Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein

Bemerkungen 2015

mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2013

Kiel, 17. März 2015

27. Gebühren der Hochschulen - noch ausbaufähig!

Die Hochschulen haben 2012 für Dienstleistungen und die Benutzung ihrer Einrichtungen 4,1 Mio. € eingenommen. Nicht alle Hochschulen haben ihre Einnahmequellen konsequent ausgeschöpft.

Das Wissenschaftsministerium muss im Rahmen seiner Rechtsaufsicht sicherstellen, dass die Gebührensatzungen der Hochschulen ordnungsgemäß sind.

Wenn die Hochschulen wirtschaftlich tätig sind, dürfen sie den Wettbewerb nicht verzerren. Das betrifft z. B. den Hochschulsport und die Vermietung von Räumen.

Durch Beiträge für Langzeitstudierende könnten Einnahmen von 1,6 Mio. € pro Jahr erzielt werden, davon 1,1 Mio. € allein an der Universität Kiel. Das Land sollte hierfür eine gesetzliche Grundlage schaffen.

27.1 Vorbemerkung

Seit 2007 sind die Hochschulen verpflichtet, zur Erfüllung ihrer Aufgaben eigene Einnahmen zu erwirtschaften. Eine Einnahmequelle sind Verwaltungsgebühren nach § 41 HSG. Diese regeln die Hochschulen durch Satzung. Im Einzelnen können Gebühren erhoben werden für

- besondere Dienstleistungen der Hochschulverwaltung,
- die Teilnahme am Hochschulsport und
- die Benutzung von Hochschuleinrichtungen.

Die Gebühren sind nicht zu verwechseln mit allgemeinen Studienbeiträgen für Kosten des Studiums (im üblichen Sprachgebrauch: Studiengebühren). Diese sind im HSG nicht vorgesehen.[1]

27.2 Einnahmen aus Gebühren gestiegen

Die Einnahmen aus den Gebühren nach § 41 HSG sind zwischen 2010 und 2012 von 3,6 Mio. € auf 4,1 Mio. € gestiegen. Sie setzen sich 2012 wie folgt zusammen:

- Die Einnahmen aus Verwaltungsgebühren betragen 0,9 Mio. € und haben sich nahezu verdoppelt.
- Aus der Vermietung ergeben sich Einnahmen in Höhe von 1 Mio. €.

---

1 Siehe aber Hochschulbericht 2011 des LRH, S. 141 f., Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 3.2.

- Die Teilnahmegebühren aus dem Hochschulsport betragen 2,2 Mio. €. Sie haben damit zu mehr als der Hälfte zu den Gebühreneinnahmen beigetragen, obwohl nur 4 Hochschulen selbst Hochschulsport anbieten.

Im Jahr 2012 haben die Hochschulen 269 Mio. €[1] vom Land erhalten. Im Verhältnis dazu machen die Gebühreneinnahmen einen geringen Teil im Hochschulhaushalt aus.

27.3 Gebühren müssen angemessen sein

Wenn die Hochschulen Gebühren erheben, müssen sie das Verwaltungskostengesetz (VwKostG)[2] beachten.[3] Eine Gebühr ist danach so zu bemessen, *„dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Verwaltungsgebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Kostenschuldner andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht.“*[4] Dieser Grundsatz wird als Äquivalenzprinzip bezeichnet. Aufgrund dessen sind Aufschläge zu erheben, wenn die Amtshandlung den Gebührenpflichtigen begünstigt.

Die Hochschulen müssen die unbestimmten Rechtsbegriffe konkretisieren und Ermessensentscheidungen treffen. Damit haben sie sich schwer getan.

27.4 Gebühren an den Hochschulen sehr unterschiedlich und nicht rechtskonform

Das Gebührenwesen an den schleswig-holsteinischen Hochschulen ist unterschiedlich ausgeprägt. Zum einen verzichten einige Hochschulen auf bestimmte Gebühren. Zum anderen weichen bei gleicher Dienstleistung die Gebührensätze deutlich voneinander ab.

---

1 Landeshaushaltsplan des Landes Schleswig-Holstein für 2014, Kapitel 07 20 Maßnahmegruppe 06: Ist 2012.

2 Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein vom 17.01.1974, GVOBl. Schl.-H. S. 37, zuletzt geändert durch Art. 48 LVO vom 04.04.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 143.

3 § 41 Satz 4 HSG.

4 § 3 Abs. 1 VwKostG.

27.4.1 Beispiel Einschreibgebühren

6 der 9 staatlichen Hochschulen erheben eine Gebühr für die Bearbeitung der Einschreibung. Keine Gebühr nehmen die Fachhochschule (FH) Westküste, die Muthesius Kunsthochschule und die Musikhochschule Lübeck. Die anderen Hochschulen haben zwischen 2010 und 2012 Einschreibgebühren eingeführt bzw. erhöht. Vor allem deswegen haben sich die Einnahmen aus Verwaltungsgebühren nahezu verdoppelt.

Die Bandbreite der Gebühren ist groß: Sie reicht von 25 € an den beiden Flensburger Hochschulen bis 100 € an der FH Kiel.

Die Gebühren sind fehlerhaft ermittelt worden:

- Die Universität Kiel, die Universität Lübeck und die FH Kiel haben die mit der Einschreibung zusammenhängenden Sach- und Personalkosten nicht bzw. nicht korrekt berücksichtigt.
- Den wirtschaftlichen Wert oder sonstigen Nutzen der Leistung für den Empfänger hat keine Hochschule beachtet: Dabei handelt es sich um die Hochschulmitgliedschaft selbst und die damit verbundenen Nutzungs- und Teilnahmerechte.

Die **Universität Kiel** betrachtet die Einschreibung kostenmäßig als Gesamtvorgang. Dieser beinhalte auch die Kosten für abgelehnte Bewerber und eine Broschüre für Erstsemester. Den individuellen Nutzen der Einschreibung habe die Universität Kiel betrachtet, jedoch nicht dokumentiert. Die **FH Kiel** versteht unter der Einschreibung den gesamten Vorgang der Zulassung: Antrag, Auswahl, Bescheidung, Einschreibung.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Die gebührenpflichtige Amtshandlung ist die Bearbeitung der Einschreibung, nicht jedoch das gesamte Bewerbungsverfahren. Demgemäß können nur solche Personal- und Sachaufwendungen berücksichtigt werden, die unmittelbar für die Einschreibung entstehen. Dies schließt aus, bei der Festsetzung der Gebühr den Personal- und Sachaufwand zu berücksichtigen, der etwa durch Broschüren für Erstsemester oder die Ablehnungen entstanden ist.

Die **Musikhochschule Lübeck** wird sich mit der Frage der Erhebung einer Einschreibgebühr befassen. Dagegen lehnt die **FH Westküste** weiterhin Einschreibgebühren ab. Die Studierenden würden unnötig belastet. Zudem könnten Wettbewerbsnachteile entstehen.

Der **LRH** teilt diese Auffassung nicht. Bundesweit ist es üblich, Einschreibgebühren zu erheben.[1]

27.4.2 Beispiel Gebühren für Eignungsprüfungen

Ein Studium ist auch ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung möglich. Die Studienbewerber müssen aber eine Eignungsprüfung ablegen. Dafür verlangen die Europa-Universität Flensburg (Universität Flensburg) und die Universität Kiel sowie alle Fachhochschulen Gebühren. Die Bandbreite reicht von 140 € bis 250 €.

Die **Universität Kiel** plant, ihre Gebühr in Höhe von 141 € der Gebühr der FH Kiel (250 €) anzupassen. Ohne eine solche Anpassung würde sich der in den vergangenen Jahren entstandene „Gebührentourismus“ verstärken: Bewerber unterziehen sich an der Universität Kiel der Eignungsprüfung, um sich dann mit der festgestellten Hochschulzugangsberechtigung an der FH Kiel einzuschreiben.

Daneben können Gebühren für besondere Eignungsprüfungen in den Fächern Sport, Musik und Kunst erhoben werden.[2] Diese Möglichkeit wird nur von der Musikhochschule Lübeck genutzt. Sie erhebt 30 €, um den Antrag auf Zulassung zur Eignungsprüfung zu bearbeiten.

27.4.3 Fazit

Die Hochschulen sollten angesichts ihrer Unterfinanzierung alle Möglichkeiten ausschöpfen, Verwaltungsgebühren zu erheben.

Die Hochschulen müssen die Gebühren überprüfen und ggf. neu festlegen. Sie müssen dafür sowohl den Verwaltungsaufwand korrekt ermitteln als auch den Vorteil des Nutzers berücksichtigen. Die Gebührenkalkulationen sind zu dokumentieren. Fehlerhafte Gebührensatzungen sind durch neue Satzungen zu ersetzen. Danach sollten die Hochschulen ihre Gebührenkalkulationen in einem regelmäßigen Turnus überprüfen und ggf. anpassen.

Ein Großteil der Hochschulen hat angekündigt, die Hinweise des LRH zu berücksichtigen und die Gebührensatzungen zu ändern.

Das Wissenschaftsministerium muss im Rahmen der Rechtsaufsicht sicherstellen, dass die Gebührensatzungen den rechtlichen Vorgaben

---

1 Hochschulbericht 2011 des LRH, Nr. 8.9.2, S. 134.

2 § 39 Abs. 6 HSG.

entsprechen. Es sollte die Hochschulen auch in Selbstverwaltungsangelegenheiten beraten und unterstützen.

Das **Wissenschaftsministerium** weist auf die engen personellen Kapazitäten hin. Vor diesem Hintergrund übe es seine Rechtsaufsicht vor allem in den Fällen aus, in denen Anhaltspunkte für ein nicht rechtmäßiges Handeln vorliegen. Im Übrigen stehe das Ministerium den Hochschulen, soweit von ihnen gewünscht, auch beratend und unterstützend zur Seite.

27.5 Wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Tätigkeiten sachgerecht trennen

Die Hochschulen sind in bestimmten Bereichen wirtschaftlich tätig. Das betrifft den Hochschulsport für Externe und die Vermietung von Hochschuleinrichtungen.

Staatliche Beihilfen für wirtschaftliche Tätigkeiten sind verboten (Beihilfeverbot).[1] So soll verhindert werden, dass sich die staatliche Finanzierung wettbewerbsverzerrend auswirkt. Seit 01.01.2007 gelten folgende Regeln:[2]

- Hochschulen und Forschungseinrichtungen müssen bei Kosten und Erlösen zwischen wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten trennen.
- Die staatliche Finanzierung (Beihilfe) ist nur für nicht wirtschaftliche Tätigkeiten wie Lehre und Grundlagenforschung zulässig.
- Wirtschaftliche Tätigkeiten wie z. B. Auftragsforschung oder Vermietung von Räumen müssen sich selbst tragen. Ihre Subventionierung aus staatlichen Mitteln ist unzulässig (Beihilfeverbot).

Erforderlich ist also eine Trennungsrechnung. Sowohl der EU-Unionsrahmen als auch die Hochschulhaushalteverordnung[3] geben dies ausdrücklich vor. Hierzu müssen die Einzelkosten vollständig berücksichtigt und die Gemeinkosten sachgerecht auf die jeweilige Dienstleistung umgelegt werden. Erfolgt die Trennung nicht, sieht die Kommission der Europäischen Union alle staatlichen Zuschüsse als Beihilfen an. Es droht eine Rückforderung, wenn Hochschulen staatliche Mittel für wirtschaftliche Tätigkeiten verwenden.

---

1 Art. 107 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vom 13.12.2007, ABl. EU Nr. C 115 vom 09.05.2008, S. 47.

2 Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, http://eur-lex.europa.eu; bzw. seit dem 01.07.2014: Rz. 18 Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation; http://eur-lex.europa.eu.

3 § 6 und § 10 Abs. 6 Landesverordnung über die Hochschulhaushalte (Hochschulhaushalteverordnung - HHVO) vom 15.09.2011, NBl. MWV. Schl.-H. S. 78.

27.5.1 Hochschulsport

Die Universität Flensburg, die Universität Kiel, die Universität Lübeck und die FH Kiel erzielen Einnahmen aus dem Hochschulsport.

Hochschulsport ist Ausdruck der sozialen Verpflichtung bzw. Fürsorgepflicht für Mitglieder der Hochschule. Als solcher gehört er zur nicht wirtschaftlichen Tätigkeit von Hochschulen. Sobald externe Personen die Sportangebote nutzen, handeln die Hochschulen wirtschaftlich. Das ist nur an den Universitäten in Flensburg, Kiel und Lübeck der Fall. Die Hochschulen treten hier in Konkurrenz zu privaten Sportanbietern.

Diese Hochschulen erheben in der Regel Gebühren, deren Höhe nach dem Status der Teilnehmer gestaffelt ist. Sie unterscheiden nach Studierenden, Mitarbeitern und Externen. Bis 2013 haben die Hochschulen keine Trennungsrechnung erstellt. Marktübliche Preise werden nur von der Universität Kiel und für den Fitnessbereich der Universität Flensburg erhoben.

Für die **Universität Kiel** kann bereits die Heranziehung von Marktpreisen den Vorwurf der Quersubventionierung verhindern. Die konsultierten Wirtschaftsprüfer würden hier kein Problem sehen. Die **Universität Flensburg** hat mitgeteilt, dass sie Marktpreise überschreite. Damit erfülle sie die Vorgaben des EU-Beihilferahmens. Danach sei eine Vollkostenrechnung nur dann erforderlich, wenn es keine Marktpreise gibt.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Die Hochschulen haben den Nachweis zu erbringen, dass keine Quersubventionierung im Hinblick auf das Sportangebot für Externe stattfindet. Hierfür ist eine Trennungsrechnung auf Basis der Vollkosten erforderlich. Dass eine Vollkostenrechnung nur zu erstellen ist, wenn es keine Marktpreise gibt, gilt ausschließlich für den Bereich der Auftragsforschung.[1]

27.5.2 Vermietung von Hochschuleinrichtungen: Nutzungsentgelte teilweise zu gering

Die Entgelte für die Vermietung von Räumen an Dritte sind an den Hochschulen unterschiedlich geregelt. Die Mehrheit der Hochschulen hat Raumpauschalen (pro Tag)[2] festgelegt:

---

1 Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, Nr. 3.2.1, Abl. EU Nr. C 323 vom 30.12.2006.

2 Stand: 1. Halbjahr 2014.

Mietpreise für Hörsäle und Seminarräume*

Hochschule	Bandbreite der Raumpauschalen pro Tag und Sitzplatz in €
Universität Flensburg	1,00
Universität Kiel	0,57 bis 0,60
Universität Lübeck	3,42 bis 8,55
FH Flensburg	1,00 bis 1,02
FH Kiel	3,89 bis 4,76
FH Lübeck	2,61 bis 8,20
FH Westküste	0,57 bis 1,46
MHS Lübeck	2,14 bis 5,00

* Die Muthesius Kunsthochschule sieht keine Vermietung von Räumen vor.

Die Raumpauschalen der Universität Kiel, der beiden Flensburger Hochschulen und der FH Westküste fallen niedriger aus als an anderen Hochschulen. Sie liegen auch deutlich unter dem Nutzungsentgelt privater Anbieter an den einzelnen Hochschulstandorten. Diese verlangen durchschnittlich 4,75 € je Platz. Die übrigen Hochschulen weichen davon nur geringfügig ab.

Eine Vollkostenrechnung haben die Hochschulen nicht erstellt. Ausnahme: Die Universität Lübeck hat begonnen, die Kosten vollständig einschließlich der jährlichen Abschreibungen zu erfassen.

Im Ergebnis erheben die Universität Lübeck, die FH Kiel, die FH Lübeck und die Musikhochschule Lübeck marktübliche Entgelte. Die Universitäten Flensburg und Kiel sowie die FH Flensburg und die FH Westküste müssen die Mietpreise für ihre Einrichtungen noch erhöhen. Diese 4 Hochschulen haben mitgeteilt, dass sie ihre Entgelte zur Nutzung von Räumen überprüfen und ggf. neu festsetzen.

27.6 Beiträge für Langzeitstudierende unverzichtbar

Das HSG lässt in Schleswig-Holstein keine allgemeinen Studienbeiträge zu.[1] Es sieht auch keine Beiträge für Langzeitstudierende vor. Im Gegensatz dazu hatten die Hochschulen in den meisten anderen Bundesländern früher die Möglichkeit, solche Beiträge von Langzeitstudierenden zu erheben.[2] Das änderte sich mit der Einführung von allgemeinen Studienbeiträgen. Nach deren Abschaffung sehen jetzt 5 Bundesländer Beiträge für Langzeitstudierende vor: In Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beginnt die Beitragspflicht ab dem 5. Semester über der

1 Siehe aber Hochschulbericht 2011 des LRH, S. 141 f.; Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 3, S. 14.

2 Siehe Hochschulbericht 2011 des LRH, S. 134.

Regelstudienzeit. In Bremen werden ab dem 15. Fachsemester Beiträge erhoben.

Auch in Schleswig-Holstein besteht Handlungsbedarf:
Langzeitstudierende überschreiten in ihrem Studiengang die Regelstudienzeit erheblich. So weist die Universität Kiel im Wintersemester 2013/14 über 1.100 Studierende auf, die sich mindestens im 15. Fachsemester befinden - darunter ein Studierender im 95. Fachsemester. An den anderen Hochschulen waren dies bisher vergleichsweise wenige Studierende, auch wenn sich insbesondere an den Fachhochschulen ein Anstieg in den Bachelor-Studiengängen andeutet.

Lange studieren auch diejenigen, die sich nach einem Hochschulabschluss als Zweitstudienbewerber erneut in einen Bachelor-Studiengang einschreiben oder ohne vorherigen Abschluss mehrfach den Studiengang wechseln. Dies ist an den Vorstudienzeiten ablesbar: An der Universität Kiel weisen im Wintersemester 2013/14 ein Drittel der Studierenden bei Aufnahme eines Bachelor-Studiengangs Vorstudienzeiten auf. Im Durchschnitt sind es 7,4 Semester. Grund: Es handelt sich bei 30 % der Studierenden mit Vorstudienzeiten um Zweitstudienbewerber. Der Studierende mit der längsten Vorstudienzeit hat jedoch ein Erststudium (Diplom) begonnen. Er hat vorher bereits 86 Hochschulsemester etwas anderes studiert, ohne einen akademischen Abschluss zu erlangen. Er dürfte demnächst das Rentenalter erreichen.

Der LRH hatte 2011 dem Land und den Hochschulen empfohlen, Gegenmaßnahmen zu ergreifen.[1] Diese sind bisher nicht ersichtlich. Daher wiederholt der LRH seine Forderung. Es muss verhindert werden, dass durch wiederholte Studienfachwechsel die Verweildauer an den Hochschulen beliebig verlängert wird. Hierzu ist die Einführung von Studienbeiträgen für Langzeitstudierende ein geeignetes Mittel.

Bei einer Beitragspflicht von 500 € ab dem 15. Fachsemester könnten rechnerisch Einnahmen von 1,6 Mio. € im Jahr generiert werden. Davon entfielen allein auf die Universität Kiel 1,1 Mio. €. Als sachgerechte Alternative kommt eine Beitragspflicht infrage, die an das Überschreiten der Regelstudienzeit um mehrere Semester geknüpft ist. Eine Beitragspflicht sollte auch für Zweitstudienbewerber und bei mehrfachem Wechsel des Studienfachs oder Studiengangs eingeführt werden.

1 Die schleswig-holsteinische Hochschullandschaft und ihre Finanzierung, Sonderbericht 2011 des LRH, S. 54.

Beiträge für Langzeitstudierende tragen dazu bei,

- die Studienzeiten zu verkürzen,
- die Ressourcen der Hochschulen zu schonen und
- die Finanzierung der Hochschulen zu verbessern.

Das HSG sollte entsprechend ergänzt werden.

Diese Empfehlungen finden überwiegend keine Zustimmung:

- Das **Wissenschaftsministerium** spricht sich gegen Studienbeiträge aus, weil Langzeitstudierende nicht per se Kapazitäten der Hochschule in Anspruch nähmen. Nach Überschreitung der Regelstudienzeit seien sie nicht mehr kapazitätswirksam und würden keine zusätzlichen Kosten verursachen.
- Auch die **Universität Kiel** lehnt die Einführung von Studiengebühren ab. Sie bezweifelt, dass Einnahmen in der prognostizierten Höhe möglich seien, da sich Langzeitstudierende exmatrikulieren würden.
- Die **FH Kiel** hält es für problematisch, eine juristisch nicht anfechtbare Formulierung zu finden. Es gebe viele Gründe, warum sich ein Studium verzögert habe. Die Regeln des Nachteilsausgleichs und der Chancengleichheit dürften nicht verletzt werden.
- Die **Universität Flensburg und die FH Lübeck** sehen einen erheblichen Aufwand bei der Erhebung und Bearbeitung von Langzeitgebühren. Dieser führe in einen personellen Mehrbedarf, der sich aufgrund der geringen Fallzahlen voraussichtlich nicht rechne.

Dagegen plant die **Universität Lübeck** die Gebühr einzuführen, sofern dies gesetzlich vorgesehen ist. Die **FH Flensburg** hat mitgeteilt, dass über die Einführung zu diskutieren sei.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Es handelt sich bei den Langzeitstudierenden in hohem Maße um Zweitstudienbewerber. Sie nehmen damit Studienkapazität in Anspruch. Dies gilt auch für Studierende, die häufig den Studiengang wechseln. Andere Langzeitstudierende halten den Studierendenstatus allein dazu aufrecht, Leistungen und Vergünstigungen zu erhalten. Dem ist entgegenzutreten. Der Krankenversicherungsschutz für Studierende wird z. B. regelmäßig nur für 14 Fachsemester gewährt. Das Bundessozialgericht hat diese Regelung bestätigt, da sie der Abwehr von Missbrauch dient.[1]

[1] Bundessozialgericht, Az. B 12 KR 17/12 R, Urteil vom 15.10.2014.