

Auszug aus

Denkschrift 2020

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 25

Center for Advanced Studies der Dualen
Hochschule Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Center for Advanced Studies der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (Kapitel 1468)

Das Center for Advanced Studies an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg muss bis spätestens 2025 eine Vollkostendeckung für die angebotenen Masterstudiengänge und Weiterbildungsmodule erreichen. Dazu ist eine Steigerung der Studierendenzahlen und der Gebühreneinnahmen ebenso erforderlich wie eine deutliche Reduzierung der Personal- und Sachkosten. Einsparpotenziale bestehen insbesondere bei der Ausstattung mit nichtwissenschaftlichem Personal, bei den Sachkosten und bei der Höhe der Vergütungen für die Lehrbeauftragten.

1 Ausgangslage

Das Center for Advanced Studies (CAS) in Heilbronn ist eine auf Masterstudiengänge und Weiterbildungsangebote spezialisierte zentrale Einrichtung der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (DHBW). Das CAS ergänzt das Studienangebot der neun Studienakademien der DHBW, das ausschließlich duale Bachelorstudiengänge umfasst.

Das Studienangebot des CAS besteht aktuell aus elf nicht-konsekutiven Masterstudiengängen in den drei Fachbereichen Wirtschaft, Technik und Sozialwesen. Die Masterstudiengänge haben eine Regelstudienzeit von vier Semestern und wenden sich an Berufstätige mit Bachelorabschluss. Daneben werden Weiterbildungsmodule angeboten, bei denen die Teilnehmer berufsbegleitend Zertifikate erwerben können.

Nach den einschlägigen landesgesetzlichen und europarechtlichen Bestimmungen sind alle Angebote des CAS gebührenpflichtig, da sie zur Weiterbildung gehören. Die Kosten der Angebote müssen aus Entgelten und Drittmitteln gedeckt werden, eine Finanzierung aus Haushaltsmitteln des Landes ist nicht zulässig.

Das CAS wurde am 1. Oktober 2014 gegründet. Bis dahin boten einige Studienakademien einzelne Masterstudiengänge an - häufig in Zusammenarbeit mit inländischen oder ausländischen Universitäten. All diese Studiengänge wurden ab 1. Oktober 2014 auf dem Bildungscampus der Dieter-Schwarz-Stiftung (DSS) in Heilbronn zusammengefasst. Einzelne Module der Masterstudiengänge finden nach wie vor in den Räumen der neun Studienakademien statt.

Die Initiative zur Gründung des CAS ging von der DSS aus. Die Stiftung sagte dem Land zu, die in den ersten Jahren entstehenden Defizite durch Zuwendungen zu decken. Diese Zusage war zunächst auf den Zeitraum bis 2020 befristet. Über eine Verlängerung der Finanzierung bis 2025 wird gegenwärtig noch verhandelt.

Dem CAS sind das Zentrum für Hochschuldidaktik und lebenslanges Lernen (ZHL) und das Testzentrum angegliedert. Das ZHL bietet Fortbildungsveranstaltungen für die Professoren und die wissenschaftlichen Mitarbeiter der DHBW an. Den Schwerpunkt bilden Angebote zur Hochschuldidaktik. Auf-

gabe des Testzentrums ist es, für die Studienakademien Testverfahren zur Feststellung der Studierfähigkeit bei Studienbewerbern ohne die notwendige Hochschulzugangsberechtigung zu entwickeln und durchzuführen. Für diese beiden Einrichtungen fallen rund 10 Prozent der Ausgaben beim CAS an.

Seit 2019 betreibt das CAS als weitere Einrichtung die Intersectoral School of Governance (ISoG), die sich mit ihrem interdisziplinären Angebot an Führungskräfte aus Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wenden soll. Sie wird aus Zuwendungen des Landes, des Arbeitgeberverbandes Südwestmetall, der DSS und der Robert-Bosch-Stiftung finanziert.

Der Rechnungshof hat 2019 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des CAS geprüft. Ein wichtiger Schwerpunkt der Prüfung war die Entwicklung des CAS und seine mittelfristige Perspektive. Die noch in der Gründungsphase befindliche Intersectoral School of Governance war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftliche Situation des Center for Advanced Studies

Im Jahr 2019 hat das CAS insgesamt 13,06 Mio. Euro für Personal- und Sachkosten ausgegeben. Davon entfallen 1,27 Mio. Euro auf das ZHL und das Testzentrum sowie 0,43 Mio. Euro auf Projekte, die keinen Bezug zu den Masterstudiengängen haben.

Diesen Ausgaben stehen Einnahmen aus Gebühren und Entgelten von 8,92 Mio. Euro und ein Landeszuschuss von 0,82 Mio. Euro für das ZHL und das Testzentrum gegenüber. Das damit verbleibende Defizit von 3,32 Mio. Euro deckt das CAS aus aktuellen oder zurückgelegten Drittmittel-einnahmen, die im Wesentlichen von der DSS stammen.

Die vom CAS erstellte interne Kostenrechnung wies zum Zeitpunkt der Prüfung hinsichtlich der Masterstudiengänge und der Weiterbildungsmodule eine Kostendeckung von durchschnittlich 73 Prozent aus Gebühren und Entgelten aus. Ohne die Drittmittel der DSS sind die rechtlichen Vorgaben (volle Kostendeckung und Beihilfeverbot) aktuell nicht zu erfüllen.

Die Studienanfängerzahlen in den Masterstudiengängen sind in den letzten drei Studienjahren zurückgegangen: Im Studienjahr 2017/18 begannen 519 Studierende einen Masterstudiengang, im Studienjahr 2018/19 nur noch 449 Studienanfänger und für das Studienjahr 2019/20 haben sich 474 Studienanfänger eingeschrieben. Im Gründungskonzept waren 800 Studienanfänger für 2017, 1.000 Studienanfänger für 2018 und 1.200 Studienanfänger für 2019 geplant.

Als Gründe für den mangelnden Zuspruch verweist die Leitung des CAS auf die zunehmende Zahl konkurrierender Angebote nicht-konsekutiver Masterstudiengänge und berufsbegleitender Studienangebote. Selbst bei den Absolventen der Bachelorstudiengänge der DHBW sei es nicht gelungen, das Potenzial an Bewerbern für die vom CAS angebotenen Masterstudiengänge auszuschöpfen. Die Übergangsquote bei Absolventen der DHBW in die nicht-konsekutiven Masterstudiengänge des CAS bewegte sich in den letzten Jahren zwischen 1,8 und 3,7 Prozent.

Aus Sicht des Rechnungshofs bleiben die Studierendenzahlen und damit die Gebühreneinnahmen hinter den Möglichkeiten zurück, auch beim Ressourceneinsatz sieht der Rechnungshof erhebliche Einsparpotenziale.

2.2 Personalstruktur

Das CAS beschäftigt hauptamtliches wissenschaftliches Leitungspersonal im Umfang von 5 VZÄ. Es handelt sich dabei um den Direktor und drei Professoren als Abteilungsleiter und die Leiterin des ZHL, die jeweils als Beamte auf Zeit auf eine W 3-Stelle berufen werden. Der Rechnungshof hält diese Ausstattung grundsätzlich für sachgerecht, sieht jedoch Wirtschaftlichkeitspotenziale bei der Festsetzung der Lehrverpflichtung der Abteilungsleiter und bei der Bewertung der Stelle der Leiterin des ZHL.

Überdimensioniert ist dagegen die wissenschaftliche Leitung der Studiengänge und die Zahl der Modulverantwortlichen. 32 Professoren der DHBW nehmen die wissenschaftliche Leitung als zusätzliche Dienstaufgabe wahr und erhalten dafür besondere Leistungsbezüge. Dazu kommen 359 Modulverantwortliche, die dafür ebenfalls Leistungsbezüge erhalten. Für die gewährten Leistungsbezüge lagen die rechtlichen Voraussetzungen nicht vor, insbesondere fehlte die notwendige individuelle Leistungsbeurteilung.

Die eigentliche Lehre in den Masterstudiengängen und den Weiterbildungsmodulen wird durch Professoren der DHBW als Nebentätigkeit oder durch externe Lehrbeauftragte erbracht. Dieses System ist aus Sicht des Rechnungshofs sachgerecht und wirtschaftlich, vermeidet es doch die Einstellung hauptamtlichen Lehrpersonals. Weder sachgerecht noch dauerhaft finanzierbar ist allerdings die Höhe der vom CAS gewährten Vergütung von 120 Euro je Unterrichtsstunde. Angesichts der festgestellten Defizite in der Kostendeckung ist eine Reduzierung um mindestens ein Drittel unumgänglich. Auch damit läge die vom CAS gewährte Vergütung noch immer höher als an fast allen anderen baden-württembergischen Hochschulen. Die Bandbreite der dort gewährten Lehrauftragsvergütungen reicht, wie das Wissenschaftsministerium 2018 dem Landtag berichtete, von 16 Euro bis 86 Euro je Unterrichtsstunde.

Das CAS beschäftigt nichtwissenschaftliches Personal im Umfang von 55 VZÄ. Auf das ZHL und das Testzentrum entfallen weitere 8 bis 9 VZÄ. Angesichts einer aktuellen Zahl von 899 vollzahlenden Studierenden übersteigt diese Anzahl den Bedarf deutlich. Ein Vergleich mit kleineren Hochschulen und eine Analyse des Rechnungshofs des bei den Studienakademien und beim CAS geleisteten Aufwands für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen ergibt, dass selbst bei einer Studierendenzahl von 2.000 nur eine Ausstattung mit nichtwissenschaftlichem Personal in einer Größenordnung von 35 VZÄ zu rechtfertigen wäre.

Obwohl die Zahl der tatsächlich Beschäftigten mithin den Bedarf bereits übersteigt, sieht der Staatshaushaltsplan für das CAS weitere bislang unbesetzte Stellen vor. Danach könnte das CAS bis zu 84,5 VZÄ besetzen.

2.3 Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Personalausgaben hat der Rechnungshof verschiedene Defizite festgestellt. Neben den erwähnten rechtswidrig gewährten Leistungsbezügen fehlte bei einigen übertariflichen Zulagen für Tarifbeschäftigte die notwendige Zustimmung des Finanzministeriums. Außerdem lagen nicht für alle Tarifbeschäftigten die für eine sachgerechte Eingruppierung notwendigen Tätigkeitsbeschreibungen vor.

Bei der Bewirtschaftung der Sachmittel musste der Rechnungshof Fehler bei Verwahrungen, bei der Verbuchung von Einnahmen und bei Vergaben beanstanden.

2.4 Zusammenarbeit mit den Studienakademien

Verbesserungspotenzial sieht der Rechnungshof bei der Zusammenarbeit des CAS mit den Studienakademien. Es kann nicht hingenommen werden, dass einzelne Mitarbeiter der Studienakademien Dienstleistungen für das CAS mit der unzutreffenden Begründung verweigern, es handele sich beim CAS um eine eigenständige Einrichtung. Folge dieses Verhaltens war, dass das CAS eigenes Personal in den Studienakademien beschäftigen musste, das seinerseits dann nicht ausgelastet war.

2.5 Organisation des Center for Advanced Studies

Der Rechnungshof hatte während seiner Prüfung vorgeschlagen, das ZHL und das Testzentrum vom CAS zu trennen und organisatorisch dem Präsidium der DHBW zuzuordnen. Dieser Vorschlag wurde im Januar 2020 von der DHBW umgesetzt.

2.6 Entwicklungsperspektiven

Angesichts der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der Befristung der von der DSS in Aussicht gestellten Subventionen muss das CAS in absehbarer Zeit in der Lage sein, seine Ausgaben vollständig durch eigene Entgelteinnahmen zu decken. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Entgelte lediglich den allgemeinen Preissteigerungen unterliegen, sodass ein kostendeckender Betrieb des CAS nur bei steigenden Studierendenzahlen und durch eine drastische Kostenreduzierung möglich ist.

Falls es dem CAS gelingt, die heutigen Studienanfängerzahlen von 474 auf 500 Studienanfänger jährlich zu erhöhen und zu stabilisieren, sind Entgelte von 9,4 Mio. Euro erzielbar. Dem stehen bei Beibehaltung des gegenwärtigen Ausgabenniveaus Ausgaben von 11,4 Mio. Euro gegenüber. Bei diesem realistischen Szenario sind daher Einsparmaßnahmen von mindestens 2 Mio. Euro jährlich erforderlich.

Wenn es dem CAS hingegen gelingen sollte, durch ein hochwertiges Angebot und erfolgreiche Marketingmaßnahmen jährlich 750 Studienanfänger zu gewinnen, wären damit jährliche Entgelteinnahmen von 14,1 Mio. Euro er-

zielbar. Dem stehen dann Gesamtausgaben von 14,3 Mio. Euro gegenüber. Selbst bei diesem optimistischen Szenario muss das CAS Personal- und Sachkosten einsparen. Der im Staatshaushaltsplan vorgesehene Zuwachs an Personal ist keinesfalls finanzierbar.

3 Empfehlungen

3.1 Mängel in der Wirtschaftsführung beheben

Der Rechnungshof empfiehlt, dass das CAS die festgestellten Mängel bei der Bewirtschaftung der Personal- und Sachmittel behebt. Für eine ordnungsgemäße Personalwirtschaft ist es unabdingbar, dass den Professoren, die am CAS tätig sind, nur dann besondere Leistungsbezüge gewährt werden, wenn dafür hinreichende rechtliche Voraussetzungen bestehen. Besondere Leistungsbezüge, die allein an die Wahrnehmung einer zusätzlichen Aufgabe geknüpft sind, ohne dass die Leistungen individuell beurteilt werden, sind nicht zulässig.

3.2 Ausgaben und Einnahmen dauerhaft zur Deckung bringen

Um die Existenz des CAS unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen nachhaltig zu sichern, ist eine Steigerung der Studierendenzahlen und Entgelte einerseits und eine Reduzierung der Personal- und Sachkosten andererseits unumgänglich.

Dazu muss das CAS sein Studienangebot an die Erfordernisse des Weiterbildungsmarktes anpassen und über Marktanalysen zu einer Preisdifferenzierung kommen, die Mehreinnahmen generiert. Letztlich wird die Qualität des Studienangebots entscheiden, ob das CAS dauerhaft die notwendigen Entgelteinnahmen erzielen kann.

Zur Kostenreduzierung empfiehlt der Rechnungshof, die Personalausstattung des CAS realistisch zu bemessen und die Stellenausstattung dem tatsächlichen Bedarf anzupassen. Dazu ist es notwendig, die Zahl der nicht-wissenschaftlich Beschäftigten zu reduzieren, den Aufwand für die Geschäftsstellen des CAS an den Studienakademien zu begrenzen und die Vergütungen der Lehrbeauftragten auf ein vernünftiges Maß zu senken. Weiterhin regt der Rechnungshof an, Synergien mit der benachbarten Studienakademie Heilbronn stärker zu nutzen und das Catering für die Masterstudiengänge nicht durch eigene Mitarbeiter zu leisten, sondern extern zu vergeben.

Wenn es dem CAS nicht gelingen sollte, Kosten und Entgelteinnahmen dauerhaft zur Deckung zu bringen, empfehlen wir, die dann zwangsläufige Schließung des CAS rechtzeitig in die Wege zu leiten. Selbst bei Einstellung des Betriebs drohen dem Land hohe Abwicklungskosten, wenn das CAS nach Wegfall der Zuwendungen der DSS geschlossen werden muss.

4 Stellungnahmen

4.1 Duale Hochschule Baden-Württemberg

Der Präsident der DHBW trägt in seiner Stellungnahme vor, das CAS stärke mit seinen passgenauen Weiterbildungs- und Studienangeboten die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Landes Baden-Württemberg und genieße bereits in seiner Aufbauphase das große Vertrauen seiner Partner aus Wirtschaft, Gesellschaft und Politik.

Grundsätzlich sei sich die DHBW der Notwendigkeit eines kostendeckenden Betriebs des CAS bewusst und halte diesen ab Mitte 2026 (mit Ausnahme des Studienangebots im Sozialwesen) für realistisch. Die aktuellen Zahlen für das Jahr 2019 stützten diese Einschätzung, da sie eine positive Entwicklung des Kostendeckungsgrades zeigen. So sei der Kostendeckungsgrad von 81 Prozent im Jahr 2018 auf 87 Prozent in 2019 gestiegen. Der Kostendeckungsgrad des Studienbereichs „Technik“ liege 2019 sogar bereits bei 93 Prozent.

Um das Ziel der vollen Kostendeckung in den kommenden Jahren zu erreichen, werde sich das CAS noch intensiver mit Marketing und Vertrieb befassen, weiterhin eine kontinuierliche Optimierung seines Studienangebots vornehmen und regelmäßige Anpassungen der Studiengebühren umsetzen. Darüber hinaus werde das CAS seine Aktivitäten im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung weiter ausbauen, um die damit verbundenen immensen Einnahmepotenziale auszuschöpfen. Sollte sich dennoch abzeichnen, dass die skizzierten Maßnahmen nicht in ausreichendem Maße zielführend sein sollten, werde die DHBW eine Reduktion der Kosten des CAS - unter Abwägung der damit verbundenen Risiken - im notwendigen Umfang vornehmen.

Der durch den Rechnungshof vorgenommene Vergleich des CAS mit kleineren Hochschulen hinsichtlich der Ausstattung mit nichtwissenschaftlichem Personal erscheine der DHBW als wenig geeignet. Zum einen seien die Erwartungen der Studierenden an den „Service“ im studiengebührenfinanzierten Studienbetrieb des CAS deutlich höher als bei staatlich finanzierten Studienangeboten. Außerdem bestehe am CAS aufgrund der besonderen Herausforderungen eines berufsintegrierenden Studiums die Notwendigkeit einer intensiven kontinuierlichen Studienberatung während des gesamten Student-LifeCycle. Hinzu kämen die vergleichsweise höheren Aufwände des CAS für Marketing bzw. Vertrieb der gebührenfinanzierten Studiengänge. Das CAS werde aber keinesfalls Stellenbesetzungen vornehmen, die nicht auf Dauer über Gebühreneinnahmen finanzierbar sind.

Die Richtlinie der DHBW zur Vergabe von Leistungsbezügen nach § 9 Leistungsbezügeverordnung sei zwischenzeitlich durch das Wissenschaftsministerium auf Rechtmäßigkeit geprüft worden. In seinem Schreiben vom 7. Mai 2020 habe das Wissenschaftsministerium der DHBW mitgeteilt, dass es besoldungsrechtlich möglich ist, den Wissenschaftlichen Leitern der DHBW besondere Leistungsbezüge für besondere Leistungen in der Weiterbildung zu gewähren. Eine individuelle Leistungsbeurteilung für jeden als wissenschaftlichen Leiter tätigen Professor liege mittlerweile vor.

4.2 Wissenschaftsministerium

Das Wissenschaftsministerium macht geltend, die Empfehlungen des Rechnungshofs richteten sich überwiegend an die DHBW und fielen aufgrund der Hochschulautonomie zum Großteil in den Verantwortungsbereich der Hochschulleitung. Die Einflussmöglichkeiten des Ministeriums seien insoweit auf die Aufsichtsfunktion beschränkt.

Das Ministerium weist ausdrücklich darauf hin, dass es wichtig und sinnvoll sei, duale nicht-konsekutive Masterstudiengänge an der DHBW anzubieten.

Das Ministerium werde die Entwicklung dieser zentralen Einrichtung der DHBW und ihrer Studienanfängerzahlen weiterhin verfolgen, um gegebenenfalls rechtzeitig nachsteuern zu können. Die DHBW sei sich der Herausforderung bewusst, sicherzustellen, dass das CAS 2026 - nach Auslaufen der Förderung der Einrichtung durch die DSS - allein mit den erhobenen Entgelten kostendeckend betrieben werden könne. Sie nehme diese Aufgabe an und sei bestrebt, auch in den kommenden Jahren Maßnahmen zur Erhöhung der Studierendenzahlen zu ergreifen. Das Ministerium weist darauf hin, dass mit einer Studienanfängerzahl von 474 im Wintersemester 2019/20 das vom Rechnungshof skizzierte Szenario mit 500 Studienanfänger bereits jetzt nahezu erreicht sei.

Zur Frage der Vergabe von Leistungsbezügen für die wissenschaftlichen Leitungen der Masterstudiengänge habe das Ministerium die Rechtmäßigkeit der aktuellen Vergaberichtlinie jüngst nochmals bekräftigt.

Für das Ministerium sei nachvollziehbar, dass die DHBW Absenkungen der Lehrvergütung derzeit zurückhaltend gegenüberstehe. Dennoch teile es die Einschätzung des Rechnungshofs, dass die Hochschule überprüfen solle, ob sie sich diese im Landesvergleich sehr hohen Beträge dauerhaft leisten könne.