

Auszug aus

Denkschrift 2022

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 16

Förderung der Evangelischen Hochschule
Ludwigsburg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 14: Ministerium Wissenschaft, Forschung und Kunst

Förderung der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg (Kapitel 1403)

Das Land fördert zahlreiche Bachelorstudiengänge an der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg mit einem maßvoll bemessenen Landeszuschuss. Zu großzügig sind dagegen die vom Land gewährte Projektförderung für kaum nachgefragte pflegewissenschaftliche Studiengänge und ihre 2021 vereinbarte Fortschreibung für fünf Jahre. Unwirtschaftlich ist der Betrieb der Außenstelle Reutlingen der Hochschule mit jährlich 35 Studienanfängerplätzen. Das Land und die Hochschule sollten deshalb Alternativen zu diesem Standort prüfen.

1 Ausgangslage

Die Evangelische Hochschule Ludwigsburg ist eine seit 1973 staatlich anerkannte Fachhochschule in der Trägerschaft der Evangelischen Landeskirche in Württemberg. Sie bietet die Bachelorstudiengänge Diakoniewissenschaft und Soziale Arbeit, Frühkindliche Bildung und Erziehung, Inklusive Pädagogik und Heilpädagogik, Internationale Soziale Arbeit, Religions- und Gemeindepädagogik, Soziale Arbeit und vier Masterstudiengänge an. Seit 2014 bzw. 2016 befinden sich zwei pflegewissenschaftliche Bachelorstudiengänge im Aufbau.

2021 lehrten insgesamt 44 Professoren und 85 Lehrbeauftragte an der Hochschule. Im Wintersemester 2020/2021 waren in den Bachelorstudiengängen am Standort Ludwigsburg insgesamt 1.080 Studierende und in den Masterstudiengängen 105 Studierende immatrikuliert.

Seit 2018 bietet die Evangelische Hochschule in einer Außenstelle in Reutlingen einen Bachelorstudiengang Soziale Arbeit an, in dem weitere 145 Studierende immatrikuliert sind. Die Außenstelle verfügt über 4,5 Stellen für Professuren und 1,1 Stellen für weitere Mitarbeiter.

Das Haushaltsvolumen der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg betrug 2020 insgesamt 11,25 Mio. Euro, das zu 60 Prozent von der Evangelischen Landeskirche und aus eigenen Einnahmen der Hochschule finanziert wird. Das Land Baden-Württemberg förderte 2020 die Evangelische Hochschule Ludwigsburg mit insgesamt 4,55 Mio. Euro. Der größte Teil dieser Förderung (2,16 Mio. Euro) beruht auf der Regelung des Artikel 27 § 22 des Zweiten Hochschulrechtsänderungsgesetzes (2. HRÄG) 2005. Es handelt sich um eine besitzstandswahrende Norm, die außer der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg auch der Evangelischen Hochschule Freiburg und der Katholischen Hochschule Freiburg zugutekommt. Weitere 0,74 Mio. Euro wurden als Übergangsfinanzierung nach dem Auslaufen des Ausbauprogramms „Hochschule 2012“ gewährt. Weitere 0,95 Mio. Euro stammen aus

dem Förderprogramm „Akademisierung der Gesundheitsfachberufe“ und sollten der Finanzierung der beiden im Aufbau befindlichen pflegewissenschaftlichen Studiengänge dienen. Jährlich 0,70 Mio. Euro werden zusätzlich vom Land als „Anschubfinanzierung“ für das Studienangebot am Standort Reutlingen geleistet. Außerdem stellte das Land für die Außenstelle Reutlingen die notwendigen Räume unentgeltlich zur Verfügung.

Als Infrastruktur für die im Aufbau befindlichen pflegewissenschaftlichen Studiengänge hat die Evangelische Hochschule in einem langfristig angemieteten Gebäude auf dem Campus in Ludwigsburg einen Trainingsraum eingerichtet, in dem Pflegesituationen realitätsnah simuliert werden können („Skills Lab“). Für diese Investition gewährte das Land 2019 der Hochschule eine einmalige Zuwendung von 450.000 Euro.

Im Frühjahr 2021 schloss das Land mit den Trägern der drei kirchlichen Fachhochschulen eine Finanzierungsvereinbarung, die den kirchlichen Hochschulen Finanzierungs- und Planungssicherheit für den Zeitraum 2021 bis 2025 garantieren soll. In dieser Vereinbarung wurde ein jährlicher Zuschuss an die Evangelische Hochschule Ludwigsburg von 4,20 Mio. Euro festgelegt, der sich jährlich um 3 Prozent erhöht.

Mit dieser Summe führt das Land die Finanzierung nach dem 2. HRÄG, die Übergangfinanzierung nach Auslaufen des Ausbauprogramms und die Förderung aus dem Programm „Akademisierung der Gesundheitsfachberufe“ zusammen. Nicht von der Finanzierungsvereinbarung umfasst ist die jährliche Zuwendung des Landes für den Studiengang in Reutlingen.

Der Rechnungshof hat 2021 die Verwendung der Landesmittel durch die Evangelische Hochschule geprüft. Die Prüfung erstreckte sich schwerpunktmäßig auf die Haushaltsjahre 2016 bis 2020.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gesamtumfang der Förderung

Bezieht man die 2020 gewährte Förderung des Landes (ohne „Akademisierung der Gesundheitsfachberufe“ und ohne die Förderung der Außenstelle Reutlingen) auf die in Ludwigsburg in den Bachelorstudiengängen (ohne Pflegewissenschaft) immatrikulierten Studierenden und legt eine Regelstudienzeit von durchschnittlich sieben Semestern zugrunde, so wird der einzelne Studienplatz vom Land mit einem Betrag von knapp 10.000 Euro gefördert.

Nach Feststellungen des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2019 liegen die durchschnittlichen Ausgaben eines sozialwissenschaftlichen Bachelorstudiengangs an einer staatlichen Fachhochschule bei 19.400 Euro je Studierender.

Dieser Vergleich zeigt, dass das Studienplatzangebot der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg das Land bei der Hochschulfinanzierung in beachtlichem Umfang entlastet. Die Ende der Neunzigerjahre vom Land getroffene Entscheidung, die Studiengänge an der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg weiter zu fördern, erweist sich vor diesem Hintergrund als wirtschaftlich vernünftig.

2.2 Fehler im Zuwendungsverfahren

Die Prüfung des Rechnungshofs hat bei der Verwendung der Landesmittel an der Evangelischen Hochschule einige kleinere Fehler ergeben.

Diese hätten bei einer sorgfältigen Prüfung der Verwendungsnachweise bereits durch das Wissenschaftsministerium korrigiert werden können.

Das Wissenschaftsministerium hat zugesagt, zu prüfen, ob und in welchem Umfang sich aus den Feststellungen des Rechnungshofs Rückforderungsansprüche ergeben. In einem der Fälle hat die Evangelische Hochschule bereits eine Korrektur ihrer Abrechnung vorgenommen und die Rückzahlung zugesichert.

2.3 Förderung der neuen pflegewissenschaftlichen Studiengänge

Seit dem Wintersemester 2015/2016 bzw. 2016/2017 erhält die Evangelische Hochschule einen jährlichen Zuschuss für den Aufbau und Betrieb zweier neuer pflegewissenschaftlicher Bachelorstudiengänge. Es handelt sich um einen Studiengang, der das Studium der Pflegewissenschaft und die Ausbildung zum Kranken- und Altenpfleger integrieren soll, und einen weiteren Studiengang, der bereits beruflich tätigen examinierten Pflegefachkräften eine pflegewissenschaftliche Hochschulausbildung ermöglicht. Angeboten wurden im ausbildungsintegrierenden Bachelorstudiengang jährlich 35 Studienanfängerplätze und 30 Studienanfängerplätze im Studiengang für examinierte Fachkräfte.

Angesichts des offenkundig bestehenden Bedarfs an Pflegefachkräften sagte das Land die Förderung dieser Studiengänge im Rahmen des Programms „Akademisierung der Gesundheitsfachberufe“ zu.

Im ausbildungsintegrierenden Studiengang hätten in den Studienjahren 2015/2016 bis 2019/2020 insgesamt 175 Studienanfänger diesen Studiengang beginnen können. Tatsächlich nahmen in diesem Zeitraum nur 64 Studierende das Studium auf. Wegen einer beachtlichen Zahl von Studienabbrechern blieb die Zahl der erfolgreichen Absolventen noch weiter hinter den Erwartungen zurück.

Gefördert wurde dieser Studiengang 2016 mit 438.000 Euro, 2017 mit 637.000 Euro. In 2018 und 2019 wurde die Höhe der Förderung im Hinblick auf die geringe Auslastung des Studiengangs auf 400.000 Euro bzw. 598.000 Euro gekürzt. 2020 wurde trotz der geringen Auslastung wieder die volle Fördersumme von 637.000 Euro ausbezahlt.

Bezieht man diese Förderung von 2,71 Mio. Euro in fünf Jahren auf die 64 Studienanfänger, so ergibt sich faktisch ein Fördersatz von rund 42.300 Euro je in Anspruch genommenem Studienanfängerplatz. Würde man die 34 Studienabbrecher subtrahieren, ergäbe sich ein mehr als doppelt so hoher Fördersatz je Absolvent.

Dieser Betrag steht außer Verhältnis zu den vom Statistischen Bundesamt festgestellten durchschnittlichen Kosten eines gesundheitswissenschaftli-

chen Fachhochschulstudienplatzes von 16.300 Euro und zu dem vom Wissenschaftsministerium 2016 definierten Fördersatz von 18.200 Euro je Studienanfängerplatz. Die vom Wissenschaftsministerium vorgenommene auslastungsbezogene Kürzung erweist sich vor diesem Hintergrund als unzureichend.

Noch deutlichere Abweichungen der Realität von den Erwartungen der Hochschule und des Landes ergaben sich bei dem zweiten geförderten Studiengang „Pflege für examinierte Fachkräfte“. Hier förderte das Land den Studiengang von 2017 bis 2020 mit insgesamt 1,62 Mio. Euro. Angeboten wurden jeweils zu Beginn des Studienjahres 30 Studienanfängerplätze. Tatsächlich haben in diesen vier Studienjahren insgesamt nur 10 Studierende ihr Studium begonnen.

Bezogen auf die Zahl der Studienanfänger ergab sich mithin eine faktische Förderung je in Anspruch genommenen Studienanfängerplatz von 162.000 Euro. Beabsichtigt war eine Förderung von 17.800 Euro je Studienanfängerplatz. Diese geplante Summe hat sich im Ergebnis verneunfacht.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass ein dringender gesellschaftlicher Bedarf an gut ausgebildeten Pflegekräften besteht und dass die Rahmenbedingungen der letzten Jahre für die Schaffung neuer Studiengänge schwierig waren. Da das Studienangebot auf keine nennenswerte Nachfrage gestoßen ist, hätte das Wissenschaftsministerium bei diesem Studiengang die Konsequenz ziehen müssen, die staatliche Förderung zeitnah zu beenden.

2.4 Abschluss einer großzügigen Finanzierungsvereinbarung

Die Landesregierung hat zu Beginn des Jahres 2021 mit den drei kirchlichen Fachhochschulen nach dem Vorbild der Hochschulfinanzierungsvereinbarung der staatlichen Hochschulen eine auf fünf Jahre ausgelegte Finanzierungsvereinbarung getroffen. Ziel der Vereinbarung war es, den Hochschulen Planungssicherheit bis 2025 zu verschaffen und auf der Landesseite den Verwaltungsaufwand für jährliche Zuwendungen einzusparen.

Der Rechnungshof kann diese Zielsetzungen nachvollziehen. Es ist folgerichtig, dass die bestehenden Finanzierungslinien aus dem HRÄG und aus der Übergangsförderung nach Ende des Ausbauprogramms 2012 ausgehend vom Volumen der Förderung 2020 festgeschrieben und mit 3 Prozent jährlich dynamisiert werden.

Schwer nachvollziehbar ist dagegen die ungekürzte Festschreibung der Förderbeträge der beiden neuen pflegewissenschaftlichen Studiengänge. Weder hat das Wissenschaftsministerium bei der Bemessung der künftigen Förderung die seit Jahren vorgenommenen und nach Auffassung des Rechnungshofs ohnehin zu geringen auslastungsbezogenen Kürzungen beim ausbildungsintegrierenden Studiengang berücksichtigt noch die Zielverfehlung bei der Förderung des Studiengangs für bereits examinierte Pflegekräfte.

Aus Sicht des Rechnungshofes wäre es sachgerecht gewesen, die Förderung des Studiengangs für examinierte Fachkräfte nicht in den neuen Finanzierungsvertrag aufzunehmen und bei der Förderung des ausbildungsintegrierenden Studiengangs mindestens die vom Ministerium selbst vorgenommene auslastungsbezogene Kürzung zu berücksichtigen. Das Volumen der vereinbarten staatlichen Förderung hätte sich damit um jährlich mindestens 820.000 Euro vermindert. In dieser Höhe erweist sich die getroffene Vereinbarung als nicht sachgerecht.

Soweit das Ministerium und die Evangelische Hochschule nun geltend machen, es handle sich bei der vereinbarten Fördersumme auch um die Anschubfinanzierung für einen ab 2021 geplanten primärqualifizierenden pflegewissenschaftlichen Studiengang, rechtfertigt dies angesichts der gemachten Erfahrungen keinesfalls eine rechtsverbindlich festgeschriebene Dauerförderung. Sachgerecht wäre allenfalls eine an der Auslastung des neuen Studiengangs orientierte separate Projektförderung gewesen.

2.5 Finanzierung eines Studiengangs am Standort Reutlingen

Die Evangelische Hochschule bietet auf Wunsch der Region und mit Unterstützung des Landes seit 2018 am Standort Reutlingen den Bachelorstudiengang Soziale Arbeit mit jährlich 35 Studienanfängerplätzen an. Das Angebot soll dem Fachkräftemangel entgegenwirken und einen Bezug zu den sozialen und diakonischen Einrichtungen in der Region Neckar-Alb herstellen.

Das Land hat im August 2018 für diesen Bachelorstudiengang Soziale Arbeit am Standort Reutlingen eine Anschubfinanzierung für fünf Jahre (2018 bis 2022) von insgesamt 3,5 Mio. Euro bewilligt. Zudem wurden der Hochschule vom Land Räumlichkeiten mietfrei überlassen. Diese Räumlichkeiten stehen ab Mitte 2022 nicht mehr zur Verfügung. Derzeit ist das Aufstellen von Containern geplant, um den Studienbetrieb für einen weiteren Interimszeitraum zu ermöglichen.

Selbst wenn man die mietfreie Überlassung der Räume außer Betracht lässt, hat das Land jeden Studienanfängerplatz/Absolventen des Reutlinger Studiengangs mit 20.000 Euro gefördert. Dieser Betrag liegt höher als die Ausgaben für einen Studienanfängerplatz in Ludwigsburg und an einer staatlichen Hochschule. Gleichwohl legt die Evangelische Hochschule plausibel dar, dass die Zuwendung des Landes zuletzt nur etwa 75 Prozent ihres Aufwands von rund 900.000 Euro gedeckt hat. Für die Zukunft erwartet die Evangelische Hochschule einen kostendeckenden Landeszuschuss, da für die Subventionierung des Reutlinger Studiengangs keine kirchlichen Mittel zur Verfügung stehen.

Würde das Land für die Außenstelle Reutlingen einen kostendeckenden Zuschuss gewähren, erhöhte sich der Aufwand je Absolvent auf rund 25.700 Euro (zuzüglich der Raumkosten). Dieser Betrag ist angesichts der Möglichkeit, diese Studienplätze an eine staatliche Hochschule mit sozialpädagogischem Profil (z. B. Esslingen oder Ravensburg-Weingarten) zu verlagern und dort zu den üblichen Kosten zu finanzieren, nicht vertretbar.

Eine Fortführung des Studiengangs in Reutlingen ist aus Sicht des Rechnungshofs nur dann vertretbar, wenn durch nachhaltig gesicherte Zuschüsse Dritter (z. B. der Region oder des Landkreises) der Zuschuss des Landes

auf 19.400 Euro je Studienanfängerplatz gesenkt werden kann. Dies entspräche einem jährlichen Zuschuss von 679.000 Euro (zuzüglich einer jährlichen Steigerung um 3 Prozent analog zum Hochschulfinanzierungsvertrag).

Diese Beurteilung ändert sich auch dann nicht, wenn man in Betracht zieht, dass seit 2018 alle Studienanfängerplätze zu 100 Prozent ausgelastet sind.

3 Empfehlungen

3.1 Evangelische Hochschule weiter fördern

Die Evangelischen Landeskirche finanziert mit ihrem Beitrag Studiengänge an der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg mit, deren Absolventen in vielen sozialen Bereichen (auch außerhalb kirchlicher Institutionen) dringend benötigt werden.

Der Rechnungshof empfiehlt daher der Landesregierung,

- die Förderung der Studiengänge an der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg dem Grunde nach weiterzuführen.

3.2 Zuwendungsrecht beachten

Wie bei jeder Förderung aus Landesmitteln ist die ordnungsgemäße Verwendung der zugewendeten Mittel sicherzustellen. Fehler bei der Bemessung der zugewendeten Mittel sind zu vermeiden oder nach Prüfung der Verwendungsnachweise zu korrigieren.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium,

- die Verwendungsnachweise sorgfältig zu prüfen und zu Unrecht gewährte oder nicht ordnungsgemäß verwendete Mittel zurückzufordern.

3.3 Landesförderung an Auslastung der Studiengänge anpassen

Das Beispiel der beiden im Aufbau befindlichen pflegewissenschaftlichen Studiengänge zeigt, dass bei der Förderung neu eingeführter Studiengänge ein erhöhtes Risiko besteht, das Ziel der Förderung zu verfehlen.

Um dieses Risiko zwischen dem Träger der Hochschule und dem Land interessengerecht zu verteilen, hält der Rechnungshof bei der Förderung neuer Studiengänge in den ersten Jahren eine Kombination von verlässlicher Grundfinanzierung und auslastungsbezogener (Aufbau-)Förderung für sachgerecht.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium,

- die Förderung neuer Studiengänge in den ersten Jahren stärker auslastungsbezogen zu bemessen und
- in Fällen, in denen ein neuer Studiengang auf keine nennenswerte Nachfrage stößt, die Förderung zeitnah einzustellen.

3.4 Finanzierung realistischer bemessen

Der Rechnungshof erhebt keine Einwendungen dagegen, dass das Wissenschaftsministerium durch eine fünf Jahre geltende Finanzierungsvereinbarung Planungssicherheit bei den geförderten Hochschulen schafft, vorausgesetzt, die Höhe der Förderung orientiert sich an realen Erfahrungswerten.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium,

- Finanzierungsvereinbarungen mit Hochschulen künftig maßvoll und realitätsbezogen abzuschließen,
- die nächste Finanzierungsvereinbarung nach unten anzupassen, wenn sich die Verhältnisse hinsichtlich der pflegewissenschaftlichen Studiengänge bis 2025 nicht wesentlich verändert haben sollten.

3.5 Alternativen für den Standort Reutlingen prüfen

Eine Fortführung am Standort Reutlingen kommt aus Sicht des Rechnungshofs nur dann in Betracht, wenn der Landeszuschuss je Studienplatz durch Zuwendungen Dritter nachhaltig auf das Niveau eines staatlich organisierten Studienplatzes (durchschnittlich 19.400 Euro) begrenzt wird.

Als Alternative zum unwirtschaftlichen Standort Reutlingen kommt die Verlagerung der Studienplätze an eine staatliche Hochschule für angewandte Wissenschaften (z. B. Ravensburg-Weingarten oder Esslingen) in Frage.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium,

- die Förderung der Außenstelle Reutlingen der Evangelischen Hochschule einzustellen oder eine der genannten Alternativen zu realisieren.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium sieht sich durch die Empfehlung des Rechnungshofs, die Förderung der Studiengänge an der Evangelischen Hochschule dem Grunde nach weiterzuführen, im bisherigen Vorgehen bestätigt.

Den vom Rechnungshof festgestellten „kleineren“ Fehlern werde nachgegangen. In einem unstrittigen Fall werde dies zu einer Korrektur im Rahmen einer bereits mit der Evangelischen Hochschule vereinbarten Rückforderung führen. Die zwei weiteren vom Rechnungshof geltend gemachten Vorgänge bedürften zunächst einer eingehenden Überprüfung.

Hinsichtlich der Kritik der Förderung von Kapazitäten im Bereich der Pflegestudiengänge wird der Einschätzung des Rechnungshofs entgegengetreten: Angesichts des großen Bedarfs an akademisch ausgebildeten Pflegekräften seien entsprechende Fördermodalitäten unumgänglich. Gerade der Aufbau neuer Studiengänge erfordere im Hinblick auf bestehende Fixkosten eine verlässliche Finanzierung jenseits der vorhandenen Auslastungen. Aus die-

sem Grund sei auch bei der Finanzierungsvereinbarung bewusst eine kapazitäts- und zukunftsorientierte Betrachtungsweise zugrunde gelegt worden. Dies gelte insbesondere, weil bei Abschluss der Finanzierungsvereinbarung bereits die Implementierung des primärqualifizierenden Studiengangs Pflege in der konkreten Planung war. Dieser sei mittlerweile eingerichtet, sodass die Evangelische Hochschule nun mit drei Studiengangsmodellen im Bereich der Pflege erhebliche Anstrengungen unternehme, eine adäquate Auslastung zu erreichen. Entgegengetreten wird auch der Bewertung des Rechnungshofs, die abgeschlossene Finanzierungsvereinbarung sei „großzügig“ mit Blick auf die Festschreibung der Förderbeträge im Bereich der Pflegestudiengänge. Betrachte man am Standort Ludwigsburg die vom Rechnungshof bestätigten Durchschnittskosten eines Studienplatzes in den Bachelorstudiengängen im Wintersemester 2021/2022 bezogen auf sieben Semester inklusive der Pflegestudiengänge, dann liege dieser Wert bei knapp 12.500 Euro und damit immer noch weit unter den Kosten eines durchschnittlichen Studienanfängerplatzes an staatlichen Hochschulen.

Der Bereich Soziale Arbeit sei von hoher gesamtgesellschaftlicher Bedeutung. Das Sozialministerium und die Fachverbände sähen einen Ausbaubedarf von Studienplatzkapazitäten von rund 30 Prozent. Das Wissenschaftsministerium dankt dem Rechnungshof für die vorgenommene Bewertung des Standorts Reutlingen und wird die vorgeschlagenen Szenarien in den anstehenden Entscheidungsprozess über die Standortfrage einfließen lassen.