

Mitteilung

des Rechnungshofs

Denkschrift 2021 zur Haushaltsrechnung 2019 (vgl. Drucksache 17/300)

hier: Beitrag Nr. 22 – Erhebung von Studiengebühren bei internationalen Studierenden (Kapitel 1410 bis 1421)

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 15. Juli 2021, Az. P-0451.12-21.13:

Der Rechnungshof empfiehlt, an den wesentlichen Regelungen des Landeshochschulgebührengesetzes zu den Studiengebühren für internationale Studierende festzuhalten. Die Gebührenhöhe sollte mit Blick auf die Kostenentwicklung regelmäßig angepasst werden, erstmals zum Wintersemester 2022/2023 um mindestens 10 Prozent.

1 Ausgangslage

Der Landesgesetzgeber hat durch eine Novellierung des Landeshochschulgebührengesetzes (LHGebG) zum Wintersemester 2017/2018 Studiengebühren für internationale Studierende eingeführt. Er folgte einem Vorschlag des Rechnungshofs aus einer vorangegangenen Beratenden Äußerung und setzte die Höhe der Gebühren unabhängig von Hochschulart und Studiengang auf 1.500 Euro je Semester fest. Die Gebühren werden von den Hochschulen durch Gebührenbescheid erhoben. Von dem Gebührenaufkommen erhält die jeweilige Hochschule 20 Prozent, die übrigen 80 Prozent kommen dem Landeshaushalt zugute.

Als internationale Studierende im Sinne des LHGebG sind alle Studierenden definiert, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats oder eines anderen Vertragsstaats des Europäischen Wirtschaftsraums haben (§ 3 Absatz 1 LHGebG).

Ausgenommen von der Gebührenpflicht sind Studierende, die den in § 3 Absatz 2 LHGebG definierten Inlandsbezug haben, also insbesondere Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit, aber deutscher Hochschulzugangsberechtigung (sogenannte Bildungsinländer). Weitere Ausnahmen wegen eines besonderen Inlandsbezugs sieht § 5 LHGebG vor. Ebenfalls ausgenommen von der Gebührenpflicht sind nach § 20 LHGebG jene internationalen Studierenden, die bereits vor

Inkrafttreten der Gesetzesnovelle, also vor dem Wintersemester 2017/2018, an einer baden-württembergischen Hochschule in demselben Studiengang immatrikuliert waren.

Nach § 6 LHGebG können durch Verwaltungsakt der Hochschule von der Gebührenpflicht insbesondere befreit werden

- Studierende, die krank oder beurlaubt sind oder sich in einem Praxissemester befinden,
- Studierende, die unter den Geltungsbereich vertraglich vereinbarter Gebührenbefreiungen fallen,
- eine begrenzte Zahl besonders begabter Studierender, wenn die betreffende Hochschule eine solche Befreiung durch Satzung vorgesehen hat.

Weitere Befreiungstatbestände hat das Wissenschaftsministerium in einer 2017 erlassenen Verordnung vorgesehen. Außerdem können die Hochschulen in Härtefällen Befreiungen von der Gebührenpflicht aussprechen.

Die Universitäten haben einigen internationalen Studierenden im Hinblick auf die Probleme, die sich aus der Coronapandemie ergeben haben, im Sommersemester 2020 und im Wintersemester 2020/2021 nach Maßgabe des § 7 LHGebG und des subsidiär geltenden § 22 Landesgebührengesetzes Befreiungen gewährt. Zugrunde lagen Empfehlungen des Wissenschaftsministeriums, wie mit diesen Härtefallregelungen sachgerecht umzugehen ist.

Im Frühjahr 2021 hat der vom Ministerium eingesetzte Monitoring-Beirat, der das Ministerium zum Thema Studiengebühren berät, seinen Zwischenbericht vorgelegt, in dem einschlägige statistische Zahlen mitgeteilt und die im Beirat kontrovers vertretenen Positionen dargelegt werden. In einem nächsten Schritt will der Beirat im Konsens Empfehlungen aussprechen, wie das Recht der Studiengebühren weiterentwickelt werden soll.

Der Rechnungshof hat die Erhebung der Studiengebühren im Sommersemester 2019 und im Wintersemester 2019/2020 an den Universitäten des Landes geprüft. Die pandemiebezogenen Befreiungen wurden vom Rechnungshof nicht geprüft, da sie nicht in den Prüfungszeitraum fielen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gesamtaufkommen der Studiengebühren

Die Landesregierung hatte bei der Einbringung des Gesetzentwurfs prognostiziert, dass das Gesamtaufkommen der Studiengebühren auf mittlere Frist das Volumen von 40 Mio. Euro erreichen wird, wovon 8 Mio. Euro auf die Hochschulen und 32 Mio. Euro auf den Landeshaushalt entfallen sollen.

Im Hinblick auf die nach Einführung der Studiengebühren geltenden Übergangsvorschriften waren im Haushaltsplan Einnahmen des Landes

für das Jahr 2017	von	5,4 Mio. Euro,
für das Jahr 2018	von	14,7 Mio. Euro,
für das Jahr 2019	von	23,5 Mio. Euro,
für das Jahr 2020	von	25,1 Mio. Euro

geplant.

Tatsächlich betragen die Einnahmen des Landes

im Jahr 2017	3,4 Mio. Euro,
im Jahr 2018	10,3 Mio. Euro,
im Jahr 2019	18,4 Mio. Euro,
im Jahr 2020	19,4 Mio. Euro.

Ursache für die Divergenz zwischen Soll- und Ist-Einnahmen war eine zu optimistische Einschätzung insbesondere der Tragweite der Übergangsvorschrift des § 20 LHGebG bei der Aufstellung des Haushalts.

Der Rechnungshof hat anhand der bei den Universitäten festgestellten Ausnahmen und Befreiungen das Gebührenaufkommen der nächsten Jahre hochgerechnet. Danach werden die Einnahmen voraussichtlich 2024 das ursprünglich angestrebte Volumen von 40 Mio. Euro erreichen. Sollte der Gesetzgeber die Höhe der Studiengebühren zum Studienjahr 2022/2023 der Kostenentwicklung anpassen, wird das Einnahmeziel voraussichtlich bereits im Jahr 2023 erreicht werden.

Auf die Universitäten entfallen etwa drei Viertel der Gebühreneinnahmen, die übrigen Hochschulen (Hochschulen für angewandte Wissenschaften, Duale Hochschule Baden-Württemberg, Pädagogische Hochschulen, Musik- und Kunsthochschulen) teilen sich das andere Viertel.

Die Gebührenzahler an den baden-württembergischen Universitäten stammen mit großer Mehrheit aus asiatischen Staaten. Allein 39 Prozent kommen aus der Volksrepublik China und 13 Prozent aus Indien. Aus den ärmsten Staaten Afrikas und der Karibik kamen lediglich 2 Prozent der Gebührenzahler.

2.2 Auswirkungen der Studiengebühren

Während der Diskussionen über die Einführung von Studiengebühren wurde geltend gemacht, die Studiengebühren würden zu einem spürbaren Rückgang der Zahl der ausländischen Studierenden an baden-württembergischen Hochschulen führen. Tatsächlich reduzierte sich die Zahl der Studierenden im Studienjahr 2017/2018 um 19,1 Prozent. Mittlerweile entspricht die Zahl der ausländischen Studierenden wieder annähernd dem Niveau vor 2017.

2.3 Reichweite der Ausnahmen und Befreiungen

Unter die Definition der internationalen Studierenden nach § 3 Absatz 1 LHGebG fielen im Wintersemester 2019/2020 an den neun Landesuniversitäten insgesamt 18.018 Studierende.

Aufgrund von Ausnahmen und Befreiungen waren im Ergebnis 6.676 Studierende gebührenpflichtig – das entspricht 37 Prozent der internationalen Studierenden. Die vom Wissenschaftsministerium kürzlich publizierte Zahl von 49 Prozent der internationalen Studierenden kommt dadurch zustande, dass das Ministerium die Bildungsinländer von vorneherein aus der Grundgesamtheit herausgerechnet hat.

2.3.1 Ausnahme für Bildungsinländer (§ 3 Absatz 2 Landeshochschulgebührengesetz)

Als sogenannte Bildungsinländer waren insgesamt 3.011 internationale Studierende an den Universitäten von der Gebührenpflicht ausgenommen – das sind 16,7 Prozent. Die Gleichstellung der Bildungsinländer mit Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten erscheint sachgerecht und wird vom Rechnungshof nicht in Frage gestellt.

2.3.2 Ausnahmen aufgrund besonderen Inlandsbezugs (§ 5 Landeshochschulgebührengesetz)

Wegen besonderen Inlandsbezugs (z. B. weil sie eine Niederlassungserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz haben) waren 1.054 internationale Studierende an den Universitäten von der Gebührenpflicht ausgenommen – das sind 5,8 Prozent. Auch diese gesetzliche Ausnahme ist systemkonform und sachgerecht.

2.3.3 Ausnahmen aufgrund der Übergangsvorschrift (§ 20 Landeshochschulgebührengesetz)

Insgesamt 4.680 Studierende – das entspricht 25,9 Prozent der internationalen Studierenden an Universitäten – mussten deshalb keine Studiengebühren entrichten, weil sie vor dem Wintersemester 2017/2018 bereits in demselben Studiengang an einer baden-württembergischen Universität immatrikuliert waren. Diese

Ausnahmevorschrift des § 20 LHGebG trägt dem Gedanken des Vertrauensschutzes Rechnung.

Die Zahl der unter diese Vorschrift fallenden Studierenden wird in den nächsten Jahren weiter zurückgehen, sodass diese Ausnahme spätestens im Studienjahr 2024/2025 keine nennenswerte Bedeutung mehr entfalten wird.

2.4 Befreiungen nach § 6 Landeshochschulgebührengesetz

Die in § 6 LHGebG vorgesehenen Befreiungen müssen von den Hochschulen im Einzelfall geprüft und angeordnet werden. Bei insgesamt 14 Prozent der internationalen Studierenden wurden Befreiungen ausgesprochen. Dies entspricht allein an den neun Universitäten einem entgangenen Einnahmenvolumen von rund 7,6 Mio. Euro jährlich.

Etwa zwei Drittel der Befreiungen wurden im Wintersemester 2019/2020 aufgrund von vertraglichen Vereinbarungen mit ausländischen Staaten oder Hochschulen ausgesprochen, die eine Gebührenbefreiung auf Gegenseitigkeit vorsehen (§ 6 Absatz 1 LHGebG).

Der Rechnungshof stellte in einer Reihe von Fällen fest, dass die Vereinbarungen, die den Befreiungen zugrunde gelegt wurden, entweder noch nicht oder nicht mehr gültig waren. Hier ist mehr Sorgfalt bei der Anwendung des Befreiungstatbestands geboten.

Zweifelhaft erscheint dem Rechnungshof, ob der in der Verordnung des Wissenschaftsministeriums vorgesehene spezielle Befreiungstatbestand für Schweizer Studierende an der Universität Konstanz sachgerecht und erforderlich ist. Diese Studierenden sind im Rahmen kooperativer Studiengänge mit der Pädagogischen Hochschule Thurgau an beiden Hochschulen eingeschrieben, bezahlen aber allein an die Pädagogische Hochschule Thurgau Studiengebühren. Diese spezielle „Lex Konstanz“ wäre nicht erforderlich, wenn die Universität Konstanz und die Pädagogische Hochschule Thurgau einen Vertrag abschließen würden, der entsprechend § 6 Absatz 1 LHGebG eine gegenseitige Gebührenbefreiung vorsieht. Dann würde diese Vereinbarung auch anderen Konstanzer Studierenden zugutekommen, die sich an der Pädagogischen Hochschule Thurgau einschreiben.

2.5 Verwaltungspraxis

Die Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass der mit der Erhebung der Studiengebühren verbundene Verwaltungsaufwand beim Karlsruher Institut für Technologie 3 Prozent der Gebühreneinnahmen entspricht (also im Durchschnitt etwa 45 Euro je Gebührenzahler und Semester). Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der erstmaligen Prüfung der Gebührenpflicht ein höherer Aufwand als in den Folgesemestern entsteht und ein großer Teil des Aufwands auf die Feststellung von Ausnahmen und die Bewilligung von Befreiungen entfällt, denen gerade keine Einnahmen gegenüberstehen. Deutlich mehr als 3 Prozent Aufwand war allerdings bei jenen Universitäten festzustellen, die Satzungen über die Befreiung besonders Begabter erlassen haben und umsetzen.

An fünf Universitäten hat der Rechnungshof die angewandten Ausnahmen und Befreiungen stichprobenartig auf Fehler in der Rechtsanwendung überprüft. In insgesamt 57 Fällen wurden zu Unrecht Ausnahmen angenommen oder Befreiungen bewilligt – diese 57 Fälle führten zu einem Einnahmefehl von insgesamt 153.000 Euro jährlich. Die Universitätsverwaltungen wurden gebeten, diese Entscheidungen für die Zukunft zu korrigieren und bei der Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen künftig sorgfältiger zu verfahren.

3 Empfehlungen

Die zum 1. Oktober 2017 eingeführten Studiengebühren für internationale Studierende tragen zur Deckung des Finanzbedarfs der baden-württembergischen Universitäten und Hochschulen bei.

Gemessen an den Kosten jedes Studienplatzes, für den das Land je nach Fachrichtung ein Mehrfaches der von den Studierenden entrichteten Gebühren aufwendet,

und im internationalen Maßstab ist die Höhe der in Baden-Württemberg erhobenen Gebühren moderat.

3.1 Höhe der Studiengebühren regelmäßig anpassen

Die Höhe der Studiengebühren sollte spätestens alle fünf Jahre an die Kostenentwicklung angepasst werden. Die erste Erhöhung sollte zum Wintersemester 2022/2023 erfolgen: die im Hochschulfinanzierungsvertrag zugrunde gelegte jährliche Ausgabensteigerung von 3 Prozent und eine durchschnittliche jährliche Personalkostensteigerung von 2,4 Prozent legen dafür eine Erhöhung um mindestens 10 Prozent nahe.

Da die Grundfinanzierung der Studiengänge überwiegend aus dem Landeshaushalt kommt, ist die Verteilung des Gebührenaufkommens zwischen dem Land und den Hochschulen im Verhältnis 80 zu 20 sachgerecht.

3.2 Realistische Haushaltsansätze

Im Unterschied zu den letzten Jahren sollten die Einnahmen, die der Landeshaushalt aus Studiengebühren für internationale Studierende erzielt, realistisch angesetzt werden.

3.3 Verwaltung und Verwendung der Studiengebühren

Den Hochschulen wird empfohlen, den Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Studiengebühren und für die Entscheidung über Ausnahmen und Befreiungen auf 3 Prozent des Gebührenaufkommens zu begrenzen. Hinzu kommt der Verwaltungsaufwand für die Gebührenbefreiung besonders begabter Studierender.

Den Hochschulen wird empfohlen, in den Fällen des § 6 Absatz 1 LHGebG sorgfältig zu prüfen, ob die mit ausländischen Hochschulen vereinbarte Gebührenbefreiung auf Gegenseitigkeit wirklich sinnvoll ist und ob die rechtlichen Voraussetzungen für eine Gebührenbefreiung nach den abgeschlossenen Verträgen wirklich vorliegen.

Der nach Abzug der Verwaltungskosten den Hochschulen verbleibende Anteil am Nettoaufkommen der Studiengebühren sollte von den Hochschulen als Beitrag zur Deckung des Mehraufwands, der bei der Zulassung und Immatrikulation internationaler Studierender entsteht, und zur Finanzierung der besonderen Betreuung verwendet werden, die sie den internationalen Studierenden an den Hochschulen gewähren.

3.4 Ausnahmen und Befreiungen

Die Mehrzahl der im Hochschulgebührengesetz vorgesehenen Ausnahmen und Befreiungstatbestände sind sinnvoll geregelt.

Als nicht erforderlich hat sich die in der Verordnung des Wissenschaftsministeriums vorgesehene Befreiung bestimmter Schweizer Studierender an der Universität Konstanz erwiesen. Diese Fälle könnten über eine Vereinbarung nach § 6 Absatz 1 LHGebG sachgerecht gelöst werden, ohne dass es dieser Verordnung bedürfte.

4 Stellungnahme des Ministeriums und der Landesrektorenkonferenz

4.1 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium begrüßt die Bewertung des Rechnungshofs bezüglich der Legitimität der Studiengebühren für internationale Studierende sowie der Mehrzahl der gesetzlichen Ausnahme- und Befreiungstatbestände.

Bei der Bewertung der Annahmen des Ministeriums über den Aufwuchs der Gebühreneinnahmen sei zu berücksichtigen, dass die für die Gebühren relevante Gruppe anhand der amtlichen Statistik nicht eindeutig zu identifizieren war und

Vergleichswerte aus anderen Ländern nicht vorlagen. Zudem seien während des Gesetzgebungsverfahrens weitere Befreiungstatbestände in das Gesetz aufgenommen worden, die eine Korrektur der Einnahmeerwartungen erforderlich gemacht hätten.

Aus Sicht des Ministeriums sei es konsequent, Personen mit inländischer Hochschulzugangsberechtigung von vorneherein nicht als gebührenpflichtig zu behandeln. Den Anteil der tatsächlich gebührenpflichtigen internationalen Studierenden errechne das Ministerium infolgedessen höher als der Rechnungshof.

Die Kritik des Rechnungshofs an den Befreiungen nach § 6 Absatz 3 LHGebG werde das Ministerium prüfen. Ebenso soll geprüft werden, ob dem Landtag eine gesetzliche Anpassung der Gebührenhöhe für internationale Studienanfänger im Wintersemester 2022/2023 vorgeschlagen werden soll.

4.2 Stellungnahme der Landesrektorenkonferenz der Universitäten

Die Universitäten halten in ihrer Stellungnahme fest, dass moderate Studiengebühren für internationale Studierende ein wichtiges Instrument der Hochschulfinanzierung sind, sofern durch Stipendien und Ausnahmeregelungen gesichert ist, dass begabte Studienbewerberinnen und -bewerber nicht aus finanziellen Gründen von einem Studium in Baden-Württemberg abgehalten werden.

Die Landesrektorenkonferenz macht geltend, die Herkunftsländer und angestrebten Fachrichtungen der internationalen Studierenden richteten sich nach den individuellen Profilen der einzelnen Universitäten und unterschieden sich daher teilweise stark. Um darauf adäquat eingehen zu können, müsse auch bei der Festlegung von Befreiungstatbeständen ein ausreichender Beurteilungsspielraum vor Ort erhalten bleiben. Die Universitäten plädierten daher dafür, diesen beizubehalten.

Bei der Gebührenpflicht sei es für die internationalen Studierenden selbst nicht nachvollziehbar, dass ihre Zahlungen nicht unmittelbar der Universität zugutekommen, an der sie studieren, sondern der Großteil in den allgemeinen Landeshaushalt fließt. Das Land solle daher, wie auch international üblich, den Universitäten die Studiengebühreneinnahmen belassen.