

Auszug aus

Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 24

Weiterbildungsangebote der Universitäten und
Hochschulen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Weiterbildungsangebote der Universitäten und Hochschulen (Kapitel 1410 bis 1421)

Das landespolitisch erwünschte und am Markt zunehmend nachgefragte wissenschaftliche Weiterbildungsangebot der Hochschulen wirft zahlreiche Fragen juristischer, wirtschaftlicher und organisatorischer Art auf. Die Landesregierung sollte diese Fragen im Sinne klarer und praktikabler Rahmenbedingungen einheitlich und verbindlich regeln. Dadurch wird unnötiger Aufwand vermieden und die Handlungsfähigkeit der Hochschulen gestärkt.

1 Ausgangslage

Nach § 2 Absatz 1 des Landeshochschulgesetzes (LHG) gehört die Weiterbildung zu den Pflichtaufgaben der Hochschulen. Nach den gesetzlichen Vorgaben kann die Hochschule Weiterbildungsstudiengänge und -veranstaltungen selbst anbieten oder durch Unternehmen, an denen die Hochschule beteiligt ist, oder in Zusammenarbeit mit Dritten veranstalten.

Bei den Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hochschulen stellen der Rechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter wachsende Aktivitäten der Hochschulen auf dem Weiterbildungssektor fest. Soweit die Hochschulen Weiterbildungsstudiengänge und -veranstaltungen als eigene Veranstaltungen anbieten, besteht aufgrund begrenzter landesrechtlicher Vorgaben bei den Hochschulen ein hohes Maß an Unsicherheit über die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die bei der Konzeption und Durchführung von Weiterbildungsveranstaltungen zu beachten sind.

Nach den Bestimmungen des Landeshochschulgebührengesetzes (LHGebG) erheben die Hochschulen für Weiterbildungsstudiengänge Gebühren (§ 13 LHGebG) und für andere Angebote in der Weiterbildung (Kontaktstudium) Gebühren oder Entgelte (§ 14 LHGebG). Diese Gebühren und Entgelte sind nach § 7 Landesgebührengesetz (LGebG) grundsätzlich so zu bemessen, dass alle Verwaltungskosten gedeckt sind. Ausnahmen vom Prinzip der Vollkostendeckung lässt das LHGebG zu, wenn bei Bildungsangeboten ein öffentliches Interesse an diesem Angebot besteht (§ 2 Absatz 3 LHGebG).

Auch die Organisation des Weiterbildungssektors unterscheidet sich je nach Hochschule - in einigen Fällen wurden zentrale Organisationseinheiten für Weiterbildung geschaffen, in anderen Fällen bieten Fakultäten und Institute ihre Weiterbildungsveranstaltungen weitgehend autonom und ohne Mitwirkung der Hochschulleitung an.

Der nachfolgende Beitrag fasst die Erkenntnisse aus mehreren Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung an verschiedenen Hochschulen zusammen. Weiterbildungsveranstaltungen durch von den Hochschulen beherrschte oder dritte Unternehmen sind nicht Gegenstand dieses Beitrags.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Präferenz für Weiterbildung als eigene Angelegenheit

Der Rechnungshof begrüßt, dass ein wachsender Teil der Hochschulen Weiterbildung als eigene Aufgabe wahrnimmt. Auf diese Weise können die zuständigen Organe der Hochschule die Modalitäten der Weiterbildung verantwortlich steuern, ohne auf die gesellschaftsrechtlichen Instrumente oder auf vertragliche Ansprüche angewiesen zu sein. Außerdem können die bei der Weiterbildung gegebenenfalls erwirtschafteten Überschüsse als ergänzender Finanzierungsbeitrag für Forschung und Lehre verwendet werden.

Ein Mehraufwand gegenüber einer Delegationslösung entsteht durch die Notwendigkeit einer belastbaren Trennungsrechnung mit getrennten Buchungskreisen.

2.2 Pflicht zur Vollkostendeckung

Um zu verhindern, dass Haushaltsmittel statt für Forschung und Lehre zur Deckung von Defiziten der Weiterbildung herangezogen werden müssen, sollten möglichst alle Weiterbildungsveranstaltungen vollkostendeckend angeboten werden.

Eine rechtliche Pflicht zur Vollkostendeckung besteht wegen des europarechtlich geltenden Beihilfenverbots jedenfalls immer dann, wenn die Hochschulen Weiterbildungsveranstaltungen auf einem Markt anbieten, auf dem auch private Unternehmen konkurrierende Angebote machen. Dies ist nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs besonders häufig bei Weiterbildungsangeboten in den Bereichen Rechtswissenschaft, Informationstechnik, Betriebswirtschaft und Fertigungstechnik der Fall. Das europäische Beihilfenrecht geht der Regelung des § 2 Absatz 3 LGebG vor.

Eine Vollkostendeckung liegt nur dann vor, wenn neben den direkten Kosten des jeweiligen Weiterbildungsangebots auch die auf die jeweilige Veranstaltung entfallenden Gemeinkosten (Overheadkosten) aus Teilnehmergebühren und -entgelten gedeckt werden. Ein Gewinnzuschlag ist jedenfalls bei der Erhebung privatrechtlicher Entgelte möglich, aber rechtlich nicht zwingend vorgeschrieben, bei der Erhebung öffentlich-rechtlicher Gebühren steht dem das im Gebührenrecht geltende Kostendeckungsprinzip entgegen.

Trotz bestehender Pflicht zur Vollkostendeckung hält der Rechnungshof einen Zuschuss aus Haushaltsmitteln zur Finanzierung von Weiterbildungsveranstaltungen ausnahmsweise für möglich, wenn er sich um eine Anschubfinanzierung handelt, die dazu dient, die notwendigen Strukturen für ein vollkostendeckendes Angebot zu schaffen. Dieser Finanzierungsbeitrag ist im weiteren Verlauf über Teilnehmerentgelte und -gebühren zu refinanzieren.

Ebenfalls aus Haushaltsmitteln ausgeglichen werden darf ein unvorhergesehenes Defizit, wenn es sich nach Abschluss der Weiterbildungsveranstaltung oder einer Serie von Weiterbildungsveranstaltungen ergibt. In der Regel ist ein solches Angebot dann allerdings umgehend einzustellen.

Eine Ausnahme von der Pflicht zur Vollkostendeckung kann auch dann vorliegen, wenn mehrere inhaltlich und organisatorisch zusammenhängende Weiterbildungsveranstaltungen teilweise Überschüsse und teilweise Defizite erwirtschaften, aber insgesamt auskömmlich durch Teilnehmerentgelte und -gebühren finanziert sind.

Nach den Erfahrungen des Rechnungshofs kann die vorgeschriebene Vollkostendeckung regelmäßig nur dann garantiert werden, wenn die Fakultäten, Institute oder Organisationseinheiten, die Weiterbildungsangebote konzipieren, bei der Kostenrechnung und der Bemessung der Entgelte qualifiziert kaufmännisch betreut werden. Bewährt hat sich, wenn die Hochschulen die notwendige Kompetenz dafür in einer zentralen Organisationseinheit beithalten.

2.3 Weiterbildungsangebote ohne Pflicht zur Vollkostendeckung

Bei ihren Prüfungen hat die Finanzkontrolle bei einer größeren Anzahl von Weiterbildungsangeboten der Hochschulen festgestellt, dass sie keine Vollkostendeckung erreichen - teilweise weil die bei der Konzeption zugrunde gelegten Einnahmeerwartungen nicht erreicht wurden, teilweise aber auch im vollen Wissen um die Defizitgeneigtheit des betreffenden Weiterbildungsangebots.

Juristisch unumstritten ist, dass Weiterbildungsangebote der Hochschulen dann subventioniert werden dürfen, wenn es sich um Fortbildungsangebote für eigene Bedienstete, Bedienstete anderer Hochschulen oder Bedienstete des Landes handelt. Es ist den Hochschulen und dem Land als Dienstherr und Arbeitgeber unbenommen, diese Maßnahmen ganz oder teilweise in Ausübung ihrer Fürsorgepflicht oder im Interesse der Personalentwicklung zu finanzieren - ohne Unterschied, ob dies über (reale oder fiktive) Entgelte oder durch eine direkte Finanzierung der Maßnahmen geschieht. Im Falle eines gemischten Teilnehmerkreises muss eine nachvollziehbare Mischkalkulation erfolgen.

Eine offene Rechtsfrage ist, ob diese Möglichkeit der Subventionierung von Weiterbildungsmaßnahmen aus Landesmitteln auch dann besteht, wenn es sich bei den Teilnehmern nicht um Landesbedienstete, sondern um Bedienstete von juristischen Personen handelt, die der Aufsicht des Landes unterstehen (also beispielsweise Gemeinde- oder Landkreisbedienstete). Diese Frage ist häufig bei den gut nachgefragten Weiterbildungsangeboten der Hochschulen für öffentliche Verwaltung relevant.

Wann Weiterbildungsprojekte nach § 2 Absatz 3 LHGebG im öffentlichen Interesse liegen und nicht in den Wettbewerb mit privaten Konkurrenten eingreifen, somit Haushaltsmittel eingesetzt werden dürfen, sollte vom Wissenschaftsministerium verbindlich klargestellt werden. Als Instrument zur Klärung bietet sich die in § 1 LHGebG vorgesehene Verwaltungsvorschrift an.

Ungeachtet der Frage, ob solche Weiterbildungsveranstaltungen prinzipiell vollkostendeckend angeboten werden müssen, ergibt sich aus § 46 Absatz 6 LHG, dass jedenfalls dann Kostendeckung bei der einzelnen Veranstaltung vorliegen muss, wenn Professoren als Lehrende im Bereich der Weiterbildung tätig werden und diese Tätigkeit als Nebentätigkeit gesondert honoriert

werden soll. Die Tragweite des § 46 Absatz 6 LHG ist unklar: Nach dem Wortlaut der Vorschrift würde es in diesen Fällen auch genügen, wenn nach einer Einnahmen-Ausgaben-Saldierung (ohne Gemeinkostenzuschlag) ausreichend Mittel zur Finanzierung der Professoren-Honorare zur Verfügung stehen, die Teleologie der Vorschrift spricht eher für das Erfordernis einer Vollkostendeckung.

2.4 Professionalitätsdefizite im Weiterbildungsbereich

Immer wieder hat die Finanzkontrolle bei ihren Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung Professionalitätsdefizite bei der Konzeption, Durchführung und Abrechnung von Weiterbildungsveranstaltungen festgestellt.

Wesentliche Beanstandungen bezogen sich auf

- unzutreffende oder unvollständige Kalkulation der Kosten,
- Fehleinschätzungen bei der Prognose der Nachfrage und der Teilnehmerzahlen,
- zu niedrige Bemessung der Teilnehmerentgelte,
- unverhältnismäßig hohe Vergütungen für die bei der Weiterbildung tätigen Professoren oder Lehrbeauftragten,
- Handeln in Unkenntnis der einschlägigen rechtlichen Regeln und internen Regelwerke der jeweiligen Hochschule,
- Ineffizienz durch nicht genutzte Synergiepotenziale sowie
- eine unzureichende Steuerung.

Da die fehlerhafte Kalkulation - wie oben gezeigt - nicht nur wirtschaftlich nachteilige Folgen, sondern auch Rechtsverstöße nach sich ziehen kann, wäre eine zentrale Hilfestellung für eine ordnungsgemäße Kalkulation hilfreich. Insbesondere die richtige Kalkulation der Gemeinkostenzuschläge wird in der Praxis sehr uneinheitlich gehandhabt und überfordert bisweilen die an den Hochschulen handelnden Personen.

Soweit Kostendeckung angestrebt oder sogar vorgeschrieben ist, sollten Angebote, die sich mehrfach als defizitär erwiesen haben, zeitnah eingestellt werden. Auch dies ist in den geprüften Fällen nicht immer geschehen.

Unterschiedlich gehandhabt wird auch die Frage, ob und in welchem Umfang bei der Bemessung der Teilnehmerentgelte für Unternehmen, die für ihre Mitarbeiter mehrere Plätze in einer Weiterbildungsveranstaltung buchen, Mengenrabatte zulässig sind.

2.5 Vergütung der Lehrenden in der Weiterbildung

Bei der Vergütung der Lehrenden in der Weiterbildung ist zu beachten, dass nach den insoweit klaren Vorgaben des LHG Lehrleistungen bei Weiterbildungsveranstaltungen grundsätzlich Leistungen im Hauptamt bzw. bei Tarifangestellten im Rahmen des ordentlichen Beschäftigungsverhältnisses sind.

Bei Professoren werden sie, wenn die grundständige Lehre an der Hochschule insgesamt abgedeckt ist, ohne weitere Vergütung auf das Deputat im Hauptamt angerechnet.

Professoren, die ihr Deputat im Hauptamt schon mit gewöhnlichen Lehrleistungen erfüllt haben, kann die Erbringung von Lehrleistungen in der Weiterbildung als Nebentätigkeit an der eigenen Hochschule erlaubt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass diese Honorare und die übrigen Kosten der Weiterbildungsveranstaltung aus Einnahmen (insbesondere Teilnehmerentgelten) gedeckt sind. Die Vergütungssätze orientieren sich entweder an den allgemeinen Vorschriften, wie sie in der Landesverwaltung gelten, oder werden durch Satzung nach § 46 Absatz 6 Satz 2 LHG festgesetzt. Nach den Feststellungen der Finanzkontrolle fehlte an einigen der geprüften Hochschulen diese Satzung und die Honorare wurden damit auf Basis einer unzureichenden Rechtsgrundlage bezahlt.

Lehrleistungen, die nicht von Professoren der eigenen Hochschule oder von Mitarbeitern im Rahmen ihrer Dienstaufgaben erbracht werden, werden auch in der Weiterbildung regelmäßig auf der Grundlage von Lehraufträgen erbracht. Auch hier ergibt sich die Vergütung entweder aus den allgemeinen Vorschriften des Finanzministeriums oder einer Satzung nach §§ 56 Absatz 2, § 46 Absatz 6 LHG. Der Rechnungshof hat die geprüften Hochschulen darauf hingewiesen, dass die Erteilung von Lehraufträgen an eigene Mitarbeiter nur in Ausnahmefällen in Betracht kommt.

3 Empfehlungen

3.1 Empfehlungen an das Wissenschaftsministerium

Dem Wissenschaftsministerium wird empfohlen,

- die rechtlichen Rahmenbedingungen, die für eigene Weiterbildungsveranstaltungen der Hochschulen gelten, durch Verwaltungsvorschriften klarzustellen. Da diese Rahmenbedingungen auch im Verhältnis zu Dritten (z. B. bei wettbewerbsrechtlichen Konkurrentenklagen) Rechtswirkungen entfalten, reicht eine unverbindliche Handreichung des Wissenschaftsministeriums für die Mehrzahl der aufgeworfenen Fragen nicht aus. Es bedarf insbesondere einer praktikablen Definition der Fälle, in denen Kostendeckung vorgeschrieben ist, und jener Fälle, in denen subventioniert werden darf. Auch die Tragweite des § 46 Absatz 6 LHG sollte verbindlich klargestellt werden.
- eine Verwaltungsvorschrift zu erlassen oder eine konkrete Empfehlung auszusprechen, wie die Gemeinkostenzuschläge (Overheadkosten) bei Weiterbildungsveranstaltungen ordnungsgemäß errechnet werden. Eine solche Vorgabe stärkt die Handlungsfähigkeit der Hochschulen im Bereich der Weiterbildung und vermeidet innerbetriebliche Diskurse über Methoden der Gemeinkostenkalkulation.

3.2 Empfehlungen an die Hochschulen

Soweit die Hochschulen ihre Weiterbildungsveranstaltungen als eigene Veranstaltungen anbieten,

- müssen bei der Konzeption, Durchführung und Abrechnung von Weiterbildungsveranstaltungen die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden.
- sollten sie dabei ein möglichst hohes Maß an Professionalität sicherstellen. Um dies zu gewährleisten, bietet sich der Aufbau kaufmännischer Kompetenz und die Konzentration von Zuständigkeiten auf zentraler Ebene an. Die fachliche Verantwortung für die Weiterbildung mag weiterhin dezentral wahrgenommen werden.
- sollten sie in möglichst allen Fällen bei der Weiterbildung Vollkostendeckung anstreben. Veranstaltungen, bei denen abzusehen ist, dass sie defizitär verlaufen werden, sollten - außer in den oben genannten Ausnahmefällen - zeitnah eingestellt werden. Dasselbe gilt, wenn erkennbar wird, dass die prognostizierten Teilnehmerzahlen dauerhaft nicht erreicht werden.
- sind die im LHG vorgesehenen Senatsbeschlüsse (Satzungen) über die Höhe der Vergütungen, die in der Weiterbildung gewährt werden, zu fassen und bei der Bemessung dieser Vergütungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

4 Stellungnahmen

4.1 Stellungnahme der Landesrektorenkonferenz der Universitäten

Die Landesrektorenkonferenz der Universitäten geht in ihrer Stellungnahme davon aus, dass das Land sich die Förderung der Weiterbildung zu einem Anliegen gemacht habe. Für umfassende und gute Weiterbildungsangebote innerhalb der Hochschulen habe das Land allerdings bislang nicht die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen: Nicht erwähnt werde zumeist, dass das Land diese gesetzliche Aufgabe nicht dauerhaft finanziert, sondern allenfalls punktuell befristete Projektmittel zur Verfügung stelle. Erschwerend komme hinzu, dass die Weiterbildungsangebote auch aufgrund des Beihilfenrechts der EU verpflichtend zu Vollkosten angeboten werden müssen, um etwaige private Anbieter nicht zu übervorteilen. Wie aus der Untersuchung des Rechnungshofs hervorgehe, ist die Kalkulation dieser Vollkosten aufwendig; sie werde allerdings auch in anderen Bereichen, die der Trennungsbuchrechnung unterliegen, wie etwa der Auftragsforschung, praktiziert. Das an der Universität etablierte Verfahren der Kalkulation der Gemeinkosten sei auch für die Weiterbildung anzuwenden, weshalb übergeordnete Vorgaben zur Berechnung der Gemeinkostenzuschläge bei Weiterbildungsangeboten nicht praktikabel seien.

Für die beteiligten Professorinnen und Professoren, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sei es nicht attraktiv, die Weiterbildung im Hauptamt auszuüben, da diese nicht auf ihre Lehrverpflichtung angerechnet werde.

Bei einer Anrechnung würde ein Teil ihrer Lehrkapazität verlagert und die Zahl der regulären Studienplätze der Universität reduziert, was das Land ablehne. Die Vergütung als Nebentätigkeit sei bei der Professorenschaft bereits schwierig, bei allen anderen Mitarbeitenden kaum möglich. Insofern verwundere es wenig, dass Universitäten am Markt nachgefragte Angebote auf externe Organisationsformen verlagern, die sie entweder selbst oder gemeinsam mit Dritten betreiben. Diese Tendenz würde sich weiter verstärken, wenn es weitere bürokratische Vorgaben des Landes gäbe, die für die stark heterogenen Strukturen und Angebote der Standorte keine passgenaue Lösung bieten.

Wie es angesichts dieser schwierigen Ausgangssituation gelingen kann, ein breitflächiges und kostengünstiges Angebot für Bürgerinnen und Bürger mit und ohne Hochschulzugangsberechtigung in allen Lebensphasen zur Verfügung zu stellen, erfordere eine Antwort der Landespolitik.

4.2 Stellungnahme des Ministeriums

In seiner Stellungnahme macht das Wissenschaftsministerium geltend, es sei nicht zutreffend, dass zwischen der Weiterbildungsoffensive der Landesregierung, die mit 13,3 Mio. Euro in den nächsten vier Jahren die wissenschaftliche Weiterbildung fördern wird, und der Notwendigkeit, eine Vollkostenrechnung bei der Umsetzung der Projekte der Hochschulen in der Weiterbildung einzuführen, ein Dissens bestehe.

Die Förderung von Weiterbildungsstrukturen einerseits und die rechtlich zulässige Umsetzung von Weiterbildungsprojekten andererseits seien unterschiedliche Aspekte, die beide aus unterschiedlichen Gründen notwendig seien und auf unterschiedliche Weise von der Landesregierung zu beeinflussen seien.

Nach Einschätzung des Wissenschaftsministeriums formulieren die landesrechtlichen Vorgaben bezüglich der Weiterbildung im Landeshochschulgesetz und im Landeshochschulgebührengesetz einen schlüssigen Rechtsrahmen und entsprechen dem Grundsatz der Hochschulautonomie. Eine einheitliche Rechtsanwendungspraxis werde durch Informationsveranstaltungen, Beratungen und Zwischenbegutachtungen im Rahmen der Ausschreibungen des Wissenschaftsministeriums sowie in laufend ergänzten FAQ-Katalogen unterstützt. Die vom Rechnungshof vorgelegten rechtlichen Hinweise würden, soweit sie das Ministerium teile, in diesen FAQ-Katalog eingearbeitet.

Ob eine Subventionierung von Weiterbildungsmaßnahmen aus Landesmitteln auch für Bedienstete von der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen möglich ist, hänge vom Inhalt des Angebots ab. Schon aus wettbewerblichen Gründen dürfe die Attraktivität eines Angebots nicht daraus resultieren, dass es kostengünstiger sei. Vielmehr komme es auf die Einzigartigkeit des Angebots und den Wert für die Tätigkeit derjenigen an, die solche Angebote wahrnehmen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass sich das Wissenschaftsministerium die vom Rechnungshof vorgelegten rechtlichen Hinweise überwiegend zu eigen gemacht und an die Hochschulen als Hinweise des Ministeriums weitergeleitet hat.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass durch praxisnahe verbindliche Vorgaben nicht - wie von den Universitäten befürchtet - mehr Bürokratie induziert, sondern vorhandene Unsicherheit verringert und die Handlungsfähigkeit der Hochschulen gestärkt wird.