

Auszug aus

Denkschrift 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 17

Wirtschaftlichkeit der Masterstudiengänge an
Hochschulen für angewandte Wissenschaften
und Universitäten in Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

17 Wirtschaftlichkeit der Masterstudiengänge an Hochschulen für angewandte Wissenschaften und Universitäten in Baden-Württemberg (Kapitel 1410 bis 1421 und 1440 bis 1462)

Landtagsdrucksache 17/7117

Es ist wirtschaftlich nicht vertretbar, dass einige baden-württembergische Hochschulen dauerhaft Masterstudiengänge anbieten, die auf keine oder fast keine Nachfrage stoßen. Die dafür vorgehaltenen Ressourcen erzeugen nur wenig Nutzen und fehlen an anderer Stelle, vor allem in den dauerhaft überausgelasteten Bereichen. Gesetzgeber und Landesregierung sollten sicherstellen, dass die Hochschulen auf die schwache Nachfrage durch Verzicht auf diese Studiengänge, ihre Aufhebung oder die Konzentration von Fächern an einzelnen Hochschulstandorten reagieren.

17.1 Ausgangslage

Im Zuge des Bologna-Prozesses wurden ab 2002 europaweit, also auch an den baden-württembergischen Hochschulen, grundständige Studiengänge u. a. mit den Abschlüssen Bachelor of Arts oder Bachelor of Science und Aufbaustudiengänge mit den Abschlüssen Master of Arts oder Master of Science eingerichtet. Heute können Studienbewerber in Baden-Württemberg zwischen mehr als 1.500 Bachelor-Studiengängen und über 700 Masterstudiengängen wählen. Die Mehrzahl der Masterstudiengänge sind konsekutive Studiengänge, die von Studierenden nach dem Bachelor-Abschluss absolviert werden. Das Angebot non-konsekutiver Masterstudiengänge richtet sich dagegen an bereits berufstätige Studierende und wird dem Bereich der Weiterbildung zugerechnet und häufig berufsbegleitend absolviert.

Die Zahl der angebotenen Masterstudiengänge hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Die Einrichtung neuer Masterstudiengänge wurde beginnend im Jahr 2013 mit Mitteln des Bundes und des Landes gefördert. Hintergrund war der doppelte Abiturjahrgang 2012, der sich nach den damaligen Prognosen ab 2016 in einer wachsenden Nachfrage nach Masterstudiengängen niederschlagen sollte. Von 2015 bis 2022 ist die Zahl der Masterstudiengänge an den Universitäten und den Hochschulen für angewandte Wissenschaften um 99 gewachsen. Die Zahl der Studienanfänger in den Masterstudiengängen an diesen Hochschulen ist in diesem Zeitraum bereits zurückgegangen.

Die Kultusministerkonferenz prognostiziert für Baden-Württemberg im Zeitraum 2021 bis 2030 einen weiteren Rückgang der Zahl der Masterstudierenden um insgesamt etwa 20 Prozent.

Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund die Auslastung der konsekutiven Masterstudiengänge an den baden-württembergischen Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften untersucht mit dem Ziel, Leerkosten, die durch unterausgelastete Kapazitäten entstehen, zu reduzieren bzw. zu vermeiden. Bei der Untersuchung außer Be-

tracht blieben Masterstudiengänge, die der Lehrerausbildung dienen, und nicht konsekutive Masterstudiengänge, für die Studiengebühren erhoben werden und die hauptsächlich für Studierende eingerichtet wurden, die bereits im Beruf stehen.

Von den 696 in die Untersuchung einbezogenen noch aktiven konsekutiven Masterstudiengängen werden 451 von den neun Universitäten und 245 von den Hochschulen für angewandte Wissenschaften angeboten. Während an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften 90 Prozent der angebotenen Masterstudiengänge den Fächergruppen Ingenieurwissenschaften oder Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zuzurechnen sind, verteilen sich die Angebote an den Universitäten zu etwa einem Drittel auf geisteswissenschaftliche Fächer und zu jeweils einem Fünftel auf Ingenieurwissenschaften, Naturwissenschaften sowie Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

Die Ingenieurwissenschaften stellen einen Anteil von 20 Prozent aller Masterstudiengänge, aber 41 Prozent der Studienanfänger und der Absolventen. Die überwiegend an den Universitäten angebotenen Geisteswissenschaften stellen 21 Prozent aller Masterstudiengänge, aber lediglich 8 Prozent der Studienanfänger und 6 Prozent der Absolventen.

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Hochschulen für angewandte Wissenschaften

Die Untersuchung des Rechnungshofs hat ergeben, dass an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften die Größe der Masterstudiengänge (Studienanfängerplätze) in der Regel angemessen und bedarfsorientiert festgesetzt wird. Wenn sich im Untersuchungszeitraum Unterauslastungen gezeigt haben, haben die zuständigen Hochschulgremien zügig eingegriffen, die nachfrageschwachen Studiengänge neu strukturiert oder aufgehoben.

Die durchschnittliche jährliche Kohortengröße der Studienanfänger bei den Masterstudiengängen an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften betrug 25. Lediglich in 11 der angebotenen 245 Masterstudiengängen hatten sich im mehrjährigen Durchschnitt 10 oder weniger Studienanfänger je Studienjahr immatrikuliert.

Rund 88 Prozent der Masterstudiengänge an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften sind zu mindestens 80 Prozent ausgelastet. Rund 75 Prozent der Masterstudiengänge an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften sind sogar zu mindestens 90 Prozent ausgelastet.

Über 100 Studiengänge überwiegend an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften haben entweder eine sehr hohe Bewerberquote von mehr als 5 Bewerbern je Studienplatz oder eine dauerhafte Überauslastung von mehr als 120 Prozent der angebotenen Studienanfängerplätze. Diese Studiengänge können mangels Ressourcen trotz dauerhaft hoher Nachfrage nicht erweitert werden.

Der Vorstand der Landesrektorenkonferenz der Hochschulen für angewandte Wissenschaften erklärt, dass der Fokus der Hochschulen für angewandte Wissenschaften traditionell auf die Wirtschaftlichkeit ihrer Studienangebote gerichtet sei und man sich bei der Einrichtung von Studiengängen schon immer am Fachkräftebedarf der regionalen Unternehmen und damit auch an der Nachfrage orientiert habe.

17.2.2 Universitäten

Bei den Masterstudiengängen der Universitäten betrug die durchschnittliche jährliche Kohortengröße der Studienanfänger in den mathematisch-naturwissenschaftlichen, ingenieurwissenschaftlichen und rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fächern 45 Studierende.

In den geisteswissenschaftlichen Masterstudiengängen wurde dagegen im Prüfungszeitraum lediglich eine durchschnittliche Studienanfängerzahl von 10 je Studienjahr erreicht. In 39 der insgesamt 147 geisteswissenschaftlichen Studiengängen betrug die Auslastung (Zahl der Studienanfänger im Verhältnis zur Zahl der Studienanfängerplätze) im Durchschnitt weniger als 50 Prozent; bei weiteren 17 geisteswissenschaftlichen Studiengängen konnte die betreffende Universität weder die Kapazität noch die Auslastung nennen.

84 der 147 geisteswissenschaftlichen Studiengänge erreichten im Untersuchungszeitraum durchschnittlich 10 oder weniger Studienanfänger je Studienjahr. Davon erreichten 13 in 7 Jahren im Durchschnitt 1 Studienanfänger je Studienjahr oder weniger.

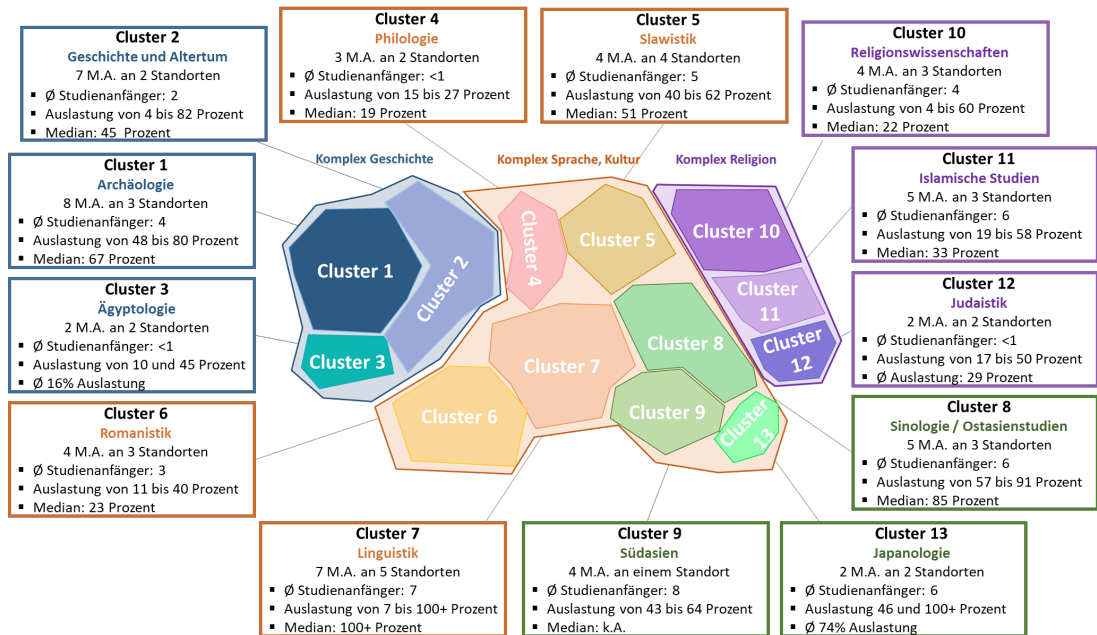
Bei einzelnen Studiengängen aus diesem Bereich immatrikulierten sich in 7 Studienjahren insgesamt nur 7 Studienanfänger. In anderen Fällen immatrikulierte sich in 5 von 7 Studienjahren kein einziger Studienanfänger.

Lehreinheiten bilden die Gesamtlehrkapazität und die Gesamtnachfrage eines gesamten Fachbereichs auch außerhalb des einzelnen Masterstudiengangs ab. Regelmäßig gehören sehr schwach nachgefragte Studiengänge auch zu sehr schwach ausgelasteten Lehreinheiten. Die Lehrkapazitäten von 23 an den Universitäten erhobenen Lehreinheiten sind unter 50 Prozent ausgelastet - in einzelnen Fällen auch unter 20 Prozent.

32 Prozent der untersuchten Masterstudiengänge an Universitäten waren unter 80 Prozent ausgelastet. Dies gilt regelmäßig auch für die betreffenden Lehreinheiten.

Bemerkenswert ist, dass bei einer Vielzahl dieser nachfrageschwachen Studiengänge gleiche oder ähnliche Angebote an derselben oder einer anderen baden-württembergischen Universität angeboten werden. Dies wird in der folgenden Abbildung 17-1 veranschaulicht.

Abbildung 17-1: Doppelstrukturen bei schwach nachgefragten Studiengängen an den Universitäten



Verschiedene Beratungsgremien wie beispielsweise der Wissenschaftsrat¹ oder die Arbeitsgruppe zur Hochschulentwicklung Thüringen² empfehlen eine Mindestanforderung der Studienanfängerzahlen, bei deren Nicht-Erfüllung der Studiengang aufzuheben ist. Eine konkrete Untergrenze, die in diesem Zusammenhang von den Experten diskutiert wird, lautet: Können 3 Jahre in Folge weniger als 10 Studierende für das erste Fachsemester eines Masterstudiengangs gewonnen werden, sollte die Aufhebung des Studiengangs geprüft werden.

Wendete man diese Nachfrageuntergrenze auf die vorhandenen Studierendenzahlen des geprüften Masterangebots an, müsste bei 114 Masterstudiengängen die Aufhebung geprüft werden. Dies entspricht 17 Prozent der Stichprobe. Davon stammen 105 Masterstudiengänge von Universitäten und 9 Masterstudiengänge von Hochschulen für angewandte Wissenschaften.

17.2.3 Mögliche Ursachen für die Unterauslastung

Die Ursachen für die schwache Nachfrage sind vielfältig:

- Zum Teil entsprachen die Masterstudiengänge eher dem Profil einzelner Professuren als dem Bedarf der Studierenden.

¹ Wissenschaftsrat, Drucksache 3231-13. Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Hochschulsystems des Landes Sachsen-Anhalt - Seite 62. Braunschweig, 12. Juli 2013.

² Arbeitsgruppe „Thüringer Hochschulentwicklung 2030+“ (AG 2030+). 2023. Hochschulentwicklung in Thüringen 2030+ Empfehlungen der Arbeitsgruppe - Seite 16.

- Es gibt weder gesetzliche noch andere verbindliche Vorgaben für die Mindestauslastung oder Mindeststudierendenzahl bei Masterstudiengängen. Die vom Wissenschaftsministerium einst ausgesprochene Empfehlung (mindestens 15 Studienanfänger je Studiengang) wird in der Praxis häufig ignoriert und bei zahlreichen Masterstudiengängen verfehlt.
- In vielen Fällen ist den Universitäten die fehlende Nachfrage von vorneherein bekannt, ohne dass Konsequenzen gezogen werden.
- In einigen Fällen verteilen sich die ohnehin wenigen Studienbewerber auf identische oder inhaltlich ähnliche Angebote verschiedener baden-württembergischer Universitäten.

Das Wissenschaftsministerium griff im Untersuchungszeitraum die Fehlentwicklungen bei den betroffenen Studiengängen nicht auf. Im Ministerium lagen auch keine belastbaren Zahlen über die Auslastung der Masterstudiengänge vor. Eine Steuerung des Studienplatzangebots erfolgte allenfalls über die Konditionen der Hochschulfinanzierung, die aber keine Abschlüsse für unterausgelastete Studiengänge oder Lehrinhalte vorsieht.

17.2.4 Folgen der Fehlallokation

Die Fehlallokation personeller und sachlicher Ressourcen für Studienangebote ohne ausreichende Nachfrage hat diverse Folgen:

- Die im jeweiligen Studienfach für die Masterstudiengänge vorgehaltenen Kapazitäten bleiben in der Lehre ungenutzt. Ob diese Leerkosten durch Mehrleistungen in der Forschung ausgeglichen werden, ist zweifelhaft.
- Der Ressourcenbedarf bei stark nachgefragten Studiengängen kann nicht adäquat gedeckt werden, weil Personal- und Sachmittel anderweit gebunden sind.
- Durch die ausbleibenden Studierenden vermindert sich die Studierendenzahl der jeweiligen Hochschule und zugleich werden die Parameter für den Finanzierungsanteil des Bundes an den baden-württembergischen Hochschulen schlechter (Studienanfängerzahl, Studierendenzahl, Absolventenzahl).

17.3 Fazit und Empfehlungen

Der Rechnungshof hält es für wirtschaftlich nicht vertretbar, dass baden-württembergische Hochschulen dauerhaft Masterstudiengänge anbieten, die auf keine oder fast keine Nachfrage stoßen. Die dafür vorgehaltenen Ressourcen erzeugen nur wenig Nutzen und fehlen an anderer Stelle, vor allem in den dauerhaft überausgelasteten Bereichen.

17.3.1 Empfehlungen an die Hochschulen

Deshalb empfiehlt der Rechnungshof den baden-württembergischen Hochschulen, insbesondere den Universitäten Freiburg, Heidelberg und Tübingen,

- Masterstudiengänge permanent auf ihre Wirtschaftlichkeit und Auslastung zu überprüfen und bei dauerhaft nachfrageschwachen Studiengängen das Angebot neu zu strukturieren oder die Studiengänge aufzuheben.
- bei der Einrichtung neuer Studiengänge nicht nur die fachliche Qualität und die Aussicht auf Akkreditierung in den Fokus zu nehmen, sondern auch die voraussichtliche Nachfrage nach Studienplätzen in Betracht zu ziehen und bei erwartbar schwacher Nachfrage auf die Einrichtung neuer Studiengänge zu verzichten.
- nicht genutzte Ressourcen, die durch geringe Nachfrage entstehen, zugunsten von Studiengängen mit hoher Nachfrage umzuwidmen.
- bei nicht ausreichend nachgefragten Masterstudiengängen, die gleich oder ähnlich an anderen baden-württembergischen Hochschulen angeboten werden, eine hochschulübergreifende Kooperation oder die Konzentration eines Faches an einem Standort anzustreben.

17.3.2 Empfehlungen an das Ministerium

Dem Wissenschaftsministerium empfiehlt der Rechnungshof,

- gemeinsam mit den Hochschulen eine landesweite Struktur- und Entwicklungsplanung zu erstellen, die bei kleinen oder schwach nachgefragten Fächern eine Konzentration des Studienangebots an einem Standort oder eine hochschulübergreifende Kooperation vorsieht.
- sich regelmäßig einen landesweiten Überblick über die Auslastung von Studiengängen und Lehreinheiten zu verschaffen.
- in Fällen zu geringer Auslastung auf Neustrukturierungen des Studienangebots oder hochschulübergreifende Kooperationen hinzuwirken.
- bei der Neukonzeption der Hochschulfinanzierung für die Periode 2026 bis 2030 einen Abreizmechanismus für die Ausweisung von Studiengängen ohne nennenswerte Nachfrage vorzusehen.

17.3.3 Empfehlungen an den Gesetzgeber

Dem Gesetzgeber empfiehlt der Rechnungshof, das Landeshochschulgesetz um eine Norm zu ergänzen,

- die vorsieht, dass eine Hochschule verpflichtet ist, dem Ministerium anzuzeigen, dass ein Masterstudiengang in zwei aufeinanderfolgenden Studienjahren weniger als 10 Studienanfänger hatte, und die vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Nachfrage darzulegen.
- die vorsieht, dass eine Hochschule verpflichtet ist, einen Masterstudiengang aufzuheben, wenn in drei aufeinanderfolgenden Studienjahren insgesamt weniger als 20 Studienanfänger das Masterstudium begonnen haben.

In Ausnahmefällen soll mit Zustimmung des Wissenschaftsministeriums von der Aufhebung eines Studiengangs abgesehen werden können, wenn ein besonderes öffentliches Interesse an diesem Studiengang besteht oder eine hochschulübergreifende Kooperation vereinbart wird.

17.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium macht geltend, angesichts der akademischen Fachkräftebedarfe insbesondere, aber nicht nur in den Ingenieurwissenschaften und der bundesweit rückläufigen Studierendenzahlen genieße die Auslastung des Studienangebots im Ministerium und an den Hochschulen höchste Aufmerksamkeit.

Das Ministerium bedankt sich für die standardisierte Betrachtung von knapp 700 Masterstudiengängen in den Studienjahren 2015/16 bis 2021/22. Der Untersuchungszeitraum sei wegen des bundesweiten Rückgangs der Studierendenzahlen ab 2020 nur eingeschränkt geeignet, die aktuellen Steuerungsherausforderungen, bei denen die MINT-Studiengänge im Zentrum stehen, zu adressieren. Dazu trage auch die pauschalierende Analysemethode bei, die die differenten Größen der Studiengänge nivelliere und damit die kleinteiligen Geisteswissenschaften vorverurteile.

Die Steuerung des Studienangebots durch das Ministerium erfolge nicht auf der Ebene einzelner Studiengänge, sondern der Gesamtstudierendenzahlen, aggregiert nach einzelnen Hochschularten, Abschlusszielen und Fächergruppen. Die Entscheidung über die 3.300 Studiengänge obliege den Hochschulen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben zur Qualitätssicherung, der fachlichen Ausrichtung und des Kapazitätserhalts. Wirtschaftliche Aspekte spielten dabei ebenso eine Rolle wie wissenschafts- und forschungspolitische Aspekte. Die wirtschaftliche Bewertung erfordere neben der Auslastung die hier fehlende Verrechnung von Lehrimporten und -exporten mit anderen Studiengängen. Studiengänge seien regelmäßig an Forschungskapazitäten geknüpft und dienten der Profilbildung des gesamten Studienangebots. Für eine sachgerechte Bewertung eines Studiengangs seien somit detaillierte Informationen zur Lehrverflechtung wie zur forschungspolitischen Bedeutung erforderlich. Schematische Verfahren würden dem nicht gerecht.

Im Sinne der Entbürokratisierung und der Subsidiarität sei es zweckdienlich, die Entscheidungen über Studiengänge vor Ort an den Hochschulen zu fällen und sich als Ministerium auf die Rahmensteuerung zu konzentrieren. Mit dem Ausgleichsmechanismus und der fortlaufenden Struktur- und Entwicklungsplanung seien Verfahren implementiert, die auf die regelmäßige Anpassung und aggregierte Auslastung des Studienangebots zielten. Dass diese Steuerung wirke, zeige die jüngste positive Entwicklung der Studierendenzahlen auch in den Ingenieurwissenschaften. Die bundesweit unter Druck stehenden Geisteswissenschaften lohnten eine vertiefte, differenzierte Bearbeitung. Durch ihre Heterogenität, die enge Verzahnung mit dem Lehramt, die hohe gesellschaftliche Bedeutung kleiner Fächer und die Verortung der Theologien müsse dies mit Bedacht und erst nach den Exzellenzentscheidungen erfolgen: Die drei Universitäten mit den größten Geisteswissenschaften hätten 9 der 10 zusätzlichen Clusteranträge des Landes eingeworben. Insbesondere bei solchen Drittmittelinwerbungen gelte Interdisziplinarität heute oftmals als Voraussetzung für eine erfolgreiche Bewerbung.

17.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält an seiner Bewertung fest, dass stark unterausgelastete Masterstudiengänge Leerkosten verursachen, die angesichts knapper werdender Haushaltsmittel und eines ungedeckten Bedarfs an weiteren MINT-Studienangeboten dauerhaft nicht vertretbar sind. Die schlechte Auslastung der vom Rechnungshof kritisch beurteilten Masterstudiengänge ist kein temporäres Problem, sondern war auch in den Zeiten hoher Gesamtstudierendenzahlen zu beobachten.

Der Rechnungshof hat bei seiner Analyse Lehrexporte, soweit sie real stattfinden, berücksichtigt.