

Auszug aus

# Denkschrift 2013

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 20

Weiterbildung an den Hochschulen für an-  
gewandte Wissenschaften



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Weiterbildung an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften (Kapitel 1440 bis 1464)**

**Die direkten Kosten für Weiterbildungsangebote an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften müssen durch Gebühren, Entgelte oder Zuwendungen Dritter vollständig gedeckt werden. Externe Anbieter dürfen weder offen noch verdeckt subventioniert werden.**

**Für gebührenpflichtige berufsbegleitende Bachelorstudiengänge sind die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen.**

### **1 Ausgangslage**

Zu den Aufgaben aller wissenschaftlichen Hochschulen in Baden-Württemberg gehören neben Lehre und Forschung auch Angebote zur wissenschaftlichen Weiterbildung (§ 31 Absatz 1 Landeshochschulgesetz). Mögliche Angebotsformen sind dabei Weiterbildungsstudiengänge und Kontaktstudien.

Die Lehrleistungen im Rahmen dieser Weiterbildungsstudiengänge und der Kontaktstudien können von der Hochschule selbst oder auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen von Dritten erbracht werden.

Das Landeshochschulgebührengesetz sieht vor, dass im Unterschied zu Bachelor- und gewöhnlichen Masterstudiengängen, für die seit 2012 keine Studiengebühren mehr erhoben werden dürfen, für weiterbildende Masterstudiengänge Studiengebühren zu erheben sind.

Aus der Systematik der einschlägigen Bestimmungen des Landeshochschulgesetzes und der Lehrverpflichtungsverordnung ergibt sich, dass Weiterbildungsstudiengänge der Hochschulen grundsätzlich kostendeckend finanziert werden müssen, z. B. durch Gebühren, Zuwendungen Dritter oder andere Einnahmen. Bei den Kontaktstudien sieht das Landeshochschulgebührengesetz die Möglichkeit privatrechtlicher Entgelte vor. Ob auch diese Entgelte kostendeckend sein müssen, lässt der Gesetzgeber offen.

Der Rechnungshof hat 2012 die Organisation und die Wirtschaftlichkeit der Weiterbildungsangebote an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften geprüft und dabei örtliche Erhebungen an sieben ausgewählten Hochschulen durchgeführt.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Weiterbildungsaktivitäten an den Hochschulen**

Die Prüfung hat ergeben, dass von den 23 staatlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften 18 Hochschulen wissenschaftliche Weiterbildung anbieten. Keine Weiterbildungsangebote gibt es an den Hochschulen Heil-

bronn, Rottenburg, Schwäbisch Gmünd und den Hochschulen für Polizei Villingen-Schwenningen und für Rechtspflege Schwetzingen.

Zehn Hochschulen organisieren die Weiterbildungsangebote ausschließlich selbst und erheben für die Teilnahme an den Weiterbildungsstudiengängen Gebühren und für die Teilnahme an den Kontaktstudien privatrechtliche Entgelte.

Vier Hochschulen (Biberach, Konstanz, Reutlingen und Ulm) bedienen sich für ihre Weiterbildungsangebote ausschließlich externer Anbieter.

An weiteren vier Hochschulen (Aalen, Kehl, Mannheim und Nürtingen) werden sowohl eigene Weiterbildungsangebote organisiert als auch externe Anbieter eingeschaltet.

## **2.2 Kooperation mit externen Anbietern, an denen die Hochschule nicht beteiligt ist**

Einige Hochschulen bieten ihre Weiterbildungsstudiengänge und Kurse in Zusammenarbeit mit Vereinen und Stiftungen an, an denen sie selbst juristisch nicht beteiligt sind. Diese Form der hochschulnahen Weiterbildung hat sich überwiegend in einer Zeit etabliert, in der die Hochschulen keine Unternehmensbeteiligungen eingehen durften und in der keine ausreichenden Rechtsgrundlage für eigene Weiterbildungsangebote bestand.

Ein institutioneller Einfluss der Hochschule auf diese Weiterbildungseinrichtungen besteht naturgemäß nicht. Allerdings kann die Hochschule im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Qualitätssicherung durch Kooperationsverträge Bedingungen für die hochschulnahen Weiterbildungsangebote stellen.

Problematisch bei dieser Form der Kooperation ist die bei der Prüfung mehrfach festgestellte verdeckte Subventionierung der externen Anbieter durch unentgeltliche oder nicht kostendeckend entgeltete Leistungen der Hochschule. An mehreren Standorten wurden Räume der Hochschulen entgegen den Vorschriften des Haushaltsrechts unentgeltlich oder verbilligt an die externen Anbieter überlassen. Von den Hochschulen geleisteter Personalaufwand wurde von externen Anbietern nicht in voller Höhe erstattet. Konzeptionelle Beiträge der Hochschule und die Verwendung des Hochschulnamens wurden von den externen Anbietern häufig ohne angemessenes Entgelt in Anspruch genommen.

Für die Teilnehmerbeiträge dieser externen Anbieter gibt es keine hochschulspezifischen Regeln. In einigen Fällen ist die Höhe der Beiträge so bemessen, dass bei den externen Anbietern beachtliche Überschüsse entstehen, die allein dem Anbieter und gegebenenfalls den Dozenten zugutekommen. Umgekehrt hat die Hochschule bei dieser Form der Kooperation in der Regel kein eigenes wirtschaftliches Risiko.

In mehreren Fällen musste der Rechnungshof Interessenkollisionen beanstanden, weil ein Professor oder ein Mitarbeiter der Hochschule im Rahmen der Weiterbildungskooperation sowohl die Hochschule vertrat als auch im eigenen privaten Interesse oder als Organ oder Vertreter des externen Anbieters tätig wurde.

### **2.3 Kooperation mit Unternehmen, an denen die Hochschule beteiligt ist**

Ein ähnliches Bild ergibt sich an jenen Hochschulen, die Weiterbildung mit Hilfe von Unternehmen (in der Regel in der Rechtsform der GmbH) anbieten, an denen sie selbst beteiligt sind. Als weitere Gesellschafter sind je nach Standort Hochschulfördervereine, kommerzielle Unternehmen oder Professoren und Mitarbeiter der Hochschule an den Tochtergesellschaften beteiligt.

Die nach § 2 Absatz 5 Landeshochschulgesetz juristisch zulässige Unternehmensbeteiligung sichert der Hochschule ein Mindestmaß an institutionellem Einfluss auf die Aktivitäten des Unternehmens und die Verwendung eventuell entstehender Überschüsse. Andererseits schafft diese Form der Beteiligung faktisch wirtschaftliche Risiken, wenn die Unternehmen auf dem Weiterbildungsmarkt Defizite erwirtschaften.

Das Hauptproblem, das sich bei der Prüfung des Rechnungshofs gezeigt hat, ist auch in diesen Fällen die akkurate Verrechnung der von der Hochschule selbst erbrachten Leistungen und Ressourcenbeiträge. Auch wenn es sich um ein Tochterunternehmen handelt, müssen für die Inanspruchnahme von Räumen, sächlichen und personellen Ressourcen nach Maßgabe des geltenden Haushaltsrechts kostendeckende Entgelte geleistet werden.

Bemerkenswert ist, dass es sich in allen Fällen der Beteiligung der Hochschulen an Weiterbildungsunternehmen um Minderheitsbeteiligungen handelt. Als Motive für diese auf den ersten Blick ungünstigen Mehrheitsverhältnisse werden von einzelnen Hochschulen rechtliche Freiräume genannt. Sie ergeben sich daraus, dass bei Minderheitsbeteiligungen z. B. keine Restriktionen aufgrund der Grundrechte möglicher Teilnehmer oder Dozenten bestehen und weder ein Prüfungsrecht des Rechnungshofs noch die Ablieferungspflichten des Nebentätigkeitsrechts gelten.

### **2.4 Weiterbildung als hochschuleigenes Angebot**

An 14 Standorten bieten die Hochschulen für angewandte Wissenschaften wissenschaftliche Weiterbildung in eigener Regie an.

Die Vorteile dieser Form des Angebots sind offenkundig:

- Die Hochschule und ihre Organe sind unmittelbar für Inhalt, Umfang und Qualität der Angebote verantwortlich. Der mit einer vertraglich geregelten Kooperation verbundene Transferaufwand bei der Einschaltung externer Anbieter entfällt.
- Für die Gestaltung der Weiterbildungsstudiengänge und der Kontaktstudien bestehen klare Rechtsgrundlagen, ebenso für die Erhebung von Studiengebühren und privatrechtlichen Entgelten.
- Da vollkostendeckende Gebühren und Entgelte erhoben werden können und sollen, ergeben sich bei wirtschaftlich erfolgreichen Weiterbildungsangeboten Deckungsbeiträge zu den Gemeinkosten der Hochschule, die mittelbar Forschung und grundständiger Lehre zugutekommen.

- Lehrleistungen, die Professoren im Rahmen dieser Weiterbildungsangebote erbringen, können bei kostendeckender Gestaltung auf die hauptamtliche Lehrverpflichtung angerechnet oder - wenn die Lehrverpflichtung bereits erfüllt ist - als Nebentätigkeit an der eigenen Hochschule vergütet werden.

Der Gesetzgeber hat durch zwei kürzlich erfolgte Novellierungen des Landeshochschulgesetzes die Rahmenbedingungen für eigene Weiterbildungsangebote der Hochschulen weiter verbessert.

Als problematisch haben sich bei der Prüfung des Rechnungshofs folgende Aspekte erwiesen:

- Wenn die Weiterbildungsangebote der Hochschulen nicht den erwarteten Erfolg zeigen und - entgegen der Prognose - faktisch keine Kostendeckung eintritt, muss die Hochschule die entstehenden Defizite aus Haushaltsmitteln decken, die für Forschung und Lehre bestimmt waren. Unklar ist auch, wie mit der Anrechnung von Lehrleistungen in der Weiterbildung auf die Lehrverpflichtung zu verfahren ist, wenn sich rückwirkend ergibt, dass keine Kostendeckung erzielt werden konnte.
- Eine Kalkulation der Studiengebühren für Weiterbildungsstudiengänge auf der Grundlage einer umfassenden Vollkostenrechnung führt in manchen Fachbereichen zu Preisen, die am Weiterbildungsmarkt nicht mehr ausreichend akzeptiert werden. In einer der geprüften Hochschulen haben die zuständigen Organe daraufhin die Gebühren bewusst unterhalb der vom Gesetzgeber normierten Kostendeckung festgesetzt und damit eine im Haushalt der Hochschule nicht vorgesehene Teilsubventionierung der Weiterbildung bewirkt.
- Es bedarf erheblicher Aufmerksamkeit der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung zuständigen Hochschulorgane, damit bei der nach oben offenen Festsetzung der Honorarsätze für Lehrleistungen in der Weiterbildung durch den Senat nicht auf jenen Teil der Erlöse zugegriffen wird, der für die Deckung der übrigen von der Hochschule zur Verfügung gestellten Ressourcen (z. B. Räume, Geräte, Hilfspersonal) benötigt wird.

## **2.5 Berufsbegleitende Bachelorstudiengänge**

An zwei der geprüften Hochschulen wurde festgestellt, dass mit Hilfe externer Kooperationspartner berufsbegleitende Bachelorstudiengänge angeboten werden beziehungsweise angeboten werden sollen.

Für diese Studiengänge werden beträchtliche Entgelte erhoben.

Die beiden Hochschulen haben plausibel dargelegt, dass die Unternehmen der Region solche Studiengänge nachfragen, um beispielsweise begabten Technikern eine berufsbegleitende Fortbildung zum Ingenieur zu ermöglichen, ohne sie als Arbeitnehmer zu verlieren. In vielen Fällen übernehmen die Unternehmen auch ganz oder teilweise die dabei anfallenden Entgelte.

Auch machen die Hochschulen geltend, sie wollten den Markt berufsbegleitender Bachelorstudiengänge nicht ohne Weiteres privaten Anbietern überlassen, deren Qualität nicht in allen Fällen zweifelsfrei gegeben sei.

Für diese Form eines externalisierten, durch Entgelte finanzierten Bachelorstudiengangs im Auftrag einer staatlichen Hochschule besteht im Landeshochschulgesetz bislang keine Rechtsgrundlage. Es handelt sich - wie sich aus der Legaldefinition im Landeshochschulgesetz ergibt - nicht um ein Weiterbildungsangebot, sodass die Regeln der §§ 31, 33 Landeshochschulgesetz nicht einschlägig sind.

## **2.6 Motive für Weiterbildungsangebote**

Der Rechnungshof teilt die Auffassung, dass Weiterbildungsangebote der Hochschulen für angewandte Wissenschaften sinnvoll und notwendig sind.

Sie tragen der wachsenden Nachfrage nach berufsbegleitender Weiterqualifizierung Rechnung, die von den in Baden-Württemberg beschäftigten Hochschulabsolventen und ihren Arbeitgebern an das Land und seine Hochschulen herangetragen wird.

Angesichts des drohenden Fachkräftemangels unterstützen die Hochschulen mit ihren berufsbegleitenden Weiterbildungsangeboten die baden-württembergischen Unternehmen in ihrem Bemühen, Fachkräfte an die Unternehmen der Region zu binden.

Der Bedarf an berufsbegleitenden wissenschaftlichen Weiterbildungsangeboten wird in Zukunft steigen.

Ein weiteres nachvollziehbares Motiv für Weiterbildungsangebote der Hochschulen ist das Ziel, sich überregional als fachlich angesehene und leistungsfähige Bildungseinrichtungen über die grundständige Ausbildung von Studierenden hinaus so zu positionieren, dass auch in Zukunft genügend qualifizierte Studienbewerber den Weg an die jeweiligen Hochschulen finden.

Als nicht hinreichend valide hat sich dagegen das gelegentlich genannte Argument erwiesen, durch lukrative Weiterbildungsleistungen hohe Deckungsbeiträge für die Hochschule zu erwirtschaften und dadurch den finanziellen Spielraum für Forschung und Lehre wesentlich zu erweitern. Die in der Weiterbildung erfolgreichen Hochschulen erwirtschaften Deckungsbeiträge, die neben den staatlichen Haushaltsmitteln und den Forschungsdritt Mitteln kaum ins Gewicht fallen. Es hat sich bei der Prüfung des Rechnungshofs gezeigt, dass von am Markt erfolgreichen Weiterbildungsangeboten in erster Linie die Dozenten, in zweiter Linie die externen Anbieter und erst danach die Hochschulen selbst finanziell profitieren.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Kostendeckende Gebühren und Entgelte**

Nach den Bestimmungen des Landeshochschulgesetzes dürfen die Hochschulen Weiterbildungen in der Regel nur dann anbieten, wenn die direkten Kosten des Angebots durch Gebühren, Entgelte und andere Einnahmen gedeckt sind. Eine Vollkostendeckung ist anzustreben.

Eine Quersubventionierung von Weiterbildungsangeboten aus den für Forschung und Lehre zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln ist nicht sinnvoll und in der Regel auch haushaltsrechtlich unzulässig.

### **3.2 Weiterbildungsstudiengänge als eigene Angebote der Hochschule**

Der Rechnungshof empfiehlt den Hochschulen, Weiterbildungsstudiengänge und Kontaktstudien in der Regel als eigene Angebote der Hochschulen zu organisieren.

Diese klassische Organisationsform sorgt für den größtmöglichen Einfluss der Hochschule auf die Inhalte und Methoden der Weiterbildungsangebote, sichert der Hochschule eventuelle Überschüsse und vermeidet den bei der Einschaltung Dritter zwangsläufig entstehenden Transferaufwand.

### **3.3 Weiterbildungsangebote in Kooperation mit externen Anbietern**

Soweit die Hochschulen ihre Weiterbildungsangebote in Kooperation mit externen Anbietern gestalten, empfiehlt der Rechnungshof,

- einen maßgeblichen Einfluss der Hochschule sicherzustellen,
- auf eine vollständige und (voll)kostendeckende Vergütung aller von der Hochschule erbrachten Leistungen zu bestehen und die Ansprüche auch zeitnah geltend zu machen. Dies umfasst auch - wie an einzelnen Hochschulen bereits praktiziert - ein Entgelt für die Verwendung des Hochschulnamens und für die Konzeption der Studiengänge und Prüfungen.
- von der offenen oder verdeckten Subventionierung der Weiterbildungsangebote der externen Partner konsequent abzusehen, zumal dies in der Regel auch gegen das Haushaltsrecht verstößt.
- Interessenkollisionen zu vermeiden.

### **3.4 Berufsbegleitende Bachelorstudiengänge**

Die Motive, die den Gesetzgeber bewogen haben, auf allgemeine Studiengebühren zu verzichten, lassen sich auf das berufsbegleitende Studium nicht übertragen, zumal die Studierwilligen häufig von ihren Arbeitgebern unterstützt werden und die Ansprüche berufstätiger Studierender an Komfort und Service während des Studiums in der Regel höher sind als bei Studierenden, die direkt von der Schule zum Studium übergehen.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Gesetzgeber,

- nach bayerischem Vorbild eine Rechtsgrundlage für die Erhebung von Studiengebühren für berufsbegleitende Bachelorstudiengänge zu schaffen und

- durch eine Ergänzung des Landeshochschulgesetzes klarzustellen, dass Lehrleistungen im Rahmen berufsbegleitender Bachelorstudiengänge auch von Dritten im Auftrag der Hochschule angeboten werden dürfen.

## **4 Stellungnahmen des Ministeriums und der Rektorenkonferenz**

### **4.1 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Wissenschaftsministerium stimmt den Ausführungen des Rechnungshofs insbesondere zur wachsenden Bedeutung der Weiterbildung, zur Empfehlung an die Hochschulen, in der Regel interne Weiterbildungsangebote einzurichten, und zur anzustrebenden Vollkostendeckung im Wesentlichen zu.

Es ist aber der Auffassung, dass § 33 Landeshochschulgesetz mit der Möglichkeit von Externenprüfungen als Rechtsgrundlage auch für berufsbegleitende Bachelorstudiengänge ausreiche. Insbesondere sei darauf hinzuweisen, dass sich der Wortlaut der Vorschrift der Externenprüfung nicht auf weiterbildende Studiengänge beziehe. Zudem erstrecke sich die mit der Weiterbildungsnovelle vom 10.07.2012 eröffnete Möglichkeit von externen und internen Kontaktstudien als Modulstudien mit ECTS-Anrechnung auch auf berufsbegleitende Bachelorstudiengänge.

Das Ministerium werde aber die Empfehlungen des Rechnungshofs, § 31 Landeshochschulgesetz auf Bachelorstudiengänge für Berufstätige auszuweiten beziehungsweise die Möglichkeit der Erhebung von Studiengebühren für berufsbegleitende Bachelorstudiengänge ausdrücklich zu schaffen, prüfen und mit den Rektorenkonferenzen besprechen.

Hinsichtlich der Festsetzung der Honorarsätze für Lehrleistungen in der Weiterbildung weist das Ministerium auf § 46 Absatz 6 Sätze 3 und 4 Landeshochschulgesetz hin, wonach die Hochschulen bei der Festlegung der Vergütung insbesondere das Fach, den Schwierigkeitsgrad, die erforderliche Vor- und Nachbereitung, die Bedeutung der Lehrveranstaltung, die Nachfrage und die örtlichen Verhältnisse angemessen zu berücksichtigen haben. Zudem dürfe die Lehrvergütung nur aus Einnahmen von Weiterbildungsangeboten gezahlt werden.

### **4.2 Stellungnahme der Rektorenkonferenz**

Die Rektorenkonferenz der Hochschulen für angewandte Wissenschaften stimmt dem Rechnungshof zu, dass eine Quersubventionierung der Weiterbildung aus Mitteln für Forschung und Lehre nicht sinnvoll ist. Sie weist ergänzend darauf hin, dass die Ausstattung der Hochschulen für angewandte Wissenschaften so knapp bemessen sei, dass die Finanzierung von Weiterbildungsaktivitäten aus eigenen Mitteln der Hochschulen praktisch nicht möglich sei, auch wenn sie im Einzelfall haushaltsrechtlich zulässig und im Blick auf den Aufgabenkatalog des § 2 Landeshochschulgesetz sogar geboten sei.

Sie gibt zu bedenken, dass die Differenzierung im Gebührenrecht zwischen gebührenfreien konsekutiven Masterstudiengängen und entgeltpflichtigen Weiterbildungsmasterstudiengängen den Bologna-Ansatz gefährde. Die Studierenden sollen frei entscheiden, in welcher Phase ihrer Berufsbiografie sie ihre Weiterqualifikation durch Masterstudiengänge betreiben wollen. Die Rektorenkonferenz regt an, dieses Spannungsverhältnis durch gesetzgeberische Maßnahmen zu lösen.

Im Unterschied zum Rechnungshof halte die Rektorenkonferenz die interne und externe Organisation von Weiterbildungsangeboten für gleichwertig. Ausschlaggebend für die freie Wahl der Organisationsform dürften allein die sehr heterogenen Rahmenbedingungen und die regionalen Gegebenheiten sein.

Die Rektorenkonferenz betont die Notwendigkeit berufsbegleitender Bachelorstudiengänge und hält die Delegation von Lehrleistungen auf externe Anbieter unter Verweis auf § 33 Landeshochschulgesetz (Externenprüfung) schon heute für rechtmäßig. Eine Klarstellung im Gesetz würde eventuelle Unsicherheiten beseitigen und werde deshalb befürwortet.