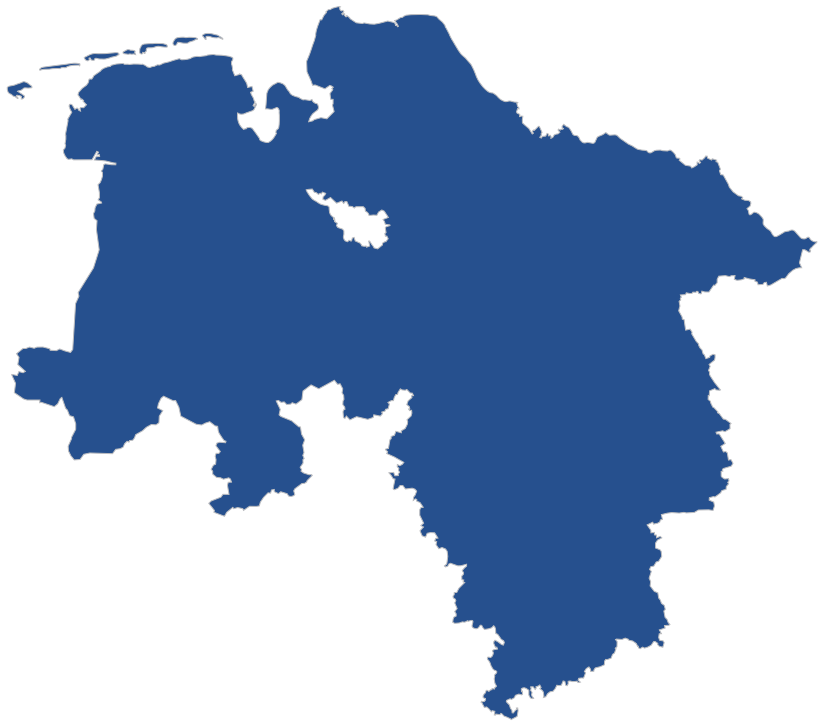


**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2017**



Niedersachsen

15 Unzureichende Gebührenerhebung durch Hochschulen

Die Hochschulen könnten durch eine an den Kosten orientierte Bemessung von Gebühren ihre Einnahmen erhöhen.

Der LRH regt an, dass die Hochschulen ihre Gebührenordnungen unter dem Aspekt einer angemessenen Kostendeckung überarbeiten. Zudem empfiehlt der LRH, die hochschulgesetzliche Statuierung von Mahn- und Rücknahmegebühren zu prüfen.

Allgemeines

Die Hochschulen erheben nach Maßgabe des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) von ihren Mitgliedern und Angehörigen sowie von externen Nutzern Gebühren und Entgelte.¹⁶⁴ Hierbei handelt es sich um eigene Einnahmequellen der Hochschulen. Sie sollen ihr Budget verbessern und sicherstellen, dass sich die Empfänger einer Leistung an den entstehenden Verwaltungskosten beteiligen. Der LRH prüfte die Erhebung von Gebühren im Hochschulbereich und stellte in diesem Zusammenhang u. a. Folgendes fest:

Gasthörerinnen und Gasthörer

Für Gasthörerinnen und Gasthörer schreibt das Hochschulgesetz eine Mindestgebühr je Semester vor, deren Höhe je nach Umfang der Inanspruchnahme der Lehrveranstaltungen gestaffelt ist.¹⁶⁵ Sie beträgt 50 € bei einer Belegung von bis zu vier Semesterwochenstunden, 75 € bei einer Belegung von mehr als vier Semesterwochenstunden und 125 € bei Einzelunterricht. Einzelheiten zur genauen Höhe der Gebühren regeln die Hochschulen eigenständig in ihren Gebühren- und Entgeltordnungen.¹⁶⁶

¹⁶⁴ §§ 11, 13 NHG in der Fassung vom 26.02.2007 (Nds. GVBl. S. 69), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 18.12.2018 (Nds. GVBl. S. 317).

¹⁶⁵ § 13 Abs. 5 Satz 1 NHG.

¹⁶⁶ § 13 Abs. 9 NHG.

Die gesetzlichen Gebührensätze stammen aus dem Jahr 2002 und bestehen seitdem in unveränderter Höhe fort. Sie basieren auf den seinerzeitigen Festsetzungen mehrerer Hochschulen, die entsprechende Beträge in ihren jeweiligen Gebührenordnungen¹⁶⁷ festgelegt hatten. Nach den Erkenntnissen des LRH machten fünf Hochschulen lediglich die Mindestbeträge geltend. Die anderen Hochschulen erhoben höhere Gebühren. Diese beruhten allerdings nicht auf individuellen Kalkulationen, sondern zumeist auf Schätzungen und beliefen sich bei einer Belegung von bis zu vier Semesterwochenstunden auf mindestens 100 €. Dagegen nahm die Universität Hannover eine Kostenkalkulation vor, bei der sie ihre Personal- und Sachausgaben zugrunde legte und zusätzlich 6 % der Einnahmen als allgemeine Verwaltungskosten ansetzte. Hieraus ergab sich ein Betrag von 128 € pro Semester, den sie unabhängig von der Anzahl der besuchten Veranstaltungen von den Gasthörerinnen und Gasthörern verlangte.¹⁶⁸ Auf diese Weise erreichte die Universität Hannover eine deutliche Ausweitung ihrer Einnahmen. So konnte die Hochschule im Jahr 2015 das Gebührenaufkommen ihrer 800 Gasthörerinnen und Gasthörer gemessen an den gesetzlichen Mindestgebühren mehr als verdoppeln.¹⁶⁹

Mahn- und Rücknahmegebühren

Studierende sind erstmals mit der Einschreibung und anschließend jeweils mit Ablauf der Rückmeldefrist zur Entrichtung eines Verwaltungskostenbeitrags verpflichtet.¹⁷⁰ Bei Ausbleiben der Zahlung dieses Semesterbeitrags¹⁷¹ erinnern die Hochschulen zunächst formlos und eröffnen bei weiterer Säumigkeit ein Mahnverfahren. Während sieben Hochschulen auf Basis des geschätzten Aufwands für das Personal

¹⁶⁷ Hierzu waren die Hochschulen gemäß § 81 Satz 3 NHG in der Fassung vom 24.03.1998 (Nds. GVBl. S. 300) ermächtigt.

¹⁶⁸ Für Lehrveranstaltungen der „Kulturwissenschaften“ und „Ästhetische Bildung und Gestaltung“ erhöht sich der Betrag auf 150 €.

¹⁶⁹ 800 Gasthörer x 62,50 € (Mittelwert aus 50 € und 75 €) x 2 Semester = 100.000 €.

¹⁷⁰ § 11 Abs. 1 Satz 1, § 14 Abs. 1 Satz 1 NHG.

¹⁷¹ Der Begriff Semesterbeitrag umfasst den Verwaltungskostenbeitrag sowie weitere Abgaben (z. B. Studentenwerk, Semesterticket, AStA und dgl.), die zusammen erhoben werden.

und die sächlichen Verwaltungskosten für das Mahnverfahren Gebühren zwischen 15 € und 25 € erheben, verzichten viele andere Hochschulen auf derartige Gebühren. Ausgehend von einer Gebühr in Höhe von 15 € ergäben sich für die Hochschulen bei rd. 200.000 Studierenden¹⁷² in Niedersachsen bei einer durchschnittlichen Mahnquote von 7 % zusätzliche Einnahmen von rd. 420.000 € jährlich.¹⁷³

Ein gesonderter Verwaltungsaufwand entsteht den Hochschulen auch durch Mehrfachimmatrikulationen. Viele Studierwillige schreiben sich vor Beginn ihres Studiums an mehreren Hochschulen ein und entscheiden sich erst kurzfristig für den endgültigen Studienort. Denjenigen Hochschulen, die nicht ausgewählt wurden, entsteht zusätzlicher Aufwand.¹⁷⁴ Überdies besteht das Risiko, dass Studienplätze unbesetzt bleiben. Die Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel erhebt für die Rückabwicklung der Immatrikulation in derartigen Fällen eine Gebühr von 55 €. Die übrigen Hochschulen verzichten darauf.

Empfehlungen des LRH

Der LRH präferiert die von der Universität Hannover praktizierte Festsetzung der Gasthörerengebühren auf Basis einer konkreten Kostenberechnung als Best Practice-Modell. Zudem ist eine feste Gebühr pro Gasthörer gegenüber einer nach Nutzungsintensität differenzierenden Staffelung auch deshalb zweckmäßig, weil dieses Gebührenmodell die Abrechnung vereinfacht und so Verwaltungsaufwand verringert.

Die Erhebung von Mahn- und Rücknahmegebühren durch die Hochschulen entsprechen nach Auffassung des LRH dem Äquivalenzprinzip. Sie gleichen den erhöhten Aufwand der Hochschulen für Studierende aus, die entweder wegen ihres Semesterbeitrags zahlungssäumig sind oder eine Rückabwicklung ihrer Einschreibung begehren.

¹⁷² Zahlen zum Wintersemester 2015/2016.

¹⁷³ 200.000 Studierende x 7 % x 15 € x 2 Semester = 420.000 €.

¹⁷⁴ Auflösung der Akte, Rückübersendung der Unterlagen, Erstellung der multifunktionalen Chipkarte mit einem Materialwert von 12 €, Rücküberweisung des Semesterbeitrags sowie Kosten für die Durchführung von Nachrückverfahren.

Überdies dienen sie dem haushaltsrechtlichen Gebot, Einnahmen zugunsten des Landes vollständig auszuschöpfen.¹⁷⁵

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur sollte die Hochschulen im Rahmen seiner aufsichtsrechtlichen Befugnisse auffordern, ihre Gebühren- und Entgeltordnungen – dem Beispiel der Universität Hannover folgend – dahingehend anzupassen, dass Gasthörerinnen und Gasthörer an den Kosten orientierte Gebühren zu entrichten haben. Zudem sollten die gesetzlichen Mindestbeträge aus dem Jahr 2002 aktualisiert werden. Des Weiteren sollte das Ministerium dafür Sorge tragen, dass die Hochschulen künftig Mahngebühren für die verspätete Zahlung des Semesterbeitrags sowie Rücknahmegebühren erheben.

Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur

Das Ministerium für Wissenschaft und Kultur weist darauf hin, dass die Bestimmung der Höhe der Gebühren und Entgelte nach dem Hochschulgesetz in die originäre und alleinige Zuständigkeit der jeweiligen Hochschule falle. Für den Erlass einer entsprechenden Gebühren- und Entgeltordnung sei eine Genehmigung des Fachministeriums nicht erforderlich.

Da das Gesetz für Gasthörerinnen und Gasthörer die Erhebung kostendeckender Entgelte nicht vorsehe, sei die Entscheidung einiger Hochschulen, lediglich die gesetzlichen Mindestbeträge zu erheben, rechtlich nicht zu beanstanden. Vielmehr bleibe es den Hochschulen überlassen, den Austausch mit anderen Hochschulen zu suchen und daraus eigene standortspezifische Schlüsse und Konsequenzen abzuleiten.

In Bezug auf die Mahn- und Rücknahmegebühren ist das Ministerium der Ansicht, dass das NHG für derartige Zahlungsverpflichtungen keine Rechtsgrundlage enthalte. Mit dem von den Studierenden zu entrichtenden Verwaltungskostenbeitrag seien alle Leistungen der

¹⁷⁵ § 34 Abs. 1 LHO.

Hochschulen im Rahmen des Rückmeldeverfahrens abgegolten. Darauf habe das Ministerium die Hochschulen auch hingewiesen.

Zudem bestimme das Hochschulgesetz, dass geleistete Abgaben und Entgelte zu erstatten sind, wenn Studierende die Exmatrikulation vor oder innerhalb eines Monats nach dem Vorlesungsbeginn beantragen.¹⁷⁶ Eine Rücknahmegebühr würde diese gesetzliche Regelung gleichsam konterkarieren.

Erwiderung des LRH

Der Hinweis des Ministeriums auf die Zuständigkeit der Hochschulen für die Festsetzung der Gebühren und Entgelte trifft zu. Allerdings haben die Hochschulen bei der Festlegung der Gebühren und Entgelte ihren Aufwand zu berücksichtigen.¹⁷⁷ Im Übrigen ist zu bedenken, dass die gesetzlichen Mindestgebühren seit dem Jahr 2002 unverändert fortbestehen und bereits aus diesem Grund anpassungsbedürftig sind.

Das Ministerium weist zu Recht darauf hin, dass das geltende Hochschulrecht für die Erhebung von Mahn- und Rücknahmegebühren keine ausreichende Rechtsgrundlage enthält. Der LRH regt an, insbesondere für Fälle der nachhaltigen Säumigkeit beim Semesterbeitrag sowie der Rückabwicklung von Mehrfachimmatrikulationen eine hochschulgesetzliche Statuierung entsprechender Gebührentatbestände zu prüfen. Dies könnte helfen, die Finanzlage der Hochschulen zu verbessern.

¹⁷⁶ § 19 Abs. 6 Satz 4 NHG.

¹⁷⁷ § 13 Abs. 3 Satz 3 NHG.