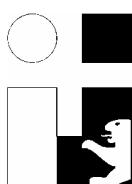


Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 26

Förderprogramm „Virtuelle Hochschule Baden-Württemberg“



Rechnungshof Baden-Württemberg

26

Förderprogramm "Virtuelle Hochschule Baden-Württemberg" (Kapitel 1220)

Bei der Prüfung der Ausgaben des Programms "Virtuelle Hochschule Baden-Württemberg" hat sich gezeigt, dass dessen Ziele nur teilweise erreicht wurden, insbesondere wurden nur wenige nachhaltige Ergebnisse erzielt. Außerdem waren etwa 10 % der geprüften Ausgaben rechtlich bedenklich, unwirtschaftlich oder lagen außerhalb des Förderzwecks.

Der Rechnungshof schlägt vor, aus diesen Erfahrungen Folgerungen für künftige Förderprogramme zu ziehen und die Gewährung von Projektmitteln stärker als bisher an das Erreichen explizit formulierter, messbarer Projektziele zu knüpfen. Außerdem ist durch geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass Hochschulen Drittmittel aus öffentlichen Kassen nicht in rechtlich oder wirtschaftlich bedenklicher Weise verwenden.

1 Programm „Virtuelle Hochschule Baden-Württemberg“

Im Rahmen der „Zukunftsoffensive Junge Generation“ hat die Landesregierung 1997 das Förderprogramm „Virtuelle Hochschule Baden-Württemberg“ beschlossen, das sich an Hochschulen, Berufsakademien und wissenschaftliche Einrichtungen des Landes richtete und mit rd. 26 Mio. € - verteilt auf die Jahre 1998 bis 2003 - dotiert war.

In der Ausschreibung vom April 1997 formulierte die Landesregierung als Zielvorstellung, dass mit dem Programm „Virtuelle Hochschule“ die Hochschulen auf die strukturellen Änderungen vorbereitet werden sollten, die mit dem Einsatz neuer Medien in Lehre und Studium verbunden sind. Weiter hieß es im Text der Ausschreibung, man strebe an, „im Rahmen modellhafter Verbundprojekte die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Gestaltung rechnergestützter und multimedialer Lehr- und Lernprozesse zu untersuchen und das Potenzial und die Möglichkeiten des Einsatzes rechnergestützter und multimedialer Lehr- und Lernprogramme in Lehre und Studium sowie in der wissenschaftlichen Weiterbildung zu entwickeln und zu erproben“.

Vorgesehen war die Förderung von zehn Verbundprojekten, an denen alle Hochschularten beteiligt sein sollten, sowie die Förderung eines Kompetenzzentrums. Ergänzt wurde das Programm durch die Förderung multimediatestützter Studiengänge.

Insgesamt wurden im Rahmen des Programms Fördergelder in Höhe von 23,2 Mio. € zugesagt und an die teilnehmenden Institutionen ausbezahlt.

2 Prüfung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat die Verwendung der Fördermittel anhand einer Auswahl von fünf Teilprojekten und der Ausgaben für die zentrale Steuerung geprüft. Auf diese Projekte und die zentrale Steuerung entfielen insgesamt etwa 40 % der Fördersumme.

Im Einzelnen handelte es sich um

- das Verbundprojekt „Virtualisierung im Bildungsbereich (VIB)“, das an vier Pädagogischen Hochschulen des Landes unter Federführung der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg durchgeführt wurde,
- das Verbundprojekt „Virtueller Hochschulverband Karlsruhe (ViKar)“, an dem sich unter Federführung der Universität Karlsruhe fünf Karlsruher Hochschulen und die Berufsakademie Karlsruhe beteiligten,
- das Verbundprojekt „VirtuGrade“ (Virtuelle Universität - Graduiertenausbildung an der Universität Tübingen),
- das Projekt „digiMedia“ (Studienmodule zu digitalen Medien), das an der Hochschule Furtwangen durchgeführt wurde, sowie um
- das vom Wissenschaftsministerium unmittelbar gesteuerte Projekt „Campus Online“.

Ziel der Prüfung war einerseits die Feststellung, ob die Fördermittel ordnungsgemäß und ihrem Zweck entsprechend ausgegeben wurden, andererseits eine Aussage darüber, ob die vom Programm beabsichtigten nachhaltigen Erfolge und Wirkungen erzielt werden konnten.

3 Erfolge und Misserfolge bei der Realisierung des Programms

Der Rechnungshof anerkennt das Bemühen des Wissenschaftsministeriums, die Projektmittel des Programms „Virtuelle Hochschule“ abweichend von den Konzepten anderer Bundesländer nicht in ein einziges großes Projekt zu investieren (z. B. die Schaffung eines landesweiten virtuellen Campus), sondern durch die Verteilung der Mittel auf mehrere Verbundprojekte eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit zu erreichen.

Positiv zu bewerten ist auch, dass während des fünfjährigen Projektverlaufs einige der begonnenen Teilprojekte wegen sich anbahnender Erfolglosigkeit oder Ineffizienz aus der Förderung herausgenommen wurden.

Gleichwohl ist nach dem Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs festzustellen, dass die mit dem Förderprogramm „Virtuelle Hochschule“ verbundenen Zielsetzungen der Landesregierung nur in sehr eingeschränktem Umfang erreicht wurden.

3.1 Wenig nachhaltige Ergebnisse

Die meisten Projektergebnisse wurden nicht - wie in der Ausschreibung des Programms vorgesehen - in den regulären Hochschulbetrieb überführt; die angestrebte Nachhaltigkeit ist bei den meisten Teilprojekten ausgeblieben. Einige Teilprojekte führten zu eher trivialen Ergebnissen; andere Teilprojekte endeten ohne greifbares Ergebnis. Es ist fiskalisch nur schwer zu rechtfertigen, wenn als „nachhaltiges Ergebnis“ eines mit mehreren hunderttausend Euro geförderten Teilprojekts die schlichte Kooperation zwischen Hochschulen oder das Sich-vertrautmachen hoch qualifizierter Wissenschaftler mit den Möglichkeiten der Internetnutzung präsentiert werden. Die Kooperation zwischen den Hochschulen und das Sichvertrautmachen mit neuen Medien gehören zum normalen Leistungsbild, das von den Hochschulen in Baden-Württemberg und den dort beschäftigten Professoren auch ohne Einsatz zusätzlicher Fördermittel erwartet werden darf.

Die Hochschulen haben die Mehrzahl der Teilprojekte nach Ende des Förderzeitraums nicht - wie vorgesehen - in eigener Verantwortung weitergeführt. Zu einer Vermarktung von Projektergebnissen, wie sie im ursprünglichen Konzept angedacht war, ist es nicht gekommen.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass einige wenige Teilprojekte modellhaft neue Wege der Wissensvermittlung erschlossen haben und (in der Regel allerdings nur an der jeweiligen Hochschule) über das Jahr 2003 hinaus weitergeführt wurden; diese Projekte bilden jedoch im Kanon der untersuchten Teilprojekte eine Minderheit.

3.2 Fehlende Strategie

Ein Hauptmangel des Programms „Virtuelle Hochschule“ bestand darin, dass weder den einzelnen Projekten noch der Gesamtheit der Projekte eine erkennbare Strategie zugrunde lag. Die Hochschulen agierten gleichsam wie Gärtnner, die sich mit mehr oder weniger großer Sorgfalt und hoher fachlicher Qualifikation um die Gestaltung ansprechender Beete bemühten, aber die Architektur des Gartens, den sie gestalten sollten, gar nicht erst in den Blick nahmen. Auch das Ministerium hat diese Aufgabe nur unzureichend wahrgenommen.

Auch dieser fehlenden strategischen Ausrichtung ist geschuldet, dass eine Reihe von Teilprojekten abgeschlossen wurde, ohne die vom Programm angestrebte nachhaltige Wirkung zu erzielen.

3.3 Zu hohe Kosten für die Projektbegleitung

Die Kosten für den zur Projektbegleitung und Projektsteuerung eingesetzten Programmbeirat waren überhöht. Abgesehen von der Entscheidung, einige Projekte nach Ablauf der halben Förderzeit einzustellen, gelang es dem Programmbeirat nicht, notwendige Korrekturen an den Teilprojekten zu bewirken und das Erreichen der in Aussicht genommenen Ziele zu sichern. Dies lag auch daran, dass sich die zur Projektbegleitung herangezogenen Experten viel zu wenig vor Ort um die Entwicklung der Projekte gekümmert haben.

Nicht gerechtfertigt war es, die vereinbarte Vergütung für die Betreuung des Programms durch ein externes Unternehmen im Laufe der Programmabwicklung ohne Not auf Anforderung des Vertragspartners nach oben anzupassen.

3.4 Individualismus statt Kooperation

Als besonders nachteilig für die Erreichung der Projektziele erwies sich beim Förderprogramm „Virtuelle Hochschule“ die an den Hochschulen des Landes offenbar gepflegte Kultur des Individualismus in der Lehre. In mehreren untersuchten Teilprojekten scheiterte die nachhaltige Verwendung der entwickelten Module daran, dass die Professoren, welche die Module entwickelt hatten, an eine andere Hochschule innerhalb oder außerhalb Baden-Württembergs berufen wurden und deren Nachfolger praktisch keinerlei Interesse an den Projektergebnissen ihrer Vorgänger zeigten.

Ähnliches gilt bei der Übernahme von Lehrmodulen durch andere Hochschulen, die nur dann gelang, wenn der Lehrende selbst im Wege des Lehrauftrags auch an der anderen Hochschule tätig wird oder wenn enge persönliche Beziehungen das Vertrauen schaffen, auf fremde Lehrkonzepte zurückzugreifen.

4 Unzulässige, unwirtschaftliche und zweckwidrige Ausgaben

Die Prüfung hat ergeben, dass etwa 10 % der Fördermittel, deren Verwendung der Rechnungshof geprüft hat, unter Verstoß gegen geltendes Recht oder unwirtschaftlich oder zweckwidrig ausgegeben wurden.

Im Folgenden werden einige typische Beispiele für solche Feststellungen benannt.

4.1 Unzulässige Personalausgaben

Bei einem Teilprojekt wurden zwei Studentinnen, die noch keinen Hochschulabschluss besaßen, nicht wie landesweit üblich und vorgeschrieben, als studentische Hilfskräfte, sondern als wissenschaftliche Mitarbeiterinnen nach der Vergütungsgruppe BAT III bezahlt. Ein anderer Mitarbeiter des Projekts wurde in einem Umfang beschäftigt, der sich auf das 1,38-Fache eines Vollzeitarbeitsverhältnisses summierte.

Bei einem anderen Teilprojekt wurde unter Einschaltung einer der Universität nahe stehenden GmbH die nach dem Hochschulrahmengesetz höchstmögliche Beschäftigungsdauer von fünf Jahren umgangen.

In zwei dieser Fälle hatte die zuständige Hochschulverwaltung sogar auf die rechtlichen Bedenken hingewiesen, die sich aus der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses ergeben. Die entsprechenden Verträge wurden gleichwohl abgeschlossen.

4.2 Unwirtschaftliche Ausgaben

Eine Reihe von Ausgaben hätte unterbleiben können, wenn die handelnden Hochschulen, bzw. im Falle des Projekts „Campus Online“ das Ministerium, rechtzeitig auf die Erkenntnis reagiert hätten, dass die mit den Ausgaben verbundenen Ziele nicht mehr erreicht werden konnten.

Wäre das letztlich gescheiterte Projekt „Campus Online“ zwei Jahre früher eingestellt worden, so hätten Mittel im Umfang von rd. 300.000 € eingespart werden können. Die Universitäten Mannheim und Heidelberg und die Landesrektronkonferenz hatten das Wissenschaftsministerium rechtzeitig auf das absehbare Scheitern des Projektes hingewiesen.

4.3 Zweckwidrige Ausgaben

Der am häufigsten festgestellte Fehler bei der Bewirtschaftung der Fördermittel war die zweckwidrige Verwendung von Projektmitteln für Zwecke, die nichts mit dem Programm „Virtuelle Hochschule“ zu tun hatten.

So wurden an mehreren Hochschulen Mitarbeiter vollständig aus Projektmitteln vergütet, obwohl sie ausweislich der vom Rechnungshof eingesehenen Unterlagen auch für andere Vorhaben tätig waren. Gegen den Einsatz von Mitarbeitern in mehreren parallel laufenden Projekten einer Hochschule ist sachlich nichts einzuwenden, sie entspricht einer weit verbreiteten Praxis. Allerdings dürfen in diesen Fällen die Personalausgaben nur anteilig aus den Projektmitteln gedeckt werden.

In insgesamt 27 Fällen wurden Dienstreisen der beteiligten Wissenschaftler aus Projektmitteln der „Virtuellen Hochschule“ bezahlt, obwohl die Reisen keinen oder nur einen marginalen inneren Zusammenhang mit dem jeweiligen Verbundprojekt aufwiesen.

In einigen wenigen Fällen wurden Teilprojekte aus den Mitteln des Programms finanziert, die bei Beginn der Förderung längst liefen und bei denen der Förderzweck sich in einem bloßen Mitnahmeeffekt erschöpfte, der die Hochschule selbst oder andere Drittmittelgeber entlastete.

4.4 Rechtliche Konsequenzen

Der Rechnungshof hat das Wissenschaftsministerium aufgefordert, hinsichtlich der Ausgaben, die unter Verstoß gegen Rechtsvorschriften oder außerhalb des Förderzwecks bewirkt wurden, Rückforderungsansprüche gegen die beteiligten Hochschulen geltend zu machen bzw. in Fällen vorsätzlicher Verstöße Regressansprüche gegen die handelnden Wissenschaftler zu prüfen.

Auch bei öffentlichen Drittmitteln handelt es sich um Steuergelder, mit denen verantwortlich und unter Beachtung geltenden Rechts umzugehen ist. Dies muss in Fällen nachgewiesener Rechtsverstöße auch zu Sanktionen führen.

5 Folgerungen für künftige Förderprogramme

Aus den Erfahrungen mit dem Förderprogramm „Virtuelle Hochschule“ sollten für künftige Programme Konsequenzen gezogen werden.

5.1 Leistung und Gegenleistung

Es hat sich gezeigt, dass sich die Hochschulen mit großem Engagement und Erfolg um die Akquisition von Projektmitteln bemühen, dass aber das Engagement bei der Realisierung der Projektziele nach Abschluss der Akquisitionsphase deutlich zurückgeht. Dieses Verhalten korrespondiert damit, dass die Projektmittel weitgehend ohne Rücksicht auf den späteren Projekterfolg bewilligt wurden.

Im Falle von Drittmitteln, die aus öffentlichen Haushalten finanziert werden, sollte überlegt werden, ob die Erreichung der Projektziele nicht zur Voraussetzung für die vollständige Auszahlung der Projektmittel gemacht werden kann. Dies könnte dadurch geschehen, dass ein beachtlicher Teil der Projektmittel von der Hochschule vorzufinanzieren ist und erst nach Abschluss und Evaluation des Projekts ausgezahlt wird. Im vorliegenden Fall hätte die Auszahlung der letzten Rate der Projektmittel an den Nachweis der Nachhaltigkeit der Projektergebnisse gebunden werden können.

Ein anderer Weg bestünde darin, anstelle der Bewilligung von Projektmitteln im Wege der Zuwendung Austauschverträge vorzusehen, bei denen die Projektmittel als Gegenleistung für die von den Hochschulen zu erbringenden Leistungen definiert werden. Dabei ist dem Rechnungshof bewusst, dass bei der Wahl dieses zweiten Weges möglicherweise eine Umsatzsteuerpflicht entsteht. Dies könnte aber im Interesse einer höheren Effizienz der eingesetzten Mittel in Kauf genommen werden. In diesem Falle könnten die Projektmittel - ungeachtet der Frage, welcher Aufwand im Einzelnen entstanden ist - als abstrakter Preis für die Gegenleistung vereinbart werden; die Frage, wie die Hochschule diese Mittel dann im Einzelnen verwendet, würde dann unerheblich, der bürokratische Abrechnungsaufwand (Verwendungsnachweise usw.) würde weitgehend entfallen.

5.2 Korrekter Umgang auch mit Drittmitteln

Die Hochschulen müssen deutlich darauf hingewiesen werden, dass auch bei der Bewirtschaftung von Drittmitteln aus öffentlichen Kassen arbeits- und haushaltrechtliche Vorgaben zu beachten sind. Es handelt sich auch bei diesen Mitteln um Steuergelder, mit denen verantwortlich umzugehen ist.

Zur Disziplinierung der Hochschulen in diesem Bereich ist es erforderlich, dass von den finanziellen Sanktionen, die bei Rechtsverstößen vorgesehen sind, auch Gebrauch gemacht wird. Dem Wissenschaftsministerium kommt dabei eine besonders wichtige Rolle zu, die über die Aufgabe eines bloßen Programmmoderators hinausgeht.

5.3 Strategische Steuerung

Bei künftigen Programmen dieser Art muss die Landesregierung mehr Sorgfalt bei der strategischen Steuerung des Gesamtprojekts zeigen. Solche Programme bedürfen explizit formulierter, messbarer Ziele. Durch ein wirksames Programm-controlling ist darauf hinzuwirken, dass diese Ziele erreicht werden.

Bewährt hat sich die im vorliegenden Fall praktizierte Zwischenevaluation, die zur Einstellung mehrerer ineffektiver Teilprojekte führte und dem Land unnötige Ausgaben in erheblichem Umfang erspart hat.

5.4 Mehr Austausch und Kooperation

Das Wissenschaftsministerium sollte auf eine Kulturveränderung an den Hochschulen hinwirken, die Kooperationen zwischen Hochschulen und zwischen Lehrenden zu einem selbstverständlichen Bestandteil des Leistungsbildes der Hochschulen und die gemeinsame Nutzung und den Austausch von Lehrmodulen von der Ausnahme zur Regel macht.

6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium vertritt in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass die geförderten Verbundprojekte grundsätzlich gute Arbeit geleistet hätten. Kein anderes Bundesland könne auf eine so große Bandbreite an Erfahrungen im Rahmen des Einsatzes virtueller oder teil-virtueller Lehre zurückblicken wie Baden-Württemberg.

Allerdings räumt das Ministerium ein, dass wichtige Ziele des Programms „Virtuelle Hochschule“ (z. B. die gemeinsame Nutzung verteilter Ressourcen und die Übernahme einzelner Lerneinheiten in den Alltagsbetrieb der Hochschulen) nicht bei allen Projekten im erwarteten Umfang und mit der gewünschten Effizienz erreicht wurden. Das übergeordnete Ziel des Programms, das Bewusstsein der Hochschulen und ihrer Angehörigen für das Potenzial und die Chancen der Nutzung der neuen Medien in der Hochschullehre zu entwickeln und daraus strukturbildende Aktivitäten zu entfalten, sei allerdings grundsätzlich erreicht worden.

Das Ministerium habe die Ergebnisse und Erfahrungen des Programms „Virtuelle Hochschule“ sorgfältig ausgewertet und beim neuen Förderprogramm „Master online“ die entsprechenden Konsequenzen gezogen. Es dürfe im Übrigen nicht übersehen werden, dass die Diskussion um die Implementierung der Programmergebnisse in den Hochschulalltag - mit einer gewissen Verzögerung - zu weiteren Initiativen der Hochschulen geführt habe. So habe die Rektorenkonferenz der Fachhochschulen einen Arbeitskreis Neue Medien eingerichtet;

die Berufsakademien hätten einen gemeinsamen Medienentwicklungsplan formuliert und die Pädagogischen Hochschulen hätten sich zu einem gemeinsamen Lehrmanagement-System entschlossen und arbeiteten an einer Abstimmung ihrer Medienentwicklungspläne.

Das Ministerium teile die Einschätzung des Rechnungshofs, dass eine Projektförderung nur bei entsprechenden mentalen und strukturellen Rahmenbedingungen dazu führt, Strukturen nachhaltig zu verändern. Das Förderprogramm „Virtuelle Hochschule“ sei mit einem Grundproblem der deutschen Hochschulen konfrontiert gewesen, der mangelnden Einsicht in die Notwendigkeit strategischer Planung in der Lehre und Forschung. Die Erfahrungen mit der Exzellenzinitiative von Bund und Ländern zeigten, dass auch heute bei vielen Hochschulen die strategische Planung ihrer Entwicklung noch erheblich verbessert werden kann.

Zum Vorwurf der fehlenden Gesamtstrategie des Programms verweist das Ministerium auf seine grundlegende Entscheidung, zur Erhöhung der Erfolgswahrscheinlichkeit auf mehrere Verbundprojekte und in deren Rahmen auf mehrere Teilprojekte zu setzen. Im Übrigen habe man, wie der Rechnungshof zutreffend dargestellt habe, eine Reihe von Teilprojekten in der Mitte der Laufzeit abgebrochen, weil keine hinreichende Erfolgsaussicht mehr gegeben gewesen sei.

Zum Teilprojekt „Campus Online“ macht das Ministerium geltend, dass die seinerzeit ablehnende Haltung der Landesrektorenkonferenz eher als Willensbekundung der Hochschulen zu sehen sei denn als Hinweis auf die fehlende objektive Notwendigkeit einer zentralen Weiterbildungseinrichtung. Die Tatsache, dass nur wenige Hochschulen in Baden-Württemberg bisher überhaupt ein Weiterbildungsangebot entwickelt haben, spreche eher für als gegen die Notwendigkeit eines zentralen Angebots.