



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2024

Nr. 17 Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund - veränderte Rahmenbedingungen für Fernstudiengänge, unzureichende Haushaltsangaben und finanzielle Risiken -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 17

**Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund
- veränderte Rahmenbedingungen für Fernstudien-
gänge, unzureichende Haushaltsangaben und
finanzielle Risiken -**

Im Wintersemester 2022/2023 waren insgesamt 6.575 Fernstudierende an Hochschulen eingeschrieben, die vom Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund bei der Durchführung von Studienangeboten unterstützt wurden. Davon entfielen 1.086 Studierende auf Hochschulen außerhalb der drei am Staatsvertrag über Fernstudien an Fachhochschulen beteiligten Länder.

Einnahmen von bis zu 7,2 Mio. € waren nicht, Ausgaben von bis zu 7,4 Mio. € nur zu einem geringen Teil im Haushaltsplan des Landes ausgewiesen.

Der Bewilligung von Stellen lagen keine angemessenen Personalbedarfsermittlungen zugrunde.

Finanzielle Risiken können entstehen, weil Personalausgaben überwiegend aus Gebühreneinnahmen finanziert wurden.

Die Kalkulation von Gebühren war verbesserungsbedürftig. Eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung fehlte.

Erforderliche Neuverhandlungen über die weitere Finanzierung unterblieben.

Der Ausbau der Fernstudienangebote in den Ländern war sehr unterschiedlich. Die Digitalisierung hat die Organisation und Vermarktung von Fernstudiengängen verändert. Die Hochschulen sind immer weniger auf eine fernstudien-spezifische Infrastruktur angewiesen.

1 Allgemeines

Das Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund (ZFH)¹ mit Sitz an der Hochschule Koblenz ist eine hochschulübergreifende wissenschaftliche Einrichtung des Landes Rheinland-Pfalz. Auf der Grundlage eines Staatsvertrags zwischen den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland unterstützt es Hochschulen für angewandte Wissenschaften (HAW) bei der Entwicklung und Durchführung von Fernstudien. Die Grundfinanzierung durch die beteiligten Länder beträgt im Jahr 2024 insgesamt 457.000 €². Das ZFH finanzierte seine Ausgaben von bis zu 7,4 Mio. € im Wesentlichen über Gebühren aus den Fernstudiengängen.

Im Wintersemester 1998/1999 waren 321, im Wintersemester 2022/2023 insgesamt 6.575 Fernstudierende in einem der Studienangebote des ZFH-Verbunds eingeschrieben.

¹ Im Landesgesetz zu dem Staatsvertrag über Fernstudien an Fachhochschulen vom 2. Juni 1998 als „Zentralstelle für Fernstudien“ bezeichnet.

² Haushaltsplan 2023/2024, Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit, Kapitel 15 13 Allgemeine Bewilligungen - Hochschulen, Forschung und Universitätsmedizin, Titel 232 11 Beteiligung der Länder Hessen und Saarland an den Kosten der Fernfachhochschule (ZFH) und Titelgruppe 94 - Zentralstelle für Fernstudien an Fachhochschulen (ZFH).

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZFH in den Jahren 2018 bis 2021 stichprobenweise geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

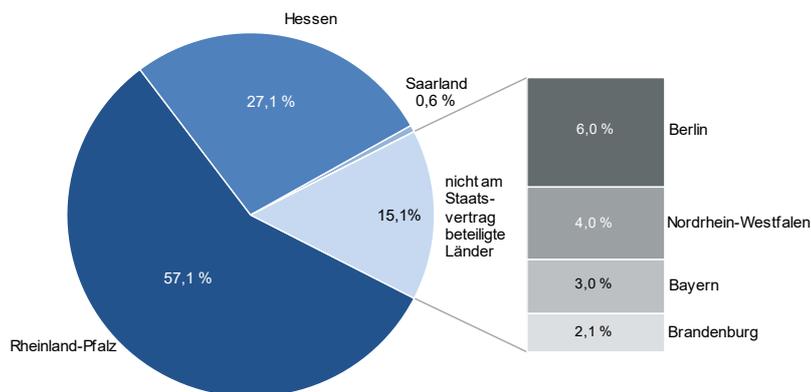
2.1 Nicht alle Leistungen und deren Finanzierung rechtssicher gestaltet

Das ZFH hat die Aufgabe, die Entwicklung und Durchführung von Fernstudien in den vertragschließenden Ländern zu fördern. Darüber hinaus sorgt es für die Pflege und Weiterentwicklung der Studienmaterialien.³ Für die Teilnahme an Fernstudien im Rahmen des Staatsvertrags über Fernstudien an Fachhochschulen erhebt es Gebühren nach dem einschlägigen Besonderen Gebührenverzeichnis⁴.

Im Prüfungszeitraum waren das ZFH sowie Hochschulen in Hessen und Rheinland-Pfalz an Kooperationen mit Hochschulen aus Ländern beteiligt, die nicht über den Staatsvertrag verbunden waren. Auf dieser Grundlage wurden Fernstudiengänge außerhalb der vertraglich gebundenen Länder durchgeführt. Das ZFH, das auch diese Studiengänge in seinem Studienangebot aufführte, erbrachte hierfür z. B. Leistungen der Finanzverwaltung, der Abrechnung sowie des Inkassos für Online-Studienmaterialien und die damit verbundenen Dienstleistungen. Außerdem übernahm es Aufgaben der Koordination und Contententwicklung sowie des Vertragsmanagements.

In den Jahren 2018 bis 2021 betrug der Anteil der Studierenden an Hochschulen außerhalb der am Staatsvertrag beteiligten Länder 15,1 %. Im Wintersemester 2022/2023 waren dies 1.086 Studierende.

Studierende nach Hochschulstandorten in den Jahren 2018 bis 2021



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Studierendenstatistik des ZFH.

Eine Grundfinanzierung, wie sie die am Staatsvertrag beteiligten Länder leisten, war für die Förderung der Entwicklung und Durchführung von Studiengängen außerhalb der am Staatsvertrag beteiligten Länder nicht vorgesehen. Zudem wurden die Gebühren in diesen Studiengängen nach dem „Besonderen Gebührenverzeichnis für die Teilnahme an Fernstudien an Fachhochschulen in den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland“ erhoben.⁵ Die Gebührenerhebung gegenüber Fernstudierenden, die nicht an einer HAW in Hessen, Rheinland-Pfalz oder im Saarland eingeschrieben sind, ist darin nicht geregelt.

³ Artikel 1 Abs. 3 des Staatsvertrags.

⁴ § 1 Abs. 1 Landesverordnung über die Gebühren für die Teilnahme an Fernstudien an Fachhochschulen (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 26. April 2016.

⁵ Anlage zur Landesverordnung über die Gebühren für die Teilnahme an Fernstudien an Fachhochschulen (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 26. April 2016.

Das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit hat erklärt, sollten die Landesregierungen der drei beteiligten Länder eine Neufassung des Staatsvertrags ins Auge fassen, werde dabei auch geprüft, ob die vom Rechnungshof angesprochene Präzisierung des Auftrags erfolge. In der Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen würde sich das Ministerium allerdings lieber auf die aufgezeigten Kalkulations- und Abrechnungsfragen konzentrieren.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die länderübergreifenden Kooperationen infolge des Austauschs und der Arbeitsteilung zu deutlichen Vorteilen und Synergieeffekten für alle Beteiligten führen. Die Förderung der Entwicklung und Durchführung von Fernstudien auch außerhalb der beteiligten Länder ist dem Staatsvertrag aber als Aufgabe des ZFH nicht ausdrücklich zu entnehmen. Ungeachtet der Frage, ob die staatsvertragliche Aufgabenzuweisung im Wege der Auslegung auf die Förderung von Studiengängen auch außerhalb der am Staatsvertrag beteiligten Länder erstreckt werden kann, besteht damit eine gewisse Rechtsunsicherheit, die durch klarstellende Änderungen im Staatsvertrag beseitigt werden sollte.

2.2 Unvollständige Veranschlagung im Haushaltsplan

In den Haushaltsplan sind alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben einzustellen.⁶ Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen nur beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist oder die Mittel von anderer Stelle zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden.⁷

Zur Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben des ZFH im Haushaltsplan des Landes hat der Rechnungshof insbesondere Folgendes festgestellt:

- Für die Einnahmen des ZFH⁸ waren Leertitel⁹ vorgesehen. Nach den Haushaltsrechnungen betragen die Ist-Einnahmen insgesamt zwischen 6,5 Mio. € und 7,2 Mio. €.
- Bei den Ausgaben waren nur die Grundfinanzierung der beteiligten Länder und damit Beträge von 455.200 € bzw. von 457.000 € ab 2019 veranschlagt. Demgegenüber wurden Ist-Ausgaben von 6,6 Mio. € bis 7,4 Mio. € geleistet.
- Nach den Erläuterungen handelte es sich um teilweise zweckgebundene Ausgaben aus den Einnahmetiteln. Die dafür erforderliche Zweckbindung der Einnahmen durch Gesetz oder durch Auflagen Dritter war aber nicht immer nachvollziehbar.¹⁰

Die Veranschlagung der Grundfinanzierung allein widerspricht § 11 Abs. 2 LHO. Falls eine Zweckbindung der Einnahmen für die Ausgaben des ZFH trotz des Grundsatzes der Gesamtdeckung erforderlich ist, ist dies ausdrücklich und durchgängig zu regeln. Ansonsten sollte der Hinweis auf eine Zweckbindung in den Erläuterungen entfallen bzw. ggf. auf die Auflagen Dritter Bezug nehmen.

⁶ Vgl. § 11 Abs. 2 LHO.

⁷ § 8 LHO Grundsatz der Gesamtdeckung.

⁸ Beispielsweise Haushaltsplan 2023/2024, Gebühren für die Nutzung von Fernstudienmaterialien (Titel 111 94), Weiterbildungs- und Bezugsentgelte (Titel 119 94) sowie Sonstige Zuschüsse für Aufgaben des ZFH (Titel 282 94).

⁹ Titel mit einem Ansatz von 0 €.

¹⁰ § 17 Abs. 3 LHO i. V. m. Nr. 3 zu § 17 VV-LHO.
Nach Nr. 1 zu § 8 VV-LHO liegt eine Beschränkung der Einnahmen auf die Verwendung für bestimmte Zwecke (Zweckbindung) durch Gesetz nur vor, wenn im Gesetz eine Zweckbindung ausdrücklich vorgeschrieben ist.

Das Ministerium hat erklärt, die Veranschlagung des ZFH, einschließlich der Möglichkeiten und Auswirkungen einer Ist-orientierten Veranschlagung, werde im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren insgesamt geprüft. Dabei würden u. a. die verschiedenen Anmerkungen des Rechnungshofs und die technische Umsetzbarkeit berücksichtigt. Außerdem werde die Kennzeichnung der Zweckbindung noch einmal überprüft bzw. geprüft, ob ein über die bisherigen Erläuterungen hinausgehender, konstitutiver Zweckbindungsvermerk erforderlich ist.

2.3 Bewilligung von Stellen ohne angemessene Personalbedarfsermittlungen

Der Personalbedarf ist grundsätzlich auf Basis optimierter Prozesse und Organisationsstrukturen sach- und methodengerecht zu ermitteln und regelmäßig zu überprüfen.¹¹

Die Grundfinanzierung der beteiligten Länder umfasste fünf Stellen des ZFH. Aufgrund der kontinuierlich steigenden Anzahl der Studierenden¹² sowie der Studienangebote beantragte das ZFH 15,5 zusätzliche Stellen in den Jahren 2007 bis 2018, die aus Gebühreneinnahmen finanziert wurden. In den Anträgen begründete es die jeweiligen Personalbedarfe mit der Anzahl der Studierenden und der Studiengänge sowie Organisationsvergleichen mit entsprechenden Funktionseinheiten an den HAW. Eine angemessene Personalbedarfsermittlung, die zumindest in einigen Bereichen möglich gewesen wäre, wie z. B. eine analytische Bedarfsermittlung¹³ anhand der Bestimmung mittlerer Bearbeitungszeiten und der jeweiligen Arbeitsmengen, war den Anträgen nicht beigefügt.

Die Vergleiche mit Hochschulen waren vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Aufgaben und Strukturen von ZFH und Hochschulen als Grundlage für Entscheidungen zur Personalausstattung unzureichend. Beispielsweise waren für die Zulassung und Rückmeldung in vielen Bachelorstudiengängen nicht das ZFH, sondern die Hochschulen zuständig.

Das Ministerium hat ausgeführt, das ZFH lege bei Anträgen für zusätzliche Stellen eine Personalbedarfsermittlung vor, die bisher in erster Linie auf der Grundlage von Organisationsvergleichen mit entsprechenden Funktionseinheiten an den HAW erstellt worden sei. Ergänzend könnten zukünftig interne Kennzahlen und - wo möglich - regelmäßig aktualisierte mittlere Bearbeitungszeiten herangezogen werden.

2.4 Risiken bei den gebührenfinanzierten Stellen

Das ZFH finanzierte seine Ausgaben von bis zu 7,4 Mio. € nur zu einem geringen Teil über die Grundfinanzierung von 457.000 €. Weit überwiegend wurden hierzu die von den Studierenden erhobenen Gebühren eingesetzt. Das ZFH war dadurch in hohem Maße von diesen Einnahmen und der Anzahl der Studierenden abhängig.

Die zunehmende Konkurrenz auf dem Markt für Fern- und Weiterbildungsstudien könnte auch die Nachfrage¹⁴ nach Studienangeboten des ZFH beeinflussen. Nach den im Haushaltsplan ausgebrachten Vermerken¹⁵ hat das ZFH zwar beim Wegfall

¹¹ Grundsätze für die Verwaltungsorganisation der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 5. Dezember 2016, Tz. 12.1.

¹² Die Anzahl der Studierenden stieg von 2.101 im Wintersemester 2006/2007 auf 6.575 im Wintersemester 2022/2023.

¹³ Diese Methode eignet sich bei wiederkehrenden Aufgaben, die quantifizierbar und messbar sind, wie z. B. bei der Zulassung und Rückmeldung von Studierenden.

¹⁴ In den Studienangeboten des ZFH war die Anzahl der Zulassungen im Wintersemester 2022/2023 mit 1.045 Studierenden gegenüber dem Wintersemester 2021/2022 mit 1.257 Studierenden um 16,9 % gesunken.

¹⁵ Im Haushaltsplan 2023/2024 waren 3,5 E 8-Stellen sowie eine E 6-Stelle mit einem kw-Vermerk (künftig wegfallend) bei Wegfall der erforderlichen Gebühreneinnahmen versehen.

der Gebühreneinnahmen Stellen abzubauen. Gleichwohl bleibt die unbefristete Beschäftigung von Personal und dessen Finanzierung aus Gebühreneinnahmen risikobehaftet.

Das Ministerium hat ausgeführt, die finanziellen Risiken durch gebührenfinanzierte unbefristete Beschäftigung seien sowohl ihm als auch dem ZFH bewusst und würden überwacht. Die veranschlagten kw-Vermerke seien so zu verstehen, dass bei einem Ausscheiden von gebührenfinanziertem Personal zu prüfen sei, ob die Gebühreneinnahmen ausreichen, um eine Nachbesetzung nachhaltig abzusichern. Auf dieses Vorgehen werde es das ZFH nochmals hinweisen. Zusätzlich würden Überlegungen angestellt, wie Vorsorge für einen (vorübergehenden) Nachfragerückgang im Rahmen der Gebührenkalkulation, des Restemanagements und evtl. der Anpassung der Kooperationsvereinbarungen getroffen werden könne.

Der Rechnungshof nimmt die Äußerung des Ministeriums, weitere Überlegungen zur Risikovorsorge anstellen zu wollen, zustimmend zur Kenntnis. Er weist darauf hin, dass bei einer Verschlechterung der Prognosen bzw. einem Nachfragerückgang und in der Folge rückläufigen Gebühreneinnahmen in geeigneten Fällen auch Stellenbewirtschaftungsmaßnahmen (z. B. Umsetzungen, Verzicht auf die Verlängerung von Befristungen, Neubesetzungen - soweit angezeigt - im Rahmen befristeter Beschäftigungsverhältnisse) erwogen werden sollten.

2.5 Kalkulation der Gebühren verbessern

Für die Teilnahme an Fernstudien können Gebühren erhoben werden.¹⁶ Die Höhe der einzelnen Gebühren für den jeweiligen Studiengang wird einvernehmlich von dem Leiter des ZFH auf Vorschlag der jeweiligen Fachkommission¹⁷ im Rahmen des Besonderen Gebührenverzeichnisses festgesetzt.¹⁸

Bei der Erhebung von Gebühren sind insbesondere der Grundsatz der Kostendeckung und das Äquivalenzprinzip¹⁹ zu beachten. Daher bedarf es einer entsprechenden Vorkalkulation, die alle anfallenden Kosten berücksichtigt. Gebühren sind überdies im Rahmen einer Nachkalkulation regelmäßig auf ihre Kostendeckung zu überprüfen und - falls erforderlich - anzupassen.

Das ZFH erhob für die Teilnahme an den grundständigen bzw. konsekutiven Studiengängen²⁰ nur Modulbezugsgebühren²¹. Für die Weiterbildungsprogramme waren Studiengebühren zu entrichten, die sämtliche Kosten für die Durchführung des Angebots decken sollten.

Kalkulationen waren beim ZFH lediglich zur Ermittlung der Gebühren der Weiterbildungsprogramme vorgesehen. Modulbezugsgebühren wurden überschlägig anhand der anfallenden Honorarausgaben, der Druck- und Versandkosten sowie des Aufwands der Geschäftsstelle festgelegt. Als Nachkalkulation betrachtete das ZFH das

¹⁶ Artikel 10 Abs. 1 des Staatsvertrags.

¹⁷ Den Fachkommissionen gehören mehrheitlich Professorinnen und Professoren der beteiligten Hochschulen an.

¹⁸ Artikel 10 Abs. 2 des Staatsvertrags i. V. m. § 1 Abs. 2 Satz 1 der Landesverordnung über die Gebühren für die Teilnahme an Fernstudien an Fachhochschulen (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 26. April 2016.

¹⁹ Nach dem Äquivalenzprinzip darf die Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu der mit ihr abgegoltenen Leistung stehen, vgl. z. B. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30. April 2003 - 6 C 5/02, Rn. 13, - juris -.

²⁰ Als grundständiges Studium werden Bachelorstudiengänge bezeichnet, die zu einem ersten Hochschulabschluss führen. Ein konsekutiver Masterstudiengang baut inhaltlich unmittelbar auf einen Bachelorstudiengang auf.

²¹ Die Modulbezugsgebühren decken bei den grundständigen und konsekutiven Studiengängen die Kosten insbesondere für Studien-/Lehrbriefe, Online-Module sowie die Nutzung der Lernplattform.

Ergebnis der Kostenstellen der Studiengänge. Auf diesen wurden aber auch Einnahmen und Ausgaben gebucht, die nicht im Zusammenhang mit den Modulbezugsgebühren standen. Daher fehlten geeignete Nachkalkulationen und es konnte nicht belegt werden, dass die Gebühren tatsächlich kostendeckend waren.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zur Unterstützung der Fachkommissionen bei der Kalkulation der Gebühren werde das ZFH eine verbesserte Musterkalkulation für die Modulbezugsgebühr erarbeiten und regelmäßige Nachkalkulationen bereitstellen.

2.6 Fehlende aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung

Eine ordnungsgemäße und aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung ist als Informations- und Steuerungsgrundlage geboten.

Zur Buchung seiner Einnahmen und Ausgaben setzte das ZFH das für Landesdienststellen zur Verfügung gestellte Mittelbewirtschaftungssystem IRM@²² ein. Für die einzelnen Studiengänge und die Geschäftsstelle waren jeweils eigene Kostenstellen eingerichtet. Die direkt den Studiengängen zuordenbaren Kosten wurden auf die jeweiligen Kostenstellen, die indirekten Kosten auf die der Geschäftsstelle gebucht.

Die Abrechnung der Kosten und Erlöse sowie die Feststellung der Mittelbestände²³ der einzelnen Studiengänge erfolgten in einer separaten Kostenrechnung. Diese wurde als Nebenrechnung in Excel-Tabellen geführt.

Zur Kostenrechnung hat der Rechnungshof u. a. Folgendes festgestellt:

- Bei den Buchungen in IRM@ wurden das Brutto-Prinzip nicht beachtet und mehrere unzulässige Einnahme- und Ausgabeabsetzungen²⁴ vorgenommen. Die vom Landesamt für Finanzen gezahlten Personalausgaben wurden nicht in IRM@, sondern dort über das Bezügeverfahren IPEMA®²⁵ erfasst. Die Daten in IRM@ bildeten deshalb eine unzureichende Grundlage für die Kostenrechnung.
- Daten aus IRM@ wurden manuell in die Excel-Nebenrechnung übertragen. Die Personalausgaben wurden aus einer vom Wissenschaftsministerium bereitgestellten Excel-Liste übernommen. Die Verfahrensweise war aufwendig und beinhaltete das Risiko von Übertragungsfehlern. Dies wäre bei einer automatisierten Übernahme der Daten in die Kosten- und Leistungsrechnung vermeidbar.
- Manuelle Änderungen der Buchungsdaten in der Kostenrechnung waren häufig nicht dokumentiert und daher nicht nachvollziehbar.
- Die Kostenstellenstruktur war nicht geeignet, die unterschiedliche Finanzierung der Leistungen transparent auszuweisen.
- Kosten der Geschäftsstelle wurden den Studiengängen nicht verursachungsgerecht zugeordnet.
- Kennzahlen, die für Informations- und Steuerungszwecke geeignet sind, fehlten weitgehend.²⁶

²² Integriertes Rheinland-Pfälzisches Mittelbewirtschaftungs- und Anordnungssystem.

²³ Innerhalb des ZFH als „Reste“ bezeichnet.

²⁴ Von den Ausgaben wurden insbesondere auch Einnahmen von den Hochschulen abgesetzt. Beispielsweise wurden beim Ausgabebetitel 685 94 Erstattung von Kosten an Hochschulen infolge Durchführung von Fernstudiengängen in 2021 Einnahmen von insgesamt 428.000 € abgesetzt.

²⁵ Integriertes Personalmanagementsystem.

²⁶ Lediglich für das Jahr 2020 wurde eine Modellrechnung mit möglichen Kennzahlen für die Studiengänge zur Verfügung gestellt.

- Die Summe der auf den Kostenstellen ausgewiesenen Mittelbestände war höher als die Haushaltsausgabereste in den Haushaltsrechnungen des Landes.²⁷ Insoweit war eine Deckung im Rahmen der Haushaltsrechnung des Landes nicht sichergestellt. Die Differenzen waren nach Angaben des ZFH auf unterschiedliche Stichtage sowie nachträgliche Verrechnungen von Defiziten und Erstattungen der Studiengänge zurückzuführen.

Insgesamt war die Kostenrechnung nur begrenzt aussagefähig und damit eine Steuerung des ZFH auf dieser Grundlage nur eingeschränkt möglich. Auch war der Ausschluss einer Quersubventionierung zwischen den grundständigen bzw. konsekutiven und weiterbildenden Studienangeboten nicht gewährleistet. Entsprechendes galt für die Förderung der Studierenden an Hochschulen außerhalb der beteiligten Länder durch die Grundfinanzierung.

Das Ministerium hat erklärt, unzulässige Durchbrechungen des Brutto-Prinzips würden abgestellt. Das ZFH prüfe und bereite derzeit eine Aktualisierung seines Campus-Management-Systems vor, wozu auch eine automatisierte Kosten- und Leistungsrechnung gehöre. Eine sich daran anschließende eventuelle Aktualisierung des Systems würde einen größeren Zeitraum in Anspruch nehmen. Ungeachtet dessen werde das ZFH die vorhandenen Tabellen und Methoden im Sinne der Forderungen und Hinweise des Rechnungshofs weiterentwickeln, wobei die Themen „Zuordnung der Kosten der Geschäftsstelle auf Studiengänge“ und „Vermeidung von Quersubventionierung“ besonders im Fokus stünden.

2.7 Vertragsmanagement mit Mängeln

Das ZFH schloss eine Vielzahl von Kooperationsverträgen zur Durchführung der Studienangebote ab. Hierfür bedarf es eines ordnungsgemäßen Vertragsmanagements.

Die Kooperationsverträge konnten nicht vollständig vorgelegt werden. Bei einigen der Verträge fehlten Unterschriften, sodass nicht erkennbar war, ob es sich um bereits geschlossene Verträge oder Vertragsentwürfe handelte. Die Verträge waren nur teilweise standardisiert. In einigen Fällen waren die Verträge nicht an die aktuellen Verhältnisse angepasst worden, wie z. B. an den neu festgelegten Overheadsatz²⁸, der zur Finanzierung der Leistungen des ZFH in den weiterbildenden Studiengängen auf die Einnahmen aus Studiengebühren erhoben wurde.

Verträge sind ordnungsgemäß zu schließen und aufzubewahren, um die sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten wahrnehmen zu können. Standardisierungen und Anpassungsklauseln erleichtern das Vertragsmanagement und reduzieren den Aufwand für Änderungsbedarfe.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Einführung eines Vertragsmanagements sei durch das ZFH bereits beauftragt. Das ZFH sei am sogenannten D3-Modul „Vertragsmanagement“, einem gemeinsamen Projekt von Fachhochschulen und ZFH, beteiligt und werde dies nach der Projektphase einführen. Aktuell sehe die Planung des Zentrums für Hochschul-IT Rheinland-Pfalz als Projektleitung vor, dass das Modul „Vertragsmanagement“ im Frühjahr 2024 den Projektpartnern zur Verfügung gestellt werden könne. Die angeregten Anpassungsklauseln zum prozentualen Anteil des ZFH an den Weiterbildungseinnahmen seien in den aktuellen Kooperationsverträgen bereits enthalten. Die Altverträge würden nach entsprechendem Beschluss der Gremien bezüglich eines einheitlichen Vertrags durch passende standardisierte Verträge ersetzt.

²⁷ Die Differenzen betragen 133.000 € im Jahr 2020 und noch 5.000 € im Jahr darauf.

²⁸ Der Overheadsatz wurde durch einen Beschluss des Zentralausschusses des ZFH im Jahr 2021 auf 16 % angehoben.

2.8 Fehlende Überprüfung und Neuverhandlung der Finanzierungsbeiträge der Länder

Das Land Rheinland-Pfalz als Sitzland trug die Bau- und Investitionskosten sowie die Kosten für das hauptamtliche und hauptberufliche Personal des ZFH für die ersten vier Jahre ab dem auf das Jahr des Vertragsabschlusses folgenden Haushaltsjahr. Rechtzeitig vor dem Ablauf dieses Zeitraums wären Neuverhandlungen der vertragschließenden Länder über die weitere Finanzierung dieser Kosten zu führen gewesen.²⁹ Die übrigen Personal- und alle Sachkosten der Zentralstelle tragen die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland im Verhältnis von 55 : 35 : 10.³⁰

Der Staatsvertrag wurde im Jahr 1996 geschlossen und in den Jahren 1997 und 1998 ratifiziert. Die Länder haben bisher keine Neuverhandlungen über die Finanzierung der Kosten des ZFH geführt. Ihre Finanzierungsbeiträge wurden seit Jahren im Rahmen der Haushaltsplanungen im Wesentlichen unverändert fortgeschrieben.

Rheinland-Pfalz leistete im Prüfungszeitraum mit durchschnittlich 339.000 € jährlich drei Viertel der Grundfinanzierung. Hessen zahlte 99.500 €, das Saarland trug 18.100 € im Jahr bei. Wie die Finanzierungsanteile festgesetzt wurden, war nicht nachvollziehbar. Zudem erbrachte Rheinland-Pfalz weitere Leistungen. So wurden dem ZFH Räumlichkeiten an der Hochschule Koblenz im Umfang von mehr als 500 m² mietfrei überlassen, für die das ZFH lediglich die Betriebskosten zahlte. Ferner war der Leiter des ZFH zur Wahrnehmung seiner Aufgaben beim ZFH zur Hälfte von seiner Lehrverpflichtung an der Hochschule Koblenz freigestellt.

Das Ministerium hat erklärt, vor einer Forderung nach Neuverhandlung sollten die Zahlengrundlagen erhoben und geprüft werden. Falls sich aus der Überarbeitung der Kosten- und Leistungsrechnung Anhaltspunkte ergeben würden, könne ggf. eine Anpassung geprüft werden.

2.9 Durchführung von Fernstudiengängen über das ZFH evaluieren

Die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland haben die Empfehlungen des Wissenschaftsrats zum Ausbau von Fernstudienangeboten aus dem Jahr 1992³¹ durch die Errichtung des ZFH umgesetzt. Erwartet wurde ein erheblicher Synergieeffekt insbesondere bei der Organisation, Administration und Durchführung von Fernstudienangeboten, weil die fernstudien-spezifische Infrastruktur nicht in jedem der drei Bundesländer eingerichtet werden musste, sondern länderübergreifend arbeiten kann.³²

Die Anzahl der Studierenden hat sich seit der Errichtung des ZFH grundsätzlich positiv entwickelt. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war der Ausbau der Fernstudienangebote an den Hochschulen in den am Staatsvertrag beteiligten Ländern im Prüfungszeitraum aber sehr unterschiedlich. In Rheinland-Pfalz war der Anteil der Fernstudierenden mit 9 % überdurchschnittlich hoch. In Hessen (2,3 %) und insbesondere im Saarland (0,7 %) war er dagegen vergleichsweise gering.³³ Während auf die Hochschule Koblenz fast ein Drittel aller Studierenden des ZFH-Verbunds entfiel, bestand an den Hochschulen in Mainz und Worms kein Fernstudienangebot.

²⁹ Artikel 11 Abs. 1 des Staatsvertrags.

³⁰ Artikel 11 Abs. 2 des Staatsvertrags.

³¹ Wissenschaftsrat, Empfehlungen zum Fernstudium vom 13. November 1992 (Drucksache 929/92).

³² Gesetzentwurf der Landesregierung zum Landesgesetz zu dem Staatsvertrag über Fernstudien an Fachhochschulen (Drucksache 13/2767 S. 1).

³³ Wintersemester 2021/2022.

In zwei Studiengängen der Sozialen Arbeit, die hochschul- und länderübergreifend durchgeführt wurden, waren 29 % der Fernstudierenden des ZFH-Verbands eingeschrieben. Kooperationen fehlten dagegen weitgehend in den wirtschaftswissenschaftlichen und technisch-naturwissenschaftlichen Studiengängen.

Eigene Studienprogramme bietet das ZFH nicht an. Es ist davon abhängig, dass die Hochschulen Fernstudiengänge entwickeln und über das ZFH durchführen.

Seit der Errichtung des ZFH haben sich die Rahmenbedingungen im Hochschulbereich erheblich verändert. Aufgaben, die vom ZFH für die Hochschulen erledigt wurden, wie z. B. Bewerbung, Zulassung und Rückmeldung, wurden weitgehend digitalisiert. Die Grenzen bei der Entwicklung und Durchführung von Präsenzstudiengängen, berufs- und ausbildungsintegrierenden bzw. weiterbildenden Studiengängen sowie Fernstudiengängen sind infolge der digitalen Durchdringung von Studium und Lehre teilweise fließend. Vor diesem Hintergrund sowie aufgrund verbesserter personeller und sächlicher Ressourcenbereitstellung sind Hochschulen immer weniger auf das Dienstleistungsangebot des ZFH und eine fernstudien-spezifische Infrastruktur angewiesen.

Das Ministerium hat erklärt, das ZFH wurde und werde regelmäßig evaluiert. Die Anregungen des Rechnungshofs würden den zuständigen Gremien zur Beratung vorgelegt.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die voraussichtlichen Einnahmen und zu leistenden Ausgaben im Haushaltsplan vollständig zu veranschlagen,
- b) die Zweckbindung - soweit diese erforderlich und bislang nicht eindeutig gesetzlich oder durch Auflagen Dritter begründet wurde - durch Zweckbindungsvermerke sicherzustellen,
- c) Stellenanträge durch angemessene Personalbedarfsermittlungen zu begründen,
- d) die Risiken der aus Gebühreneinnahmen finanzierten Beschäftigungsverhältnisse zu prüfen und mit geeigneten Stellenbewirtschaftungsmaßnahmen zu begrenzen,
- e) Modulbezugsgebühren kostendeckend zu kalkulieren und die Angemessenheit der Gebührensätze regelmäßig durch Nachkalkulationen zu überprüfen,
- f) eine ordnungsgemäße und aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung zu implementieren,
- g) ein ordnungsgemäßes und bedarfsgerechtes Vertragsmanagement sicherzustellen,
- h) die Finanzierungsbeiträge der beteiligten Länder zu überprüfen und ggf. neu zu verhandeln,
- i) die Durchführung von Fernstudiengängen über das ZFH erneut zu evaluieren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Finanzierung von Leistungen des ZFH für Studierende an Hochschulen außerhalb der am Staatsvertrag beteiligten Länder rechtssicher zu gestalten und eine Quersubventionierung durch die Grundfinanzierung auszuschließen,

- b) die erforderlichen Daten zu den Personal- und Sachausgaben unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit soweit möglich automatisiert in einem System abzubilden,
- c) über das Ergebnis der Beratungen der Gremien des ZFH zur Evaluation zu Nr. 3.1 Buchstabe i zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, den Staatsvertrag um die Aufgaben zu ergänzen, die das ZFH im Zusammenhang mit Fernstudienangeboten von Hochschulen außerhalb der am Staatsvertrag beteiligten Länder wahrnehmen darf.