

Stellungnahme des 12er-Rats über die Vergabe der Studiengebühren für das Gebührenjahr 2009/2010

Vorbemerkung

Die Mitglieder des 12er-Rats sind in diesem Jahr mit großen Erwartungen in die Gespräche mit dem Rektorat eingetreten, weil das Rektorat vorab großen Willen signalisierte, in Zusammenarbeit mit den Studierenden über die Vergabe der Studiengebühren zu entscheiden. **Leider wurden im Laufe der Sitzungen die einzelnen Anträge nicht in Zusammenarbeit mit dem 12er-Rat geprüft. Stattdessen wurde ein Vorschlag des Rektorats als „unabweisbar“ deklariert und weitere Nachfragen zu einzelnen Posten abgewiesen.**

Selbstverständnis

Laut dem Landeshochschulgebührengesetz (LHGebG §4) hat der 12er-Rat ein reines Anhörungs- und Informationsrecht (Benehmen). Dem 12er-Rat werden die Verwendungsvorschläge vorgelegt und er hat anschließend die Möglichkeit, kritische Kritik zu äußern, sowie einen eigenen, alternativen Verwendungsentwurf vorzulegen. Letztendlich entscheidet jedoch ausschließlich das Rektorat über die Verwendung der Mittel.

Aufgrund dieser Situation sieht der 12er-Rat seine Aufgabe darin, auf eine Verwendung der Studiengebühren im Sinne der Studenten hinzuweisen und die Informationen über die Verwendung nach außen zu tragen.

Dass die Studenten nur mitreden, nicht aber mitentscheiden dürfen, ist nicht allein Schuld des Gesetzgebers, sondern auch der Hochschulleitung, die de jure problemlos über den Gesetzestext hinausgehen und den Studierenden weitergehende Rechte einräumen könnte, wie es etwa an der Universität Hohenheim geschehen ist. Dort werden 10% der Studiengebühren im Benehmen mit den Studierenden und 80% im gegenseitigen Einvernehmen vergeben. Über 10% der Mittel entscheiden die Studierenden ausschließlich selbst.

Rechtliche Grundlage (LHGebG)

§ 4 Zweckbestimmung; Beteiligung der Studierenden

(1) Die Gebühren stehen jeder Hochschule und Berufsakademie, die sie eingenommen hat, zweckgebunden für die **Erfüllung ihrer Aufgaben in Studium und Lehre** zur Verfügung. Über die Verwendung der Einnahmen ist im Rahmen des Landeshochschulgesetzes **im Benehmen** mit einer Vertretung der Studierenden zu entscheiden; Näheres regelt die Grundordnung. [...]

Zur Erklärung des Begriffs "Benehmen"

Benehmen ist in der Rechtswissenschaft eine Form der Mitwirkung bei einem Rechtsakt. Während Einvernehmen bedeutet, dass vor einem Rechtsakt das Einverständnis einer anderen Stelle (z.B. Gesetzgebungsorgan, Behörde) vorliegen muss, ist dagegen eine Entscheidung, die im Benehmen mit einer anderen Stelle zu treffen ist, nicht unbedingt mit dem Einverständnis der anderen Stelle zu fällen. Es bedeutet lediglich, dass dieser Stelle Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, ohne dass ein Einverständnis erforderlich wäre.

Kriterien zur Vergabe der Mittel

Der 12er-Rat bemängelt, dass das Rektorat bis jetzt keinen eindeutigen Kriterienkatalog zur Mittelvergabe vorgelegt hat. Stattdessen wurden Mittel frei nach „Sachzwang“ verteilt. So wurde lediglich in der zweiten offiziellen Sitzung des 12er-Rats eine Maßnahmenliste mit absteigender Priorität vorgestellt. Dem gegenüber hat der 12er-Rat einen eindeutigen Kriterienkatalog erarbeitet, nach dem die Verwendungsvorschläge bewertet wurden:

Kriterienkatalog

1. **Verbesserung:** Die Maßnahme stellt eine tatsächliche Verbesserung von Lehre oder Studium im Vergleich zur Situation vor 2007 dar.
2. **Projektcharakter:** Die Maßnahme hat den Charakter eines Projektes, ist also zeitlich begrenzt. Daher kommt es zu keiner dauerhaften Bindung von Studiengebühren, welche bei einem evtl. Wegfall dieser Mittel zu extremen Problemen führen kann.
3. **Gebührencharakter:** Die Umsetzung einer Maßnahme muss eine direkte, erkennbare Gegenleistung für die Gebührenzahler darstellen.
4. **Neue Maßnahme:** Es wird angestrebt, nur wirklich neue Maßnahmen zu finanzieren. Maßnahmen, welche vorher aus anderen Mitteln finanziert wurden, sollen nicht aus Studiengebühren weiterfinanziert werden. Studiengebühren sollen nicht ausgelaufene Anschubfinanzierungen auffangen.
5. **Ausstattung:** Die Maßnahme bezieht sich nicht auf die technische und räumliche Grundausstattung der Universität, welche vom Land getragen werden muss.
6. **Innovation:** Besonders begrüßt werden Maßnahmen, die eine innovative Lehre fördern und somit eine Vorreiterrolle einnehmen.
7. **Verhältnismäßigkeit:** Die entstehenden Kosten müssen in einem angemessenen Verhältnis zur Anzahl der davon profitierenden Studenten stehen. Die Kosten sind nicht mehr angemessen, wenn sie wesentlich höher sind als die Summe, die sich aus der Anzahl der Profitierenden multipliziert mit dem Studiengebührenbetrag ergibt. Grundsätzlich ist es wünschenswert, dass Maßnahmen einer möglichst großen Anzahl von Studenten zugute kommen.
8. **Antragsbegründung:** Dem Antrag liegt eine ausreichende Begründung bei. Anträge ohne Nennung des Antragstellers oder einer Begründung für eine Maßnahme sind generell abzulehnen.
9. **Antragsfrist:** Der Antrag wurde rechtzeitig gestellt und eingereicht. Für den 12er-Rat ist es bei der großen Zahl der Anträge nicht möglich, nachgereichte Anträge während des laufenden Verfahrens zu berücksichtigen.
10. **Evaluation:** Die Maßnahme wird nach Abschluss evaluiert. Bei laufenden Maßnahmen ist eine Evaluation in der Antragsbegründung enthalten.

Im Umkehrschluss bedeutet das, dass folgende Posten, die auch dieses Jahr wieder beantragt wurden, abzulehnen sind:

1. **Verwaltungsstellen:** Die Schaffung neuer Verwaltungsstellen ist inakzeptabel, weil diese zur Erfüllung der Grundaufgaben einer Universität unerlässlich und daher vom Land zu

finanzieren sind. Sie stehen in keinem direkten Zusammenhang mit guter Lehre, sondern sorgen lediglich für die Abwicklung von Formalitäten.

2. **Studiengangsreformen:** Studiengebühren sollen nicht für Finanzierungsversäumnisse des Landes bei der Umstellung auf die neuen Studiengänge verwendet werden. Es ist Aufgabe des Landes, Reformen auch finanziell auf eine solide Basis zu stellen. Bei einer Reform handelt es sich nicht zwangsläufig um eine Verbesserung der Studienbedingungen, sondern lediglich um eine Veränderung dieser.
3. **Berufungszusagen:** Berufungszusagen werden an der Albert-Ludwigs-Universität bislang ohne studentische Mitsprache vergeben. Berufungszusagen führen zudem zu einer langfristigen Bindung der Mittel. Der 12er-Rat lehnt daher die Finanzierung von Berufungszusagen aus Studiengebühren strikt ab.

Anhand dieser Kriterien wurden Bewertungskategorien für jede einzelne Maßnahme vergeben:

- A** Innovative, unterstützenswerte Maßnahmen, welche unbedingt umzusetzen sind.
- B** Sinnvolle Maßnahmen, die den Vorgaben des Ministeriums entsprechen. Der 12er-Rat befürwortet diese Maßnahmen grundsätzlich.
- C** Maßnahmen, die nach den Kriterien des 12er-Rats nicht aus Studiengebühren finanziert werden sollten. Sofern das Rektorat auf eine Finanzierung beharrt, sollten diese Maßnahmen vor denen der Kategorie D bedient werden.
- D** Der 12er-Rat lehnt die Finanzierung dieser Maßnahmen strikt ab. Die Maßnahme widerspricht in hohen Maßen den grundlegenden Kriterien, die der 12er-Rat formuliert hat.

„Verbesserung“ als Kriterium

Der 12er-Rat ist der Meinung, dass Studiengebühren nur für eine echte Verbesserung der Lehre auszugeben sind. Die Einführung von Studiengebühren in Baden-Württemberg war stets von der Zusage begleitet, dass diese Gelder unmittelbar der *Verbesserung* von Studium und Lehre und dementsprechend zusätzlich zur Verfügung stehen würden.

Dies wurde vom Ministerium vor der Einführung der Studiengebühren fest zugesichert:

„Die Einnahmen aus den Studiengebühren werden zur Verbesserung der Qualität des Lehrangebotes eingesetzt“¹

Für den 12er-Rat ist es unverständlich, warum das Rektorat in der Öffentlichkeit darauf beharrt, dass Studiengebühren nur für Verbesserungen des Studiums und der Lehre ausgegeben werden, jedoch in den Sitzungen und offiziellen Schreiben stets auf das LHGebG verweist. Gemäß Paragraph 4 stehen Studiengebühren lediglich „zweckgebunden für die Erfüllung ihrer Aufgaben in Studium und Lehre zur Verfügung“ (siehe Anschreiben von Prorektor Schanz an die Mitglieder des Universitätsrates vom 23.2.09). Sollen Gebühren, wie im Gesetz vorgesehen, nur für den Bereich Studium und Lehre ausgegeben werden, kann mit diesen letztendlich alles finanziert werden, solange es sich nicht

¹ Aus der Broschüre „500 Eur für ein besseres Studium“, Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg, abzurufen unter <http://mwk.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/pdf/studium/studiengebuehren/studiengebuehren230507.pdf>

explizit um Forschung handelt. Folglich kommt es zu Umschichtungen im Haushalt, die selten zu Verbesserungen führen, sondern letztendlich lediglich die strukturelle Unterfinanzierung der Hochschule abfedern.

Der 12er-Rat fordert vom Rektorat einen transparenten Kriterienkatalog zur Vergabe der Mittel.

Gebührenverwendung

Die Aufwendungen des Landes pro Student sind von 12.430 € im Jahr 2001 auf 11.160 € im Jahr 2007 und damit um mehr als 1000 € gesunken. Die Haushalte der Hochschulen sind seit 1996 aufgrund des Solidarpakts I und II eingefroren. Die Inflation wird, bis zum Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2014, 30% des Haushalts verschlingen. Für die Universität Freiburg bedeutet dies konkret, dass einem Haushaltsdefizit von 40 Mio € Einnahmen aus Studiengebühren in Höhe von 14 Mio € gegenüberstehen. Angesichts dieser Tatsachen bezweifelt der 12er-Rat, dass echte Verbesserungen durch Studiengebühren überhaupt möglich sind. Vielmehr werden Haushaltsposten verlagert:

Umschichtungen

Mit Einführung der Studiengebühren wurden Zuweisungen aus dem zentralen Haushalt an die Fakultäten für Tutorate, Lehraufträge und Exkursionen gestrichen (siehe Anschreiben von Prorektor Volz vom 22.12.2006 an die Dekane). Die gekürzten Gelder werden nun aus Studiengebühren ersetzt und gleichzeitig oftmals als Verbesserung dargestellt. Die freigewordenen Mittel im zentralen Haushalt der Universität werden wiederum verwendet, um Haushaltskürzungen auszugleichen, die durch den Solidarpakt I und II entstanden sind.

Entlastung des Landeshaushaltes

Zum einen wurden mit Einführung der Studiengebühren Sonderzuweisungen des Wissenschaftsministeriums für Tutorate in Höhe von 300.000 € ersatzlos gestrichen. Zum anderen liegt unter den gegebenen Umständen ein grundsätzliches Problem im Konzept der „Anschubfinanzierung“ des Landes. Diese wird nur unter der Voraussetzung einer gesicherten Anschlussfinanzierung geleistet, obwohl fraglich ist, wie der bekanntermaßen angespannte Haushalt der Universität diesen Handlungsspielraum gewährleisten soll. Das Zentrum für Schlüsselqualifikationen (ZfS), das Ethisch-Philosophische-Grundlagenstudium (EPG), das Hochschuldidaktikzentrum, sowie das Career Center und das New Media Center werden daher vollständig aus Studiengebühren weiterfinanziert. ZfS und EPG vermitteln inzwischen gesetzlich vorgeschriebene Inhalte des Studiums, die sonst von der Universität, obwohl obligatorisch, nicht angeboten werden könnten. Von einer Verbesserung kann hier demnach keine Rede sein. Vielmehr ziehen diese Zentren Folgekosten in Höhe von über 1,3 Mio. € nach sich, die es zu bedienen gilt.

Studiengangsreform

Die Umstellung der Studiengänge auf das Bachelor-Master-System wurde von der Landesregierung finanziell nicht unterstützt. Der personelle Mehraufwand durch Studiengangsplanung, sowie die gestiegenen Anforderungen an die Prüfungssekretariate aufgrund der verstärkten Leistungsabfragen (Modularisierung) wird durch Studiengebühren finanziert. So wurde an fast allen Fakultäten ein Studiengangskoordinator und vielfach eine Aufstockung des Personals in den Prüfungsämtern finanziert. Die Kosten für diese Verwaltungsstellen an den Fakultäten betragen insgesamt ca. 1,5 Mio €.

Bsp. 1: Begleitschreiben zur Verwendung der Studiengebühren der Wirtschafts- und Verhaltenswissenschaftlichen Fakultät vom 25.11.2008

“Sachbearbeitung im Studiendekanat Psychologie wird benötigt um die anfallenden Arbeiten bei der Planung und Erfüllung der Masterstudiengänge in der Psychologie zu unterstützen.”

Bsp. 2: Begleitschreiben zur Verwendung der Studiengebühren des Deutschen Seminars vom 10.12.2008

“Das Deutsche Seminar beantragt eine Stelle für eine/n Verwaltungsangestellten [...]

- Eingabe der Lehrveranstaltungen in das elektronische Vorlesungsverzeichnis
- Einrichtung des elektronischen Vorlesungsverzeichnisses für die Prüfungsverwaltung“

Bsp. 3: Begleitschreiben zur Verwendung der Studiengebühren der Philosophischen Fakultät

„Für die Organisation und Koordinierung des interdisziplinären B.A.-Studiengangs aus sechs verschiedenen Archäologien wird ein Koordinator benötigt [...]

Aufgrund der zu erwartenden steigenden Studierendenzahl im B.A.-Studiengang und der Einführung des Masterstudiengangs in ein Mehrbedarf an Personal zur Gewährleistung des Lehrbetriebes erforderlich“

Hinzu kommen Kosten der gesetzlich vorgeschriebenen Studiengangsakkreditierung, die von den Fakultäten in den kommenden Jahren selbst getragen werden müssen. Pro Studiengang muss hier mit 20.000 € bis 30.000 € gerechnet werden. Bei den Studiengangsumstellungen und Akkreditierungsverfahren handelt es sich nicht um eine Verbesserung der Studienbedingungen, sondern lediglich um eine Veränderung selbiger. Das Land trägt hier nicht die finanziellen Konsequenzen seines hochschulpolitischen Handelns. Der 12er-Rat fordert eine alternative Finanzierung dieser Posten.

ZVS Auflösung – geändertes Bewerbungsverfahren

Aufgrund der Auflösung der ZVS und der nun direkten Bewerbung von Studieninteressenten bei den Universitäten, ist die Zahl der Bewerbungen auch in Freiburg in den letzten Jahren stark angestiegen. Die Kosten für neue Verwaltungskräfte liegen bei ca. 300.000 €. Die Personalstellen sind angesiedelt in der Zentralstelle für Studentische Angelegenheiten (ZSA) oder beim Dezernat 5 als „Hilfskräfte für Stoßzeiten“, „Projektstelle „Zulassungsverfahren“ oder als Betreuung der Software „ZUL-Studierendenauswahl“. Hierbei handelt es sich weder um eine Verbesserung, noch stehen diese Stellen in einem direkten Zusammenhang mit Studium oder Lehre.

Verwendung auf Fakultätsebene

Auf Fakultätsebene werden die Studiengebühren weitgehend im Einvernehmen mit den Studenten vergeben, jedoch fehlt es auch hier bisher an klaren Vergabekriterien. Studiengebühren werden an den Fakultäten vielfach aus „Sachzwängen“ vergeben, da ehemals bereitgestellte Finanzmittel mit Einführung der Studiengebühren gestrichen wurden. Hierunter fällt z.B. der „Dekane-Fonds“, welcher um einen bedeutenden Prozentsatz gekürzt wurde. Lehraufträge, Exkursionen und Mittel für Kurse und angemessene Korrekturen müssen jetzt aus Studiengebühren finanziert werden. Es

handelt sich hierbei nicht um eine Verbesserung sondern um eine Umschichtung.

Verfahrenskritik

Der 12er-Rat begegnete dem Rektorat mit großer Offenheit, da dieses Gesprächsbereitschaft signalisierte. Die Ankündigung des Prorektors für Studium und Lehre Prof. Schanz, gemeinsam mit den Studierenden jede beantragte Maßnahme (auch laufende Maßnahmen) genau zu prüfen (siehe Protokoll der Sitzung vom 6.11.2008), bestärkte uns in dieser Haltung.

Ausfinanzierung von Stellen

In den Sitzungen mit dem Rektorat wurde zu Beginn vorgeschlagen, dass zukünftig nur noch projektbasierte Anträge gestellt werden können. Desweiteren sollten Personalstellen zeitlich befristet und mit der Antragsgenehmigung bereits ausfinanziert sein. Der 12er-Rat begrüßte diese Idee. Leider konnte dieses Konzept aufgrund der bisherigen Verfahrensweise in dieser Runde noch nicht umgesetzt werden. In Vorbereitung des neuen Verfahrens wurden alle auslaufenden Personalstellen vom Rektorat pauschal bis März 2010 verlängert. Der 12er-Rat erwartet daher, dass das angedachte Konzept in der nächsten Runde wie angekündigt angewendet wird.

Keine ergebnisoffene Diskussion

Während der Sitzungen wurde im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren nicht über die Einzelanträge gesprochen, obwohl es hier erheblichen Klärungsbedarf gab. Der 12er-Rat kritisiert, dass trotz Nachfrage und Handlungsbedarf kein weiterer Gesprächstermin zur Diskussion der einzelnen Antragsposten veranschlagt wurde. Im Hinblick auf Detailfragen wurden wir auf Email-Kontakt mit der Verwaltung verwiesen. Der Vergabevorschlag des Rektorates wurde als „nicht verhandelbar“ deklariert, obwohl der 12er-Rat an einigen Stellen durchaus Handlungsspielräume sah. Eine ergebnisoffene Diskussion, die in den letzten Jahren zumindest bei einem Großteil der Anträge geführt wurde, fand dieses Jahr nicht statt.

Kurzfristige Änderung der Tagesordnung

Auch in diesem Jahr wurden kurzfristig Punkte für die Tagesordnung als Tischvorlage nachgereicht (Antrag des ZLB, Veränderungen der Finanzlage). Besonders im Bezug auf die „Geschwisterregelung“, welche zu einem Wegfall von 20% der Mittel aus Studiengebühren führt, wurde vorab nicht hingewiesen. Dem 12er-Rat ist bewusst, dass es sich hier jeweils um kurzfristige Entwicklungen handelt. Jedoch ist unklar, warum nicht bereits vorab per Mail auf diese neuen Tagesordnungspunkte hingewiesen wurde. Eine vorausgehende interne Beratung zur neuen Finanzlage war somit unmöglich. Der 12er-Rat fühlte sich besonders in der abschließenden Sitzung unter Druck gesetzt.

Resümee

Der 12er-Rat kritisiert, dass Studiengebühren nicht ausschließlich für eine Verbesserung von Studium und Lehre ausgegeben werden. Tatsächlich ersetzt ein Großteil der Studiengebühren Posten, welche vorher aus anderen Quellen finanziert wurden. Darüber hinaus werden Studiengebühren verwendet, um Reformprojekte des Landes zu finanzieren, welche nicht zwangsläufig zu einer Verbesserung der Studienbedingungen führen. Nach dem Zwischenbericht des „Monitoring-Beirates für Studiengebühren im Land Baden-Württemberg“ vom 26.5.2008 werden „qualitative Veränderungen des Studiums aufgrund der Studiengebühren [...] von den Studierenden noch nicht wahrgenommen“. Dies ist nicht verwunderlich, denn das Land hat sich – wie befürchtet – mit Einführung der Studiengebühren weiter aus der Hochschulfinanzierung zurückgezogen.

Der 12er-Rat fordert die Universitätsleitung und den Universitätsrat dazu auf, im Schulterschluss mit den Studenten die Landesregierung und die Öffentlichkeit auf die negativen Entwicklungen im Bereich der Hochschulfinanzierung aufmerksam zu machen und für eine gerechte und nachhaltige Bildungsfinanzierung einzutreten.

Martina Struckmann

Lisa Oster

Karsten Karnath

Chiara Präg

Mathias Schlosser

David Bexte

Jonathan Nowak

Lisa Schindler

Lena Wiest

Katharina Zarypow

Daniel Leinfelder

Albrecht Vorster