zulagen nach § 48 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) an den Hochschulen in Baden-Württemberg bisher ergab und welchen Anteil die erfolgreichen Rückforderungen an der Gesamtheit ausmachen;
13. welcher Anteil der insgesamt vergebenen Zulagen seit der Einführung der leistungsbezogenen Besoldungsbestandteile fehlerhaft vergeben wurde und welcher Anteil hieraus beispielsweise aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht erfolgreich zurückgefordert werden konnte;
14. in welcher Höhe insgesamt die Rückforderung unrechtmäßig verbogener Zulagen seit der Einführung der leistungsbezogenen Besoldungsbestandteile nicht möglich war.

24.2.2022

Rolland, Dr. Kliche-Behnke, Rivoir, Binder, Dr. Weirauch SPD
Dr. Timm Kern, Birnstock, Brauer, Dr. Rülke, Haußmann, Weinmann,
Bonath, Fischer, Dr. Jung, Dr. Schweickert, Trauschel FDP/DVP

Begründung

Aus den Erkenntnissen des Untersuchungsausschusses „Aufklärung der Vorgänge an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg (HVF) und der Rolle des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg (MWK), insbesondere des möglichen pflichtwidrigen Verhaltens von Ministerin Bauer“ (Zulagen Ludwigsburg) wurden zahlreiche Handlungsempfehlungen und Prüfaufträge abgeleitet. Den Stand der Umsetzung dieser Beschlussempfehlungen soll dieser Antrag klären, auch mit Blick auf die jüngsten Erkenntnisse zu fehlerhaften Vergaben von Leistungsbezügen im Jahre 2008 an der Hochschule Esslingen.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 30. März 2022 Nr. 14-775-21-109/71/1 nimmt das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. inwieweit der Aufbau eines neuen Referats im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (MWK), das laut Beschlussempfehlung des UsA zur Zulagenaffäre an der Hochschule Ludwigsburg (Vierter Teil: III a) „die Hochschulen bei der Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Festsetzung von Leistungsbezügen in der W-Besoldung unterstützen wird“ inzwischen abgeschlossen ist;*
- 2. wie viele Anfragen beim MWK seit Ende des UsA bezüglich der Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Festsetzung von Leistungsbezügen in der W-Besoldung eingegangen sind;*

Die Ziffern 1 und 2 werden gemeinsam beantwortet.

Das vom Wissenschaftsministerium neu geschaffene „Referat für Besoldungsrecht, Leistungsbezogene Vergütung, Nebentätigkeitsrecht – Beratung, Compliance und Aufsicht“ hat im September 2019 die Arbeit zunächst mit drei Personen aufgenommen und wurde inzwischen auf sieben Personen (6,65 Vollzeitäquivalente) abschließend aufgebaut. In dem Referat gehen tagtäglich Anfragen zu allen dort verorteten Zuständigkeiten ein. Eine Erfassung der Zahl der telefonischen, schriftlichen bzw. per E-Mail übermittelten Anfragen sowie der jeweiligen Themenstellungen findet nicht statt.

- 3. inwieweit mittlerweile alle Hochschulen über entweder eine eigene juristische oder betriebswirtschaftliche Kompetenz vor Ort oder in zentralen Organisationseinheiten verfügen;*

In jeder Universität gibt es ein Justizariat bzw. Organisationsstrukturen (Abteilung, Dezernat), die den Bereich „Recht“ beinhalten und die mit Juristinnen bzw. Juristen besetzt sind, die sich mit den Rechtsangelegenheiten der Universitäten befassen. Juristische bzw. betriebswirtschaftliche Expertise ist zudem häufig bei den Kanzlerinnen und Kanzlern der Universitäten vorhanden.

Die Pädagogischen Hochschulen verfügen über ein gemeinsames Justizariat, das an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd angesiedelt ist und allen Pädagogischen Hochschulen für die Klärung juristischer Fragen zur Verfügung steht. Darüber hinaus verfügen die Pädagogischen Hochschulen Freiburg, Karlsruhe und Ludwigsburg jeweils über eine Juristin/einen Juristen vor Ort. Ferner ist juristische bzw. betriebswirtschaftliche Expertise bei den Kanzlerinnen und Kanzlern aller Pädagogischen Hochschulen vorhanden.

Den Hochschulen für angewandte Wissenschaften und der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (DHBW) wurde ermöglicht, die im Rahmen der Hochschulfinanzierungsvereinbarung II (HoFV II) zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel u. a. auch dafür einzusetzen, ihre Verwaltungsstrukturen – und damit auch den Bereich der juristischen und betriebswirtschaftlichen Expertise – zu stärken. Inzwischen verfügen mehrere Hochschulen für angewandte Wissenschaften über eine eigene Justiziar-Stelle. Darüber hinaus gibt es beim Hochschulen für an-

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

gewandte Wissenschaften Baden-Württemberg e. V. (HAW BW e. V.), der die Interessen von 21 staatlichen und drei kirchlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften vertritt, inzwischen zwei Justiziar-Stellen, die den Mitgliedshochschulen als Anlaufstellen in rechtlichen Fragen zur Verfügung stehen.

Am Präsidium der DHBW sind mehrere Personen mit juristischer und betriebswirtschaftlicher Expertise vorhanden, die sowohl der Hochschule insgesamt als auch den Studienakademien zur Verfügung stehen. Auch fast alle Standorte der DHBW verfügen über juristisches Fachpersonal.

Die acht Kunst- und Musikhochschulen haben mit der HoFV II insgesamt sieben Stellen erhalten, um ihre juristische Expertise zu stärken. Diese Stellen sind zum Teil bereits besetzt, an einzelnen Hochschulen laufen aktuell die Besetzungsverfahren.

4. wie die Kompetenzen und Entscheidungsspielräume zwischen einem beratenden Referat im MWK und den Juristinnen und Juristen an den Hochschulen oder ihren zentralen Organisationseinheiten verteilt und organisiert sind;

Die Hochschulen entscheiden über die Gewährung von Leistungsbezügen und Forschungs- und Lehrzulagen in eigener Zuständigkeit und Verantwortung. Bereits seit dem Jahr 2017 hat das Wissenschaftsministerium im Rahmen der Rechtsaufsicht umfangreiche Maßnahmen ergriffen und dauerhaft eingeleitet, um auf eine rechtskonforme Vergabepaxis der Hochschulen hinzuwirken. Das unter Ziffer 1 genannte neue Referat wurde vom Wissenschaftsministerium geschaffen, um die Hochschulen zu beraten und zu unterstützen. Die Unterstützungsangebote sind vielfältig und betreffen insbesondere die Begleitung der hochschulinternen Besoldungsrichtlinien, die Beratung der Hochschulen bei der Aufarbeitung und der Korrektur fehlerhafter Vergabeentscheidungen, die Erarbeitung von Handreichungen und die Durchführung von Schulungen. Insbesondere wurden vom Wissenschaftsministerium Mitte 2017 alle geltenden hochschulinternen Vergaberichtlinien der 45 Hochschulen geprüft. Darüber hinaus wurden Hinweise zur Erstellung der Richtlinien und der Vergabe von Leistungsbezügen einschließlich einer Darstellung der gesetzlichen Grundlagen entwickelt und den Hochschulen am 20. September 2018 in Form einer Handreichung übersandt.

Bereits mit Schreiben vom 14. Juni 2018 übersandte das Wissenschaftsministerium den Hochschulen eine Handreichung zur Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen mit Einzelprojektblättern und Checklisten, die im Oktober 2020 überarbeitet und aktualisiert wurde. Die Einzelprojektblätter dienen der hochschulinternen Dokumentation jeder Vergabeentscheidung. Mit Hilfe des Einzelprojektblattes ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung einer Forschungs- oder Lehrzulage erfüllt sind und ob das Vergabeverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Alle Neuvergaben von Forschungs- und Lehrzulagen sind seit 2019 dem Wissenschaftsministerium in einer jährlichen Checkliste zu melden.

Weiterhin hat das Wissenschaftsministerium eine Handreichung zum Umgang mit fehlerhaft vergebenen Leistungsbezügen und Zulagen konzipiert, die den Hochschulen mit Schreiben vom 5. Juli 2018 zur Verfügung gestellt wurde. Im November und Dezember 2018 wurden vom Wissenschaftsministerium Workshops zur Vergabe von Leistungsbezügen und Forschungs- und Lehrzulagen durchgeführt, zu denen die Rektorinnen und Rektoren, Kanzlerinnen und Kanzler sowie Personalleiterinnen und Personalleiter eingeladen wurden.

Die Regelungen und Informationsveranstaltungen des Wissenschaftsministeriums stoßen auf ein sehr großes Interesse und weitreichende Akzeptanz bei den Hochschulen und tragen zu einem einheitlichen und aktuellen Wissenstand sowie einer rechtskonformen Vergabepaxis bei.

Die Hochschulen sind sensibilisiert und nehmen ihre Verantwortung im Dialog mit dem Wissenschaftsministerium mit Umsicht und Bedacht wahr.

5. welche internen Governance- und Best-Practice-Prozesse im Nachgang des UsA erarbeitet und ausgetauscht wurden;

Im Rahmen des zum 31. Dezember 2020 in Kraft getretenen Vierten Hochschulrechtsänderungsgesetzes (4. HRÄG) wurden die Entscheidungsvorgänge im Rektorat klarer geregelt und die einzelnen Rektoratsmitglieder in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen gestärkt. Gleichzeitig wurden eine klare Aufgabenzuweisung gesichert, das Vier-Augen-Prinzip bei Entscheidungen im Besoldungsbereich verankert und eine transparente Dokumentation sichergestellt. Zur Unterstützung der Rektorate wurde die Funktion einer stellvertretenden Kanzlerin oder eines stellvertretenden Kanzlers eingeführt. Um mehr Transparenz herzustellen, wurden die Rektorate verpflichtet, die Zuständigkeiten im Rektorat in einer Geschäftsordnung festzulegen und Rektoratsbeschlüsse zu dokumentieren. Gleichzeitig wurden die Gremien verpflichtet, die Mitglieder und Angehörigen der Hochschule über ihre Tätigkeit zu unterrichten, um auch innerhalb der Hochschule eine sachgerechte Transparenz zu gewährleisten.

Die Themen „Governance“ und „Konfliktbewältigung“ waren im Nachgang zum Untersuchungsausschuss Diskussionsgegenstand von Dienstbesprechungen mit Rektorinnen und Rektoren mit dem Ziel, die Sensibilität für diese Bereiche weiter zu stärken.

Relevante Aspekte beispielsweise im Kontext von Compliance-Fragen werden auch in den Hochschulratssitzungen behandelt.

6. wie sich im Nachgang der Novellierung zur Prüfung von Rektoratsrichtlinien im MWK die Zahl der Prüfungen dieser Richtlinien entwickelt hat;

Die geltenden hochschulinternen Besoldungsrichtlinien der 45 staatlichen Hochschulen des Landes wurden vom Wissenschaftsministerium im Jahr 2017 zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit angefordert (siehe Antwort zu Ziffer 4). Die Richtlinien wurden anschließend geprüft und zum Teil mit Maßgaben bestätigt. Mit den Hochschulen ist seither vereinbart, dass weiterhin auch alle Änderungen und Neufassungen vorab dem Wissenschaftsministerium zur Prüfung und Bestätigung der Rechtmäßigkeit vorgelegt werden. Die Hochschulen entwickeln ihre Richtlinien unter Berücksichtigung der Maßgaben des Wissenschaftsministeriums weiter und legen ihre geänderten Richtlinien laufend dem Wissenschaftsministerium zur Überprüfung vor. Im Rahmen der einzelnen Prüfungen ist das Ministerium mit den Hochschulen in einen intensiven Kontakt und Beratungsprozess zu den Richtlinien und Vergabeverfahren getreten, der seither fortgeführt wird. Seit der Erstüberprüfung aller Vergaberichtlinien wurden rund 40 weitere Ergänzungs- oder Änderungsanfragen von 19 Hochschulen seitens des Wissenschaftsministeriums geprüft.

7. welche Ergebnisse diese Prüfungen hervorgebracht haben;

Die Überprüfung der internen Besoldungsrichtlinien stellt sicher, dass das von den Hochschulen festgelegte Verfahren zur Vergabe von Leistungsbezügen und Forschungs- und Lehrzulagen mit den rechtlichen Vorgaben im Einklang steht. Im Ergebnis führt dies zu mehr Rechtssicherheit für die Hochschulen. Nach der vollständigen Erstüberprüfung der Vergaberichtlinien der 45 Hochschulen lässt sich feststellen, dass sich im Zuge von Folgeprüfungen anlässlich von Änderungen oder Neufassungen ein klar verbessertes Qualitätsbild ergibt, zumal meist bereits im Erstellungsprozess auftretende Fragestellungen zwischen Hochschulen und Ministerium besprochen und geklärt werden. Demnach liegt der Schwerpunkt der Prüfungsthematik im Bereich von missverständlichen Regelungen, Abgrenzungsfragen sowie in der Beratung der Hochschulen zur Umsetzung gewünschter Regelungen.

8. ob auch dementsprechende Rektoratsrichtlinien der Hochschule Esslingen geprüft wurden;

Die Rechtmäßigkeit der internen Besoldungsrichtlinie der Hochschule Esslingen vom 16. Juni 2015 wurde vom Wissenschaftsministerium im Oktober 2017 geprüft und mit Maßgaben versehen. Mit Datum vom 23. Mai 2018 wurde eine neue Entwurfsfassung der Besoldungsrichtlinie vorgelegt, die den Maßgaben entsprechend Rechnung getragen hat und deren Rechtmäßigkeit mit Schreiben vom 11. Juni 2018 mit weiteren Hinweisen bestätigt wurde. Mit Schreiben vom 4. November 2019 und 15. April 2021 genehmigte das Wissenschaftsministerium weitere Änderungen der internen Besoldungsrichtlinie.

9. inwieweit die retrospektive Überprüfung der vergebenen Leistungsbezüge seit der Umstellung des Besoldungsrechts im Jahr 2005 an allen Hochschulen im Land abgeschlossen wurde bzw. wo dies noch nicht der Fall ist;

Angesichts der großen Anzahl an Professorinnen und Professoren und der damit verbundenen hohen Zahl an vergebenen Leistungsbezügen sowie Forschungs- und Lehrzulagen seit 2005 hat das Wissenschaftsministerium stichprobenhafte Überprüfungen vorgenommen, im Rahmen derer fehlerhafte Vergaben bekannt wurden. Dabei wurden insbesondere diejenigen Jahre geprüft, in denen an einzelnen Hochschulen viele Wechsel von der C- in die W-Besoldung durchgeführt und damit einhergehend auch Fehleranfälligkeiten angenommen wurden. Die Aufarbeitung dieser Fälle ist weitgehend abgeschlossen. Auch die Aufarbeitung der im Rahmen der Rechnungshofprüfung beanstandeten Forschungs- und Lehrzulagen an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften und an den Universitäten ist abgeschlossen. Es werden in Zusammenhang mit den Richtlinienprüfungen und aufgrund von Nachfragen oder Meldungen der Hochschulen auch weiterhin Fälle bekannt wie beispielsweise an der Hochschule Esslingen zu Vorgängen im Jahr 2008, in denen die Vergaben formell oder materiell nicht ordnungsgemäß erfolgt sind.

10. welche Maßnahmen das MWK vorsieht, falls bei der Prüfung der Richtlinien rechtliche Mängel festgestellt werden;

Das Wissenschaftsministerium gibt entsprechende Hinweise und Erläuterungen und zeigt Lösungs- und Umsetzungswege auf mit dem Ziel der Erstellung einer rechtskonformen Richtlinie. Die Anwendung fehlerhafter Regelungen wird ausgesetzt. Außerdem werden die Hochschulen aufgefordert, Leistungsbezüge, die auf fehlerhafter Grundlage ggf. vergeben wurden, zu überprüfen, aufzuarbeiten und zu korrigieren. Neue bzw. signifikante Fehlerkonstellationen werden in der Fortschreibung der Handreichungen berücksichtigt.

11. wie sich die Zahl der als rechtswidrig vergeben identifizierten, leistungsorientierten Gehaltsbestandteile darstellt, die seit der Umstellung des Besoldungssystems im Jahr 2005 im Rahmen der Überprüfungen durch das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst festgestellt wurden;

Im Rahmen der Überprüfungen des Wissenschaftsministeriums wurden mehr als 900 Fälle von Leistungsbezügen und Forschungs- und Lehrzulagen als zunächst rechtswidrig vergeben identifiziert. Davon wurden mittlerweile rund 90 Prozent einer Entscheidung zugeführt.

12. was die Prüfung von Rückzahlungsverpflichtungen unrechtmäßig vergebener Zulagen nach § 48 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) an den Hochschulen in Baden-Württemberg bisher ergab und welchen Anteil die erfolgreichen Rückforderungen an der Gesamtheit ausmachen;

Die Überprüfungen der fehlerhaften Fälle haben gezeigt, dass es sich ursächlich überwiegend um handwerkliche Fehler handelt, die ordnungsgemäß bereinigt werden konnten. So ergaben die Überprüfungen im Bereich der Leistungsbezüge, dass die Leistungen in der Regel tatsächlich erbracht wurden und die Leistungsbezüge daher in der Regel unter dem Gesichtspunkt besonderer Leistungen im Sinne von § 38 Abs. 1 Nr. 2 Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg (LBesGBW) belassen werden konnten. Fehlerhafte Forschungs- und Lehrzulagen konnten ebenfalls überwiegend korrigiert und damit belassen werden. Nach derzeitigem Stand wurden in rund zwanzig Prozent der zunächst fehlerhaft gewährten Leistungsbezüge und Forschungs- und Lehrzulagen Rücknahmen von Bewilligungen durch die Hochschulen nach § 48 LVwVfG durchgeführt. Gegen mehr als die Hälfte dieser Rücknahmeentscheidungen sind Widerspruchs- und Klageverfahren anhängig, deren Ausgang letztlich abzuwarten bleibt.

13. welcher Anteil der insgesamt vergebenen Zulagen seit der Einführung der leistungsbezogenen Besoldungsbestandteile fehlerhaft vergeben wurde und welcher Anteil hieraus beispielsweise aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht erfolgreich zurückgefordert werden konnte;

Die Gesamtsumme der ausgezahlten Leistungsbezüge erhebt das Wissenschaftsministerium jährlich im Rahmen der Rechnungslegung mittels Berichts über die Berechnung und Einhaltung des Vergaberahmens – aufgeteilt nach der Art der Leistungsbezüge. Hierüber wird dem Landtag – zuletzt für das Jahr 2020 – im Rahmen des Berichts über die Entwicklung der Leistungsbezüge berichtet. Die Forschungs- und Lehrzulagen werden seit dem Jahr 2018 durch Einführung der jährlichen Checklisten erfasst. Die einzelnen Vergabeentscheidungen liegen in der Zuständigkeit der Hochschulen und werden vom Wissenschaftsministerium nicht statistisch erfasst. Daher ist eine Berechnung des fehlerhaft vergebenen Anteils gemessen an den seit 2005 insgesamt vergebenen Leistungsbezügen und Forschungs- und Lehrzulagen nicht möglich.

14. in welcher Höhe insgesamt die Rückforderung unrechtmäßig vergebener Zulagen seit der Einführung der leistungsbezogenen Besoldungsbestandteile nicht möglich war.

Rückforderungsverfahren obliegen dem Landesamt für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg (LBV) in eigener Zuständigkeit und folgen im Anschluss an die Rücknahmeverfahren der Hochschulen nach § 48 LVwVfG. Wie zu Ziffer 12 bereits ausgeführt, sind gegen mehr als die Hälfte der Rücknahmeentscheidungen der Hochschulen Widerspruchs- und Klageverfahren anhängig, deren Ausgang letztlich abzuwarten bleibt. Entsprechend kann nicht beziffert werden, in welcher Höhe insgesamt eine Rückforderung nicht möglich war.

Bauer
Ministerin für Wissenschaft,
Forschung und Kunst