

Stellungnahme des CHE

für das Ministerium für Finanzen
Baden-Württemberg

zum Haushaltsbegleitgesetz 2017 (Anhörungsentwurf)

1. Hintergrund

Der Anhörungsentwurf des Haushaltbegleitgesetzes 2017 umfasst gesetzliche Änderungen, die zur Umsetzung verschiedener im Entwurf des Staatshaushaltsplans 2017 enthaltender Maßnahmen nötig sind.

Das Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg hat das CHE gebeten, zum Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Das CHE kommt dieser Bitte gerne nach und kommentiert im Folgenden ausgewählte Punkte aus seiner Perspektive.

2. Gesetz über das Karlsruher Institut für Technologie

2.1 Inhalte des Gesetzentwurfs

Der Entwurf sieht vor, durch eine Änderung des Gesetzes über das Karlsruher Institut für Technologie (KIT-Gesetz) das KIT den Universitäten des Landes bezüglich der Ausschreibung von Tenure Track-Professuren gleichzustellen. Dem KIT soll künftig ermöglicht werden, eine Juniorprofessur oder Dozentur mit einem verlässlichen Tenure Track ohne Stellenvorbehalt als Tenure Track-Professur auszuschreiben und zu vergeben.

2.2 Stellungnahme des CHE

Aus Sicht des CHE ist es positiv zu bewerten, dass auch dem KIT die Möglichkeit eingeräumt werden soll, künftig Juniorprofessor(inn)en oder andere Professor(inn)en zur Bewährung mit einem „Tenure Track“ zu versehen. Die Juniorprofessur hat sich im deutschen Wissenschaftssystem etabliert und bewährt und der Tenure Track-Ansatz ermöglicht den Nachwuchswissenschaftler(inne)n eine bessere Planbarkeit der Karriere.¹ Dies wirkt sich motivationsfördernd aus; auch für Hochschulen steigen durch die Eröffnung einer Anschlussperspektive die Chancen, gute Nachwuchswissenschaftler(innen) zu gewinnen.

Voraussetzung für ein erfolgreiches Tenure Track-Modell ist aus Sicht des CHE, dass die Berufung auf Juniorprofessuren nur mit externen Bewerber(inne)n erfolgt, so dass einschlägige Erfahrungen an anderen wissenschaftlichen Einrichtungen im In- und/oder Ausland sichergestellt sind. Diese Anforderung ist durch § 51 Abs. 5 LHG weitgehend sichergestellt. Einzige Einschränkung ist, dass in dem betreffenden Paragraphen grundsätzlich die Möglichkeit einer Hausberufung auf eine Juniorprofessur eingeräumt wird, wenn das „Gebot der Bestenauslese“ dieses nahelegt. Da keine Definition des Begriffs „Bestenauslese“ gegeben wird, eröffnet sich den Universitäten ein großer Interpretationsspielraum.

Entscheidend ist es aus Sicht des CHE zudem, dass gegenüber den Juniorprofessor(inn)en mit Tenure Track von Anfang an die Evaluationsverfahren in Bezug auf Ablauf, Kriterien und Zielgrößen klar kommuniziert und verdeutlicht werden, etwa über eine transparente Evaluationsordnung oder individuelle Zielvereinbarungen. Vorliegende bundesweite Studien zeigen,² dass diese zentrale Anforderung in der Praxis häufig nicht erfüllt wird.

Darüber hinaus sind aus Sicht des CHE die Evaluationsverfahren so zu gestalten, dass die Evaluation zu einem möglichst frühen Zeitpunkt stattfindet. Stelleninhaber(innen) von Tenure Track-Professuren sollten nicht erst in der Endphase ihrer Qualifizierung erfahren, dass ihnen keine Anschlussperspektive geboten wird. § 51 Abs. 7 LHG ist in dieser Hinsicht suboptimal gestaltet, da es eine Zwischenevaluation am *Ende* des Dienstverhältnisses vorsieht. Zudem wäre es ratsam, die in der Bundesländer-Vereinbarung über ein Programm zur Förderung des wissenschaftlichen

¹ Burkhardt, Anke; Nickel, Sigrun (Hrsg.): Die Juniorprofessur. Neue und alte Qualifizierungswege im Vergleich. Baden-Baden, Nomos / editon sigma, 2015.

² A.a.O.

Nachwuchses³ genannten Voraussetzungen zur Beantragung von Fördermitteln für Tenure Track-Professuren gesetzlich zu berücksichtigen. So wird unter § 5 u.a. darauf hingewiesen, dass nur Universitäten antragsberechtigt sind, die ein laufendes Personalentwicklungsprogramm für Nachwuchswissenschaftler(innen) nachweisen können. Ein solches ist insbesondere auch für Personen relevant, die sich nach einer nicht erfolgreichen Zwischenevaluation auf dem Arbeitsmarkt neu orientieren müssen.

3. Landeshochschulgebührengesetz

3.1 Inhalte des Gesetzentwurfs

Der Entwurf sieht vor, durch eine Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes (LHGebG) den Verwaltungskostenbeitrag nach § 12 LHGebG, mit dem sich Studierende an den Kosten des Landes und der Hochschulen für ihre Verwaltung und Betreuung beteiligen, zu erhöhen.

Der Verwaltungskostenbeitrag soll bei den Hochschulen künftig 70 € statt bisher 60 € für jedes Semester, bei der Dualen Hochschule 140 € statt bisher 120 € für jedes Studienjahr sowie bei Trimestereinteilung 47 € statt 40 € für jedes Trimester betragen.

Als Begründung wird angeführt, die Verwaltungsinfrastrukturkosten seien seit der letzten Anpassung des Verwaltungskostenbeitrages durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013/14 erheblich gestiegen. Die Studierenden seien mit Blick auf das Neuverschuldungsverbot zumindest teilweise an der Kostensteigerung zu beteiligen.

Das Land verspricht sich dadurch Mehrreinnahmen von sechs Mio. € jährlich (2017 zunächst nur Mehreinnahmen von ca. drei Mio. €, da das Gesetz erstmals für das Winter- oder Herbst-Semester 2017/18 und an der Dualen Hochschule für das Studienjahr 2017/18 Anwendung finden soll).

3.2 Stellungnahme des CHE

Das CHE stimmt der in der Begründung (S. 15) genannten Einschätzung zu, der Verwaltungskostenbeitrag sei „auch in seiner neuen Höhe zumutbar und tragbar“. Allerdings bleiben die erhofften Mehreinnahmen dann doch in einem recht überschaubaren Rahmen. Bedauerlicherweise werden Ansätze, die Finanzsituation der Hochschulen deutlich und dauerhaft zu verbessern, nicht erwogen.

Mittelfristig sollten Konzepte geprüft werden, die eine Beteiligung aller Studierender an den Kosten ihres Studiums vorsehen. Es erscheint nicht sonderlich überzeugend, dass die Studierenden weiterhin nur an Verwaltungskosten beteiligt werden sollen. Bezogen auf die ungleich bedeutsameren und umfangreicheren Kosten, die für die Kernleistung einer jeden Hochschule in Bezug auf Studierende, eben der Lehre, anfallen, wird an der „Gebührenfreiheit“ festgehalten. Würde die Deutsche Bahn diese

³ Gemeinsame Wissenschaftskonferenz 2016: Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes über ein Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses vom 19. Oktober 2016. Download: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/Verwaltungsvereinbarung-wissenschaftlicher-Nachwuchs-2016.pdf>,

Grundlogik übernehmen, würde sie gebührenfreie Mobilität propagieren und den Fahrscheinverkauf einstellen, im Gegenzug jedoch einen „Fahrgastbearbeitungsbeitrag“ erheben für das Ein-, Aus- und Umsteigen, die Kontrolle im Zug sowie die Beratung am Schalter. Eine absurde Vorstellung – selbstverständlich lässt sich die Bahn für ihre Kernleistung, die Personenbeförderung, bezahlen.

Die Vielzahl der an baden-württembergischen Hochschulen existierenden Einzelgebühren sollte zu einer hochschul- und studiengangsspezifischen Gesamtgebühr gebündelt werden. Nebenkosten führen zu einem unübersichtlichen Dschungel versteckter Kosten. Ein Studienbeitrag sollte konsequent alle Einzelgebühren integrieren, und zwar vor allem Verwaltungskostenbeitrag, Semesterticket für den regionalen Nahverkehr, Studentenwerksbeiträge, Beiträge für studentische Vertretungen, Beiträge für Labormaterialien etc. Übersteigt der künftige Studienbeitrag die Summe der bisherigen Beiträge und Gebühren, sind lehrbezogenen Verbesserungen möglich.

Das von Sommersemester 2007 bis Sommersemester 2012 in Baden-Württemberg umgesetzte Studiengebührenmodell führte zu deutlich höheren Einnahmen für die Hochschulen. Der damalige Vorsitzende des Wissenschaftsrats, Wolfgang Marquardt, konstatierte bereits 2011, die Einführung von Studienbeiträgen habe sich in Deutschland „als großer Feldversuch erwiesen, der inzwischen ohne eine fundierte Analyse und Bewertung von Vor- und Nachteilen für die beteiligten Akteure weitestgehend beendet ist.“ Entsprechend mahnte er eine „an empirischer Evidenz orientierte Evaluation des Finanzierungsinstruments ‚Studiengebühren‘“ an.⁴ Auch das *damals in Baden-Württemberg umgesetzte Gebührenmodell ist politisch und nicht sachlich gescheitert*. Eine moderate Beteiligung der Studierenden – oder noch besser der Absolventen – an den Kosten ihres Studiums ist immer noch ein sinnvoller Ansatz. Es sollten mittelfristig wieder Modelle allgemeiner Studienbeiträge erwogen werden. (Diese sind konzeptionell übrigens auch staatlichen Kompensationszahlungen überlegen.⁵)

Es lassen sich jedoch bei den zwischen 2006 und 2014 praktizierten deutschen Beitragsmodellen an verschiedenen Stellen deutliche Verbesserungsmöglichkeiten identifizieren. In Baden-Württemberg etwa hat sich die nachträglich umgesetzte „Geschwisterregelung“ als äußerst kontraproduktiv erwiesen. Ein neuer Anlauf, Studienbeiträge (die über die bisherigen Verwaltungskostenbeiträge etc. hinausgehen) in Deutschland zu etablieren, sollte sowohl *Lerneffekte aus den deutschen Umsetzungserfahrungen als auch Erfahrungen aus dem Ausland* berücksichtigen.⁶ Entscheidend ist, dass das Beitragsmodell relevante Mehreinnahmen für Studium und Lehre generiert, gesellschaftlich Akzeptanz findet und Studierwillige nicht vom Studium abschreckt. Insbesondere sollte ein neues Beitragsmodell konsequent auf der Grundidee einer graduate contribution aufbauen. So ließe sich Komplexität vermeiden und über ein nachgelagertes Modell von Studienbeiträgen klar als Regelfall kommunizieren, dass ein Studium nicht von der sozialen Herkunft oder den individuellen finanziellen Voraussetzungen abhängt. Eine Zahlungspflicht würde erst dann wirk-

⁴ Marquardt, W. (2011): Neuere Entwicklungen der Hochschulfinanzierung in Deutschland. http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/VS_Bericht_Juli_2011.pdf, S. 7.

⁵ Vgl. dazu Müller, Ulrich; Rischke, Melanie: As Dead as a Dodo? Student Fees in Germany, in: Dorothy Kelly, Jürgen Kohler, Liviu Matei, Terhi Nokkola, Lewis Purser, Sir Peter Scott, Pedro Teixeira (Hrsg.): Journal of the European Higher Education Area 4 | 2014, Berlin, 2014, S. 33-68. Hier: S. 52f.

⁶ Wesentliche Lerneffekte und Erfolgsfaktoren sowie Eckpunkte eines möglichen neuen Beitragsmodells für Deutschland diskutieren Müller / Rischke (2014).

sam werden, wenn eine Zahlungsfähigkeit existiert, also erst nach dem Berufseinstieg und ab einer gewissen Einkommensgrenze. Der Übergang zu einer solchen „graduate contribution“ wäre ein guter und politisch gangbarer Weg.

Nebenbei: Auch die derzeit in Baden-Württemberg diskutierte Umsetzung von Gebühren für internationale Studierende stellt aus Sicht des CHE keine sinnvolle Lösung dar. Das Begründungsmuster laviert erkennbar zwischen dem Wunsch, auf Zusatzeinnahmen nicht vollständig zu verzichten und dem Versuch, möglichem Widerstand im eigenen Land aus dem Weg zu gehen. Auch wenn im Ausland teilweise – etwa in Australien – ausländische Studierende bereits zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor geworden sind, lassen drei Umsetzungsprobleme Studiengebühren nur für ausländische Studierende für Deutschland als Irrweg erscheinen:

- Nach bestehender Rechtslage dürfte sich eine Gebührenpflicht für ausländische Studierende ausschließlich auf Nicht-EU-Studierende richten. EU-Bürger müssten nach EU-Recht grundsätzlich wie deutsche Studierende behandelt werden. Da zwischen Partnerhochschulen aber häufig gegenseitig ein gebührenfreier Austausch vereinbart ist, wären Austausch- und Programmstudierende ebenfalls von der Gebührenpflicht befreit. Auch Studierende aus Entwicklungsländern werden erfahrungsgemäß ausgenommen; auf Bildungsinländer dürfte das ebenfalls zutreffen. Studiengebühren nur von einer relativ kleinen Teilgruppe der Studierenden zu erheben, bedeutet allerdings viel Aufwand für wenig Ertrag.
- Für zahlende ausländische Studierende müsste die Beitragspflicht mit einem Darlehensanspruch oder einer anderen Form der Nachlagerung gekoppelt sein. Nur so könnten Mobilitätshemmnisse für weniger begüterte Studierende vermieden und deutsche Hochschulen international attraktiv gehalten werden. Ein solches Stipendien- oder Darlehenssystem für ausländische Studierende zu installieren, würde die Einnahmen deutlich mindern und ebenfalls – gemessen an der kleinen Zielgruppe – einen unverhältnismäßig großen Aufwand darstellen.
- Die Erhebung von Studienbeiträgen lediglich für ausländische Studierende bedarf einer plausiblen Begründung. Es ist allerdings nicht leicht zu kommunizieren, warum Menschen nur aufgrund unterschiedlicher Herkunft für die gleiche Leistung am gleichen Ort unterschiedliche Beiträge entrichten müssen. Ein Begründungsmuster könnten theoretisch zusätzliche „maßgeschneiderte“ Serviceangebote für ausländische Studierende darstellen, die anderen Studierenden nicht zu Gute kommen, etwa besondere Dienstleistungen wie Unterkünfte und besondere Betreuung. Dieser Ansatz würde aber wiederum kaum dazu beitragen, die Einnahmesituation signifikant zu verbessern.

Dass jemand, der in vielerlei Hinsicht von einem Studium profitiert, auch einen Teil der dadurch entstandenen Kosten tragen sollte, ist nachvollziehbar und richtig. Dieser Grundgedanke sollte dann aber konsequent zu Ende gedacht und auf alle Studierenden angewandt werden.

Ulrich Müller, Dr. Sigrun Nickel

Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH

Verler Str. 6

33332 Gütersloh

21. November 2016