

Mitteilung

des Rechnungshofs

Denkschrift 2023 zur Haushaltsrechnung 2021 (vgl. Drucksache 17/5100)

hier: Beitrag Nr. 18 – Forschungssemester an den Pädagogischen Hochschulen (Kapitel 1426 bis 1433)

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 13. Juli 2023, RHP3-0451.1-21/4/2:

Die Hochschulen müssen bei der Bewilligung von Forschungssemestern die gesetzlichen Vorgaben beachten und dürfen Ausnahmen nur in begründeten Fällen zulassen. In den letzten beiden Jahren vor dem Ausscheiden einer Professorin oder eines Professors sollten die Rektorate kein Forschungssemester mehr bewilligen. Das Wissenschaftsministerium sollte durch Hinweise an die Hochschulen auf eine rechtskonforme und sachgerechte Entscheidungspraxis der Rektorate hinwirken.

18.1 Ausgangslage

Professorinnen und Professoren an den staatlichen Hochschulen des Landes können für bestimmte Zwecke (hauptsächlich Forschungsvorhaben) in der Regel für die Dauer eines Semesters unter Belassung ihrer Bezüge von der Verpflichtung zur Abhaltung von Lehrveranstaltungen befreit werden. Diese – auch in anderen Ländern üblichen – Freistellungen werden meist als Forschungssemester bezeichnet.

Rechtsgrundlage dafür ist in Baden-Württemberg § 49 Absatz 7 des Landeshochschulgesetzes (LHG). Die Freistellung ist nach dieser Vorschrift an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen gebunden. So muss die ordnungsgemäße Vertretung in der Lehre sowie die Durchführung von Prüfungen gewährleistet sein. Die Ermessensentscheidung über den Freistellungsantrag muss vom Rektorat der Hochschule getroffen werden. Die Freistellung darf in der Regel nur für ein Semester sowie frühestens vier Jahre nach dem letzten Forschungssemester erfolgen. Über das Ergebnis der Aktivitäten im Forschungssemester soll den zuständigen Hochschulgremien berichtet werden.

Der Rechnungshof hat exemplarisch an den sechs Pädagogischen Hochschulen des Landes die jeweilige Freistellungspraxis geprüft.

In die Untersuchung einbezogen wurden dabei alle 202 Forschungssemester, die von 194 Hochschullehrern im Zeitraum vom Sommersemester 2016 bis zum Wintersemester 2020/2021 an den Pädagogischen Hochschulen Freiburg, Heidelberg, Karlsruhe, Ludwigsburg, Schwäbisch Gmünd und Weingarten in Anspruch genommen wurden. Die Personalausgaben für die betroffenen Professoren während dieser Forschungssemester betrugen in summa 10,3 Mio. Euro.

Innerhalb der fünf Studienjahre 2016 bis 2020 nahmen an den sechs Pädagogischen Hochschulen rund die Hälfte der Professoren ein Forschungssemester in Anspruch.

18.2 Prüfungsergebnisse

18.2.1 Ergänzende Regelungen

An keiner der sechs Pädagogischen Hochschulen existiert eine offizielle interne Richtlinie zur Genehmigungspraxis der Forschungssemester.

In Heidelberg gibt es ein „Merkblatt für die Gewährung eines Forschungssemesters und eines Praxissemesters“ vom 26. März 2018. Darin werden allerdings im Wesentlichen nur die in § 49 LHG vorgegebenen Regelungen wiedergegeben. Lediglich die Berichtspflicht zum Forschungssemester wird durch ergänzende Vorgaben präzisiert.

An der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg erhalten die Professoren im Intranet Informationen über die Voraussetzungen und Regeln, die für ein Forschungssemester gelten.

Das Wissenschaftsministerium, das in Personalangelegenheiten die Fachaufsicht hat, hält sich hinsichtlich der Bewilligung der Forschungssemester bisher zurück und unterstützt die Hochschulen auch nicht durch spezielle Verfahrenshinweise.

18.2.2 Voraussetzungen zur Gewährung von Forschungssemestern

Die gesetzliche Regelung des § 49 Absatz 7 LHG legt für die Gewährung eines Forschungssemesters mehrere Voraussetzungen fest. Außerdem sind Ermessenserwägungen der Hochschulleitungen erforderlich.

Nach dem Gesetzestext „können“ Professorinnen und Professoren für ein Forschungssemester freigestellt werden. Es besteht somit für die Hochschullehrer kein Rechtsanspruch auf die Gewährung eines Forschungssemesters, sondern lediglich ein Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung der Hochschulleitung über ihren Antrag. Lediglich an den Hochschulen Freiburg und Ludwigsburg werden die Professoren vor Antragstellung auf diesen Ermessensspielraum hingewiesen. An den übrigen Standorten hat dies die Konsequenz, dass gelegentlich die irrtümliche Erwartung besteht, ein beantragtes Forschungssemester müsse auch stets genehmigt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen.

18.2.3 Wartezeit und Dauer

Eine Freistellung kann in der Regel nur für ein Semester und frühestens vier Jahre nach Ablauf der letzten Freistellung erfolgen. Lediglich in begründeten Ausnahmefällen kann von diesen Vorgaben abgewichen werden. Durch diese Regelungen soll gewährleistet werden, dass bei der Inanspruchnahme von Forschungssemestern ein reibungsloser Studienbetrieb sichergestellt wird und möglichst viele Professoren ein Forschungssemester in Anspruch nehmen können.

Diese beiden Kriterien wurden im Prüfungszeitraum lediglich von der Pädagogischen Hochschule Weingarten vollständig eingehalten.

An den anderen fünf Einrichtungen wurde bisweilen der vorgesehene Vierjahreszeitraum unterschritten, an den Pädagogischen Hochschulen Heidelberg und Freiburg bewilligten die Hochschulleitungen mehreren Hochschullehrern ein über zwei Semester gesplittetes Forschungssemester.

Gründe für diese Ausnahmen von der Regel waren in den Akten häufig nicht oder nicht nachvollziehbar dargelegt.

18.2.4 Umfang der Freistellung

Professoren können während eines Forschungssemesters ganz oder teilweise von ihren sonstigen Dienstaufgaben freigestellt werden. Für die Hochschullehrer an den Pädagogischen Hochschulen gilt nach § 2 Absatz 1 der Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) grundsätzlich eine dienstrechtliche Lehrverpflichtung von 9 Semesterwochenstunden (SWS). Die Mehrzahl der vom Rechnungshof untersuchten Forschungssemester beinhaltete eine Freistellung von der Lehrverpflichtung im Umfang von 9 SWS. An den Pädagogischen Hochschulen Heidelberg und Freiburg wurden auch Freistellungen in geringerem Umfang (überwiegend 7 SWS) ausgesprochen. In diesen Fällen führten die jeweiligen Lehrkräfte neben ihren Forschungsaktivitäten noch Lehrveranstaltungen an der Hochschule durch.

Bei der Prüfung des Rechnungshofs fanden sich auch Fälle, in denen Professoren in einem Semester trotz vollständiger Freistellung von der Lehre dennoch Lehrveranstaltungen anboten und sich damit vermeintlich ein übertragbares Guthaben zur Verminderung der Lehrverpflichtung in Folgesemestern verschafften. Der Sinn und Zweck des Forschungssemesters schließt allerdings aus, dass die Freistellung zur Erarbeitung von übertragbaren Guthaben in der Lehre verwendet wird.

Der Rechnungshof stellte bei seiner Prüfung an fünf Hochschulstandorten solche unzulässigen Deputatsübertragungen fest. Lediglich an der Pädagogischen Hochschule Freiburg wird diese Handhabung von Hochschulleitung und Dekanen konsequent unterbunden. Dem Rechnungshof lagen hier mehrere Deputatsnachweise von Hochschullehrern vor, auf denen sich diese für ein wahrgenommenes Forschungssemester jeweils einen positiven Saldo zugestanden hatten. Diese wurden dann allerdings von den Dekanen stets mit dem Hinweis „keine Anrechnung von Lehre in Forschungssemestern“ wieder auf null zurückgestuft.

18.2.5 Inhalt der Forschungssemester

Nachdem Professoren nur für bestimmte Forschungs-, Lehr- und Entwicklungsvorhaben sowie zur Fortbildung in der Praxis von ihren Dienstaufgaben freigestellt werden können, müssen die Hochschullehrer ihr im Forschungssemester geplantes Vorhaben klar definieren. Eine inhaltliche Beschreibung des Forschungsvorhabens wird tatsächlich an jeder der sechs Pädagogischen Hochschulen als Voraussetzung für die Genehmigung des beantragten Forschungssemesters erwartet. An fünf Hochschulen legen die Hochschullehrer in ihrem Antrag sogar die Bedeutung ihres Vorhabens für das Profil der Hochschule dar. Bei den untersuchten Bewilligungen stellte der Rechnungshof nur sehr wenige Fälle fest, bei denen Professoren von der jeweiligen Hochschulleitung um eine ergänzende detailliertere Beschreibung ihres Vorhabens gebeten wurden.

In der Mehrzahl der untersuchten Forschungssemester wurden von den Hochschullehrern Publikationen verfasst. Dabei handelte es sich hauptsächlich um Monographien, daneben wurden auch Lehrbücher, Studien, Artikel, Kommentare sowie sonstige Schriftwerke erstellt. Außerdem wirkten manche Professoren während des Forschungssemesters an Forschungsprojekten der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der Europäischen Union, des Deutschen Akademischen Auslandsdienstes, des Bundesministeriums für Bildung und Forschung oder sons-

tiger Träger mit, betrieben Kooperationen mit in- und ausländischen Forscherkollegen oder führten einen Forschungsaufenthalt im Ausland durch.

Bei mehreren Forschungssemestern stellte der Rechnungshof allerdings Diskrepanzen zwischen den im Antrag aufgeführten und den dann im späteren Ergebnisbericht aufgeführten Vorhaben fest. So wurden z. B. nur Teile des ursprünglich angedachten Vorhabens oder auch vollständig andere, nicht im Bewilligungsantrag enthaltene Projekte realisiert. Durch eine solche Vorgehensweise wird die erteilte Genehmigung der Hochschulleitung konterkariert, da sich diese nur auf die im Antrag konkretisierten Vorhaben der Professoren erstreckt.

18.2.6 Erstellung eines Ergebnisberichts

Nach einem Forschungssemester soll den zuständigen Hochschulgremien über das Ergebnis der durchgeführten Tätigkeit berichtet werden.

Alle sechs Hochschulen haben in ihren Antragsformularen diesen Punkt aufgegriffen und unterschiedliche Fristen für die Abgabe der Ergebnisberichte festgelegt. Diese reichten von einem Zeitraum von drei Monaten bis zu einer Zeitspanne von einem Jahr nach Ablauf des jeweiligen Forschungssemesters. Bis auf die Pädagogische Hochschule Freiburg haben alle Einrichtungen darüber hinaus einen hochschulöffentlichen Vortrag bzw. eine Präsentation der Forschungsergebnisse in den Hochschulgremien vorgesehen.

Obgleich in den meisten Fällen die erforderlichen Ergebnisberichte von den Hochschullehrern erstellt und eingereicht wurden, war die Erfüllung dieser gesetzlichen Vorgabe nach Auffassung des Rechnungshofs nicht immer zufriedenstellend. So fanden sich gerade im Hinblick auf die oftmals auftretenden Differenzen zwischen den Angaben der Professoren in Anträgen und Berichten keine aktenkundigen Reaktionen der Hochschulleitungen.

An einer der geprüften Pädagogischen Hochschulen konnten mehrere Ergebnisberichte nicht vorgelegt werden.

18.2.7 Forschungssemester vor einem Ausscheiden

Der Rechnungshof stellte im Rahmen seiner Untersuchung in mehreren Fällen fest, dass Hochschullehrern ein Forschungssemester genehmigt wurde, obwohl sie kurz darauf aus Altersgründen oder infolge eines Wechsels zu einer anderen Einrichtung die jeweilige Hochschule verließen.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Tätigkeit im Forschungssemester auch einen Nutzeffekt für die jeweilige Hochschule haben sollte. Die dabei erworbenen Erkenntnisse sollten sich idealerweise nachhaltig in Lehre und Forschung auswirken. Dies ist allerdings dann nicht mehr möglich, wenn der Bedienstete die Einrichtung kurz nach Beendigung des Forschungssemesters verlässt. Ein Forschungssemester sollte keinesfalls die Funktion eines vorgezogenen Ruhestands oder einer Belohnung für in der Vergangenheit erbrachte Leistungen haben.

18.2.8 Vertretung der Lehre

In den vom Rechnungshof untersuchten Fällen ergaben sich keine kritischen Feststellungen zu der ordnungsgemäßen Vertretung des Faches in der Lehre sowie bei der Durchführung von Prüfungen.

18.3 Empfehlungen

Für die vom Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeit, für Forschungssemester eine Freistellung von den Lehr- und sonstigen Dienstverpflichtungen in Anspruch nehmen zu können, wendet das Land jährlich Mittel in erheblichem Umfang auf. Die

Bewilligung eines Forschungssemesters ist daher aus gutem Grund an die genannten Voraussetzungen geknüpft.

Das Wissenschaftsministerium sollte durch Hinweise zur Rechtslage auf eine rechtskonforme und sachgerechte Bewilligungspraxis im Bereich der Forschungssemester hinwirken.

In diesen Hinweisen sollte klargestellt werden,

- dass künftig lediglich in besonderen Ausnahmefällen vom gesetzlich vorgegebenen Vierjahreszeitraum sowie der Durchführung eines Forschungssemesters innerhalb eines Semesters abgewichen werden darf.
- dass die Wartezeit von vier Jahren nach der Neuberufung eines Professors und in der Regel auch bei einem Wechsel des Hochschullehrers von einer anderen Hochschule eingehalten wird. Von der Anrechnung anderswo erbrachter „Wartezeiten“ sollte nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden (z. B. beim Wechsel von einer anderen baden-württembergischen Hochschule).
- dass auch im Falle der Durchführung von Lehrveranstaltungen während eines Forschungssemesters kein Deputatsguthaben angesammelt und ins darauffolgende Semester übertragen werden kann.
- dass die innerhalb der Forschungssemester durchgeführten Tätigkeiten der Professoren mit den beantragten Vorhaben übereinstimmen sollten, es sei denn, das Rektorat habe der Änderung des Vorhabens zugestimmt.
- dass von der Bewilligung eines Forschungssemesters im Rahmen des eingeräumten Ermessens abgesehen werden sollte, wenn den Hochschulleitungen bereits bei Antragstellung ein zeitnah bevorstehendes Ausscheiden des Hochschullehrers bekannt ist. Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass bei einem Ausscheiden innerhalb von zwei Jahren nach Beendigung des Forschungssemesters der Nutzeffekt für die Hochschule regelmäßig nicht erzielt werden kann.

Die Pädagogischen Hochschulen sollten bei der Bewilligung von Forschungssemestern das erforderliche Ermessen im Sinne der Empfehlungen des Rechnungshofs ausüben. Die gesetzlichen Voraussetzungen sind zu beachten.

18.4 Stellungnahme des Ministeriums

Nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums sind Forschungssemester als ein Kernelement wissenschaftlicher Betätigung im Rahmen des – auch internationalen – wissenschaftlichen Austauschs, bei der Entwicklung und Profilierung der Fachdisziplinen in der scientific community und des Transfers in die Lehre von zentraler Bedeutung.

Die in § 49 Absatz 7 und 8 LHG gesetzten Leitplanken ermöglichten den Hochschulen, im Rahmen der durch Artikel 5 des Grundgesetzes gewährleisteten Hochschulautonomie hochschulspezifische Prozesse eigenverantwortlich zu gestalten. Dies trage wesentlich zur Stärkung der Eigenverantwortung der Hochschulen bei, die dem Wissenschaftsministerium ein wichtiges Anliegen sei. Damit eine rechtskonforme und sachgerechte Bewilligungspraxis im Bereich der Forschungssemester sichergestellt ist, werde das Ministerium den Hochschulen Hinweise für eine einheitliche und transparente Vorgehensweise geben. So sollen über die Korrektur fehlerhafter Verbuchungen von Deputatsguthaben hinaus künftige Fehlentwicklungen vermieden und die fehlerfreie Ausübung des in § 49 Absatz 7 und 8 LHG eröffneten Ermessens sichergestellt werden.

Ein Ermessensspielraum sei für Wartezeiten und Dauer der Forschungssemester in § 49 Absatz 7 LHG mit dem Zusatz „in der Regel“ vom Gesetzgebers bewusst eröffnet worden, um den Hochschulleitungen zu ermöglichen, passgenaue Entscheidungen zu treffen und Forschungsvorhaben optimal voranzubringen. Der

sorgfältigen Dokumentation der Ermessensentscheidungen der Hochschulleitung komme dabei wesentliche Bedeutung zu.

Die Ergebnisoffenheit von Forschung sei ein zentrales Charakteristikum wissenschaftlicher Betätigung. Insofern könne es im Forschungssemester Abweichungen vom beantragten Vorhaben geben, da Forschungsprojekte während ihrer Durchführung Anpassungen in Forschungsdesign und Zielrichtung erfahren könnten.

Forschungssemester dienen zu jedem Zeitpunkt einer wissenschaftlichen Karriere der Generierung und Weiterentwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Die pauschale Versagung eines Forschungssemesters zu Beginn oder am Ende einer wissenschaftlichen Laufbahn oder bei einem bevorstehenden Hochschulwechsel würde dem Charakter individueller wissenschaftlicher Betätigung und dem Zweck eines Forschungssemesters nicht gerecht. Forschungssemester seien kein Privileg. Zusätzliche Kosten fielen angesichts der Tatsache, dass die Dienstaufgaben während des Forschungssemesters lediglich verlagert würden, für das Land nicht an.

Im Lichte dieser und noch laufender Prüfungen durch den Rechnungshof in diesem für die Hochschulen im nationalen und internationalen Wettbewerb wichtigen Bereich werde das Wissenschaftsministerium eine Handreichung für alle Hochschularten auf den Weg bringen, um eine rechtskonforme und sachgerechte Bewilligungspraxis im Bereich der Forschungssemester zu gewährleisten.