

Anlage zum FAQ

Das öffentliche Interesse bei der Gebührenbemessung nach § 2 LHGebG

Prüfkriterien für die Kalkulation von Angeboten der wissenschaftlichen Weiterbildung an Hochschulen des Landes

Die Gebührenermäßigung und erst recht die Gebührenfreiheit für ein einzelnes hochschulisches Angebot der wissenschaftlichen Weiterbildung sind aus Gründen des Beihilfe-, Haushalts- und Gebührenrechts nur möglich, wenn gerade an diesen ein öffentliches Interesse besteht und wenn durch das gebührenermäßigte oder gebührenfreie Angebot keine Wettbewerbsverzerrung zu besorgen ist. Wettbewerbliche Angebote unterliegen insoweit auch strengeren beihilferechtlichen Maßstäben. Im Ausgangspunkt ist zunächst die Frage zu klären, unter welchen gebührenrechtlichen Aspekten Gebühren ermäßigt werden können oder auf ihre Erhebung verzichtet werden darf.

Hintergrund

Weiterbildung ist nach § 2 Absatz 1 Satz 1 LHG gesetzliche Aufgabe der Hochschulen. Anders als für die grundständige Lehre sind jedoch Gebühren zu erheben, wie dies § 2 Absatz 1 LHGebG allgemein für öffentliche Leistungen der Hochschulen und speziell § 13 LHGebG für weiterbildende Bachelor- und Masterstudiengänge vorsieht. Hinsichtlich des Obs der Gebührenerhebung steht den Hochschulen hier kein Ermessen zu. Die Bemessung der festzusetzenden Gebühren richtet sich gemäß § 2 Absatz 3 LHGebG nach § 7 LGebG mit der Maßgabe, dass das **öffentliche Interesse** an einer Bildungsmaßnahme als Gebührenmaßstab mit herangezogen werden kann. Das bedeutet, dass die Kosten grundsätzlich gedeckt sein sollen (§ 7 Absatz 1 LGebG – **Kostendeckungsprinzip**) und die- oder derjenige, der oder dem der Vorteil der Leistung unmittelbar zukommt, entsprechend für die Kosten herangezogen wird (§ 7 Absatz 2 LGebG – **Äquivalenzprinzip**). Jedoch eröffnet § 2 Absatz 3 LHGebG als Ausnahme von der Regel die Möglichkeit, ausnahmsweise geringere Gebühren zu erheben, wenn das öffentliche Interesse dies rechtfertigt. In diesen Fällen wird keine Vollkostendeckung durch die Gebühren erreicht.

Begriffliche Klärung

„Öffentliches Interesse“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der der Konkretisierung bedarf, damit er als Merkmal zur Beurteilung eines Sachverhalts dienen kann. Dies gilt auch im Verhältnis zu Rechnungshof, Gerichten, Finanzressort und nicht zuletzt anderen Hochschulen, zu deren Gunsten ein öffentliches Interesse nicht als gegeben angesehen wird. Der Bedeutungsgehalt des Begriffs „Interesse“ hat sich wechselhaft entwickelt und differenziert.

Als öffentliches Interesse ist nur ein besonderer Wert (gleich, ob „wichtig“ oder „vorteilhaft“) anzuerkennen, der zu Gunsten des Öffentlichen wirkt.¹ Im Kontext der Weiterbildung muss dieser Wert über jenes Interesse hinausgehen, welches die Weiterbildung als solche (zu kostendeckenden Konditionen) ermöglicht oder rechtfertigt.

Für ein Abweichen von dem Anspruch der Kostendeckung können nur solche Weiterbildungsangebote im Sinne des § 2 Absatz 3 LHGebG Berücksichtigung finden, für die das öffentliche Interesse so substantiiert dargelegt ist, dass es

„öffentlich“

im Sinne eines besonderen, hervorgehobenen Interesses *des Landes* an gerade dieser Maßnahme ist, das mit der dem Land mehr oder weniger nahestehenden Zielgruppe (Adressatinnen und Adressaten des Programms wie auch Nutznießerinnen und Nutznießer der Weiterbildung der Adressatinnen und Adressaten) und dem spezifischen Gehalt der Maßnahme zu begründen ist.

In diesem Zusammenhang muss es das Land sein, welches aus einem öffentlichen Interesse heraus bei der Gebührenerhebung zurücktritt und eine Unterdeckung zulässt.² Schließlich setzt das Land hier ihm zustehende öffentliche Gelder ein. Daher erscheinen solche Bereiche als für das öffentliche Interesse günstig, in denen **das Land** eine **Erfüllungs- oder Gewährleistungsverantwortung** für das Ergebnis trägt. Dies liegt im Bereich der Daseinsvorsorge immerhin nahe, etwa in der Schule, im Sozial- und im Gesundheitswesen. Weiterbildungsmaßnahmen sind dort für die Erfüllung der Aufgabe wenn nicht zwingend, so doch sinnvoll, und sie unterstützen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Erfüllung ihrer Aufgabe, so dass auch die Bindung an die Dienststelle steigt. Allerdings reicht die Indikation des öffentlichen Interesses nicht aus, es muss vielmehr handfest begründet werden.³

Nicht berücksichtigungsfähige Merkmale

Die Herausforderung liegt für jedes Weiterbildungsangebot darin, dass die Hochschule eine spezifische Begründung für das öffentliche Interesse niederlegen kann.

¹ Vgl. im Gesetzentwurf vom 14. Februar 2017, LT-Drs. 16/1617, 19: „(...) wenn ein besonderes öffentliches Interesse an einer Bildungsmaßnahme besteht.“

² Vgl. Nummer 5.4.4 der VwV zu § 7 LGebG: „Öffentliches Interesse ist letztlich allen öffentlichen Leistungen immanent. Allein die Tatsache, dass eine öffentliche Leistung auch im öffentlichen Interesse erfolgt, rechtfertigt keinen Gebührenverzicht. Ein in Korrelation zu den übrigen Gebührenbemessungsgrößen besonders herausgehobenes öffentliches Interesse kann gebührenermäßig berücksichtigt werden.“

³ Vgl. zur Begründung bei der Ergänzung des § 2 Absatz 3 LHGebG um das „öffentliche Interesse“ LT-Drs. 16/1617, 19: „In Betracht kommen hier besonders hochschulische Bildungsmaßnahmen, die der Aus- oder Weiterbildung von aktuellen oder künftigen Beschäftigten im Landesdienst dienen.“

Nicht ausreichend sind Floskeln und Pauschalaussagen, zu denen die folgenden gehören:

- Die Hochschule erfüllt mit dem Weiterbildungsangebot eine ihrer Aufgaben aus § 2 LHG;
- die Hochschule schärft mit dem Weiterbildungsangebot ihr Profil;
- das Land Baden-Württemberg will beispielgebend sein, Bezug etwa: Standortwettbewerb;
- die Maßnahme wird pauschal mit einem Staatsstrukturprinzip oder einer Staatszielbestimmung der Art. 20, 20a GG begründet (Demokratie, Sozialstaat);
- „lebenslanges Lernen“ kann für jede Person vorteilhaft sein;
- bessere Qualifizierung führt zu höherer individueller Zufriedenheit;
- bessere Qualifizierung führt zu besseren Verdienstmöglichkeiten und damit zu höheren Steuereinnahmen;
- das Angebot wird nicht wahrgenommen, wenn die Gebühren nicht ermäßigt werden oder auf ihre Erhebung verzichtet wird, insbesondere wegen der Gehaltsstrukturen;
- in dem Sektor ist allgemein ein Fachkräftemangel festzustellen;
- die Fachkräfte sind in einem Sektor nicht hinreichend akademisiert.

Wenn durch eine Weiterbildung zu besorgen ist, dass die Absolventinnen und Absolventen im Ergebnis dadurch nicht nur für diesen Beruf weiterqualifiziert werden, sondern der bisherige Arbeitsplatz aufgegeben wird, ist dies für das besondere öffentliche Interesse schädlich. Umgekehrt tragen Weiterbildungsmaßnahmen, die nicht einem „dual use“ offenstehen, sondern eindeutig der Wahrnehmung der Dienstaufgabe für das Land dienen, die Bindung an das öffentliche Interesse in sich.

Der Musterfall

Der Musterfall, für den sich das Vorliegen eines öffentlichen Interesses schlüssig nachweisen lässt und der bereits verwendet wurde, ist der folgende:

Eine Hochschule bietet eine Weiterbildungsmaßnahme für Lehrkräfte an, die beim Land Baden-Württemberg beschäftigt sind. Die Maßnahme ist inhaltlich so ausgestaltet, dass die Lehrkräfte ihre Aufgaben mit Kindern und Jugendlichen in den Schulen dadurch besser erfüllen können, dass also inhaltlich ein enger, unmittelbarer Bezug zu den Dienstaufgaben einer Lehrkraft besteht.

Die Verbesserung der Betreuung der Kinder und Jugendlichen ist von öffentlichem Interesse. Wenn das Angebot an Lehrkräfte, die beim Land beschäftigt sind, gerichtet ist, ist auch hinreichend gesichert, dass die Maßnahme bei Kindern und Jugendlichen *in* Baden-Württemberg zum Tragen kommt. Damit ist der Fruchterhalt der Maßnahme gewährleistet, anstatt auf Kosten des Landes Weiterbildungsmaßnahmen zu Gunsten anderer Arbeitgeber durchzuführen. Schon eine Weiterbildung, die im Wesentlichen privatnützig oder gar nur als Incentive zu verstehen wäre, Lehrkräfte im Land Baden-Württemberg zu halten, fällt demgegenüber qualitativ ab. Als Kontrollüberlegung lässt sich zudem anführen, dass dann jede Weiterbildungsmaßnahme für Beschäftigte in Zeiten des Fachkräftemangels und des

Wettbewerbs der besoldungs- und vergütungsrechtlichen Systeme im öffentlichen Interesse wäre, wenn damit die Bindung zu den Beschäftigten verstärkt werden soll.

Berücksichtigungsfähige Größen

Zwei Kontrollüberlegungen sollten in der Regel zusätzlich angestellt werden: Das Weiterbildungsangebot

1. hebt sich innerhalb des Weiterbildungsportfolios dieser Hochschule besonders ab (ist also innerhalb der Hochschule die Ausnahme) und
2. bleibt in der Summe mit anderen entsprechend gewürdigten Ausnahmen anderer Hochschulen die Ausnahme.

Mit dieser Kombination können Ermäßigung und Verzicht gegenüber der Kontrollperspektive anderer Institutionen Bestand haben.

Auch der Umfang einer Weiterbildungsmaßnahme fällt ins Gewicht, weil die Gebührenermäßigung für ganze Studiengänge zu erheblichen ungedeckten Kosten führt, während Einzelmaßnahmen selbst im Falle ihrer Wiederholung in der Summe weniger kostenintensiv sind.

Die Anforderungen an das öffentliche Interesse bei der Reduzierung der Gebühren sind geringer als bei einem Verzicht. Vorgeschlagen wird hierfür ein Schwellenwertmodell, welches Abschläge von 20%, 40%, 60 % und 80% der kalkulierten Gebühren und – in absoluten Ausnahmefällen – den Verzicht (100%) vorsieht. Je höher der Nachlass ist, desto eher muss das öffentliche Interesse es erzwingen, geeignete Persönlichkeiten als Nutzerinnen und Nutzer des einzelnen Weiterbildungsangebots zu gewinnen.

Es ist zwingend, dass für diese Fälle die wesentlichen Überlegungen für die Annahme des öffentlichen Interesses schriftlich zu den Unterlagen genommen werden, um insbesondere im Falle der Überprüfung der Gebührenkalkulation und -erhebung durch den Rechnungshof, aber auch für den Fall streitiger Verfahren mit Dritten Transparenz rechtzeitig und vorab hergestellt zu haben.

Prozedural sowie der Sachnähe und der Autonomie der Hochschulen entsprechend sollte es das Ziel sein, dass die Hochschulen selbst einzelfallbezogen und fundiert das Vorliegen des öffentlichen Interesses eigenverantwortlich prüfen und ihre Einschätzung entsprechend dokumentieren.