

Stellungnahme des CHE

für das Ministerium für Wissenschaft,
Forschung und Kunst Baden-Württemberg

zum

„Gesetz zur Änderung des
Landeshochschulgebührengesetzes
und des Akademiengesetzes“

(Anhörungsentwurf vom 17. November 2016)

1. Hintergrund

Der Anhörungsentwurf des baden-württembergischen Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst (MWK) sieht vor, Studiengebühren für internationale Studierende sowie für ein Zweitstudium einzuführen.

Das MWK 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. Vorgesehene Änderungen

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, durch eine Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes (LHGebG) und des Akademiengesetzes „strukturelle Mehreinnahmen“ sicherzustellen, um auch angesichts steigender Studierendenzahlen und der gestiegenen Anzahl internationaler Studierender die Qualität und die Kapazitäten der Ausbildung an den baden-württembergischen Hochschulen langfristig zu sichern (S. 2, 13).

Der Entwurf sieht entsprechend vor, zum Wintersemester 2017/18 Studiengebühren für internationale Studierende sowie für ein Zweitstudium einzuführen. Die Zahlungspflicht umfasst nur dann neu immatrikulierte Studierende.

2.1 Studiengebühren für internationale Studierende

Die Höhe der Studiengebühren soll 1.500 € / Semester betragen. Die Hochschulen sollen 300 € der erhobenen Gebühr erhalten, um diesen Betrag „für die Betreuung und die Förderung sonstiger Belange der Internationalen Studierenden“ (§ 4 Abs. 3 LHGebG neu) zu verwenden. Bei einer Ermäßigung der Gebühr wird der Betrag, der der Hochschule zufließt, anteilig reduziert (S. 24).

Betroffen von der Zahlungspflicht sind nur Studierende, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaates oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (S. 21 der Begründung konkretisiert: Island, Lichtenstein und Norwegen) besitzen.

Zahlreiche Befreiungen werden definiert:

- Studierende, die einen „gefestigten Inlandsbezug“ haben, sind nicht betroffen. § 5 LHGebG neu präzisiert in 10 Absätzen entsprechende Konstellationen, entscheidend sind v.a. die Integration und Beiträge zum Sozialsystem, die von den Studierenden selbst oder von Familienangehörigen erbracht worden sind (Begründung S. 16).
- Alle Bildungsinländer (Studierende mit inländischer Hochschulzugangsberechtigung) sind ausgenommen.
- Auch „Internationale Studierende, die im Rahmen von Vereinbarungen auf Landes-, Bundes- oder internationaler Ebene, die Abgabefreiheit garantieren, immatrikuliert sind, sind von der Entrichtung der Studiengebühr befreit“ (§ 6 Abs. 1 LHGebG neu). Die Gebührenfreiheit gilt bei Hochschulvereinbarungen nur unter bestimmten Voraussetzungen (höchstens zwei Semester, keine Absicht, einen Hochschulgrad in Baden-Württemberg zu erwerben, Gebührenfreiheit auf Gegenseitigkeit).
- Auch bei Studierenden, „bei denen sich ihre Behinderung im Sinne des § 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch erheblich studienerschwerend auswirkt“, soll die Gebührenpflicht nicht greifen (§ 6 Abs. 6 LHGebG neu).
- Die Hochschulen können maximal 5 % der Bezugsgröße vollständig oder teilweise befreien. Entscheidungskriterium soll „außergewöhnliche“ (S. 31) Begaubung sein, „soziale Kriterien“ sollen aber in der jeweiligen Hochschulsatzung ebenfalls mit berücksichtigt werden (§ 6 Abs. 4 und 5 LHGebG neu).

2.2 Studiengebühren für ein Zweitstudium

Der Gesetzentwurf sieht weiterhin vor, künftig Studiengebühren in Höhe von 650 € / Semester für ein Zweitstudium einzuführen. Betroffen sind Studierende, die „ein zweites oder weiteres Studium in einem grundständigen Studiengang [...] oder in einem konsekutiven Masterstudiengang nach einem in der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen Hochschulstudium aufnehmen“ (§ 8 Abs. 1 LHGebG neu).

Die Hochschulen erheben diese Gebühren „für das Land“ (§ 8 Abs. 1 LHGebG neu). Sie fällt für zahlungspflichtige internationale Studierende nicht zusätzlich an.

Das Erststudium bleibt bis zum Abschluss eines auf einem Bachelor aufbauenden konsekutiven Masterstudiengangs gebührenfrei. Die weiterbildenden Bachelor- und Masterstudiengänge sowie die sonstigen Weiterbildungsstudiengänge sind ohnehin bereits gebührenpflichtig (S. 21).

3. Bewertung aus Sicht des CHE

Im Folgenden werden ausgewählte, aus Sicht des CHE besonders relevante Aspekte angesprochen.

3.1 Gebühren für internationale Studierende bedeuten viel Aufwand für wenig Ertrag

Die erhofften Mehreinnahmen bleiben in einem sehr überschaubaren Rahmen. Studiengebühren nur von einer relativ kleinen Teilgruppe der Studierenden zu erheben, bedeutet letztlich viel Aufwand für wenig Ertrag.

Auch wenn im Ausland teilweise – etwa in Australien – ausländische Studierende bereits zu einem bedeutenden Wirtschaftsfaktor geworden sind, würde dieser Ansatz von Studiengebühren für internationale Studierende selbst dann, wenn die gesamten Einnahmen den Hochschulen zu Gute kämen, nur in sehr begrenztem Umfang dazu beitragen, ihre Einnahmesituation signifikant zu verbessern.

Der hochschulseitige Verwaltungsaufwand wird mit ca. 3 % der Einnahmen beziffert (S. 3). Es ist jedoch stark zu bezweifeln, dass der Erfahrungswert aus den Zeiten allgemeiner Studiengebühren auf das neue Modell übertragbar ist, da es in besonderem Maße durch komplexe Einzelfallprüfungen gekennzeichnet ist. Diese erfordern hohen Einarbeitungs- und laufenden Recherche- und Bearbeitungsaufwand seitens der Hochschulen. Es erscheint – auch unter Berücksichtigung der im folgenden Punkt thematisierten Verteilungsmechanismen – nicht gesichert, dass die Hochschulen überhaupt einen nennenswerten finanziellen Nettoertrag erhalten.

3.2 Die Einnahmen verschwinden größtenteils im Landeshaushalt

Aus Sicht des CHE fällt negativ ins Auge, dass der Großteil der zu erwartenden Einnahmen in den Landeshaushalt eingeht und nicht unmittelbar den Hochschulen zufließt:

- Bezogen auf die Gebühren für internationale Studierende kommen lediglich 20 % der der Einnahmen den Hochschulen zu Gute (abzüglich der Kosten für den Verwaltungsaufwand). Damit können die Hochschulen nicht wirklich – wie die Begründung auf S. 17 postuliert – über „einen relevanten Anteil“ der Gebühren verfügen. Die Begründung thematisiert die politischen Rahmenbedingungen offen (S. 24): Die eingenommenen Mittel fließen größtenteils „als strukturelle Mehreinnahmen in den Landeshaushalt, um Einnahmen und Ausgaben langfristig in Einklang zu bringen und Kürzungen im Hochschulbereich zu vermeiden“. Die Gebühreneinnahmen sollen – vor dem Hintergrund der grundgesetzlich verankerten „Schuldenbremse“ – größtenteils Einsparungen im Haushalt des Wissenschaftsministeriums kompensieren. Der Verweis, der andere Teil der Einnahmen komme den Hochschulen „mittelbar zu Gute, indem er dem Land langfristig die notwendigen Spielräume für die Finanzierung der Hochschulen sichert“ (S. 17), ist insofern sicher nicht ganz unzutreffend. Aus Sicht des CHE ist es aber eine Frage der politischen Schwerpunktsetzung, den Hochschul- und Wissenschaftsbereich adäquat auszustatten.
- Das Aufkommen aus den Zweitstudiengebühren fließt sogar in voller Höhe in den Landeshaushalt. Die Begründung, die Zweitstudiengebühr diene „der Sicherung des Standards in der Lehre, indem das Wissenschaftsministerium auf diesem Weg einen Betrag zu strukturellen Mehreinnahmen leisten kann, die andernfalls durch strukturelle Einsparungen zu leisten wären“ (S. 19), verweist erneut auf die politischen Rahmenbedingungen.

Gerade vor dem Hintergrund der „Schuldenbremse“ liegt es in der Verantwortung von Bund und Ländern, der Hochschulbildung verlässlich entsprechende finanzielle Priorität einzuräumen. Über Gebühren und Beiträge können weitere Mittel akquiriert werden, die dann zusätzliche Qualitätssteigerungen ermöglichen. Eine Kompensation staatlicher Mittel durch private allerdings ist unbedingt zu vermeiden. Damit wird nämlich in der Realität eine Befürchtung wahr, die immer mit der Einführung von Studiengebühren verbunden war: die Sorge, von den Einnahmen würden Hochschulen bzw. Studierenden kaum oder gar nicht profitieren.

3.3 Es fehlt eine Leistungs- / Gegenleistungsbeziehung

Eine kommunizierbare Leistungs- / Gegenleistungsbeziehung zwischen Zahlung und Nutzen lässt sich mit dem intendierten Modell nur schwer herstellen. Die Hochschulen werden keine Anreize erhalten, zahlenden ausländischen Studierenden besondere Services und zielgruppengerechte Unterstützung zukommen zu lassen.

Wenn die Einführung von Gebühren nicht mit einer Leistungs- / Gegenleistungs-Konstellation verbunden ist, ist ein Rückgang der Nachfrage aus dem Ausland zu befürchten. Dies schadet nicht nur der Positionierung der baden-württembergischen Hochschulen in der (inter-)nationalen Hochschullandschaft, sondern lässt auch die zu erwartenden Einnahmen weiter schwinden.

3.4 Es existiert keine nachgelagerte Zahlungsmöglichkeit

Offenkundig sieht das geplante Gebührenmodell nur die Möglichkeit der Sofortzahlung vor. Ein Darlehensmodell oder ein „nachlaufendes“ Modell ist nicht geplant. Damit fällt die Gestaltung der Gebühren deutlich hinter die 2007-2012 umgesetzten allgemeinen Studiengebühren zurück.

Aus Sicht des CHE reicht es nicht aus, lediglich Studierenden, die während des Studiums unverschuldet in eine Notlage geraten, die Gebühren ganz oder teilweise zu stunden oder ganz oder teilweise erlassen zu können. Jeder gebührenpflichtige Studierende sollte unabhängig von seinem finanziellen Hintergrund die Möglichkeit haben, ein Studium aufzunehmen.

Ein solches Stipendien- oder Darlehenssystem für ausländische Studierende zu installieren, würde natürlich wiederum die Einnahmen mindern und ebenfalls – gemessen an der kleinen Zielgruppe – einen unverhältnismäßig großen Aufwand darstellen.

Entsprechende Beitragsdarlehen bzw. regelhafte „nachlaufende“ Zahlung in Form einer „graduate contribution“ sind aber aus Sicht des CHE nicht optionale Bestandteile eines Gebührenmodells, sondern unentbehrliche und konstitutive Elemente. Für zahlende ausländische Studierende müsste die Beitragspflicht zwingend 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.

3.5 Es fehlt ein systematischer Gesamtansatz einer Kostenbeteiligung der Studierenden

Das CHE stimmt der in der Begründung (S. 14) genannten Einschätzung zu, es erscheine angemessen, „Internationale Studierende über Studiengebühren an der Finanzierung ihrer Ausbildung zu beteiligen“. Dieses Argument greift jedoch nicht allein für internationale Studierende. Auch der Verweis auf den individuellen Nutzen, den Studierende durch ein Zweitstudium erfahren, ist zutreffend – lässt sich jedoch ebenfalls auf *alle* Studierenden anwenden.

Es erschließt sich vor dem Hintergrund des Argumentationsmusters nicht, warum nur „in bestimmten Fallkonstellationen“ (S. 13) Studiengebühren erhoben werden sollen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass künftig nicht nur internationale Studierende und Studierende im Zweitstudium einer Gebührenpflicht unterliegen sollen, sondern nach (§ 13 LHGebG) bereits jetzt weiterbildende Bachelor- und Masterstudiengänge kostenpflichtig sind und derzeit die Verwaltungskostenbeiträge zum wiederholten Male spürbar angehoben werden. Damit setzt Baden-Württemberg lediglich auf wenig überzeugende Insellösungen. Ein stringenter und systematischer Ansatz ist nicht erkennbar. Die Umsetzung von Gebühren für internationale Studierende stellt aus Sicht des CHE keinen Fortschritt 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.

Verständlich ist das nur mit dem Verweis auf den Koalitionsvertrag zwischen Bündnis90/Die Grünen Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg vom 9. Mai 2016 („Baden-Württemberg gestalten: Verlässlich. Nachhaltig. Innovativ.“), der allge-

meine Studiengebühren ausschließt, in ihm heißt es lapidar: „Wir führen keine allgemeinen Studiengebühren ein“ (S. 42). Dieser Bezugspunkt erklärt natürlich die jetzigen „Teillösungen“ – sinnvoller werden sie dadurch nicht.

Wenig überzeugend ist aus Sicht des CHE auch die Begründung, Baden-Württemberg folge mit der Einführung von Gebühren für internationale Studierende „einem Modell, das auch in anderen Staaten weltweit praktiziert wird“ (S. 13). Dieser Hinweis blendet aus, dass eine „Anpassung an internationale Standards“ (S. 14) natürlich eine Einführung *allgemeiner* Gebührenpflicht wäre (auch, aber eben nicht nur für internationale Studierende).

4. Empfehlungen

4.1 Mittelfristig moderate Beteiligung aller Studierenden an Kosten des Studiums umsetzen!

Konkrete Umsetzungsprobleme, ein überschaubarer Ertrag und eine fehlende Gesamtkonzeption lassen Studiengebühren nur für ausländische Studierende sowie Studierende im Zweitstudium als Irrweg erscheinen.

Bedauerlicherweise werden Ansätze, die Finanzsituation der Hochschulen deutlich und dauerhaft zu verbessern, nicht erwogen. 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. Eine moderate Beteiligung der Studierenden – oder noch besser der Absolventen – an den Kosten ihres Studiums ist immer noch ein sinnvoller Ansatz. Alle Nutznießer eines Studiums sollten auch einen Anteil der Kosten tragen. Ein regelhafter Beitrag der „gut verdienenden Bildungsgewinner“ (Schleicher) würde einen spürbaren und planbaren Aufwuchs des finanziellen Spielraums der Universitäten und Fachhochschulen sicherstellen. Ausländische wie inländische Studierende würden gleichbehandelt, dies würde eher als die derzeit geplante Ungleichbehandlung als ein Signal der Welt-offenheit des baden-württembergischen Hochschulsystems wahrgenommen werden.

Mittelfristig sollten daher Konzepte geprüft werden, die eine Beteiligung aller Studierenden an den Kosten ihres Studiums vorsehen. Es erscheint nicht sonderlich überzeugend, dass die Studierenden weiterhin (mit steigender Tendenz) nur an *Verwaltungskosten* (diese zielen eben nicht auf die Kernleistung in Richtung Studierender, die Lehre, ab) und lediglich Teilgruppen (Zweitstudierende, Weiterbildungsstudierende, internationale Studierende) in nennenswertem Umfang an den Kosten des Studiums, von dem sie profitieren, beteiligt werden sollen.

Das von Sommersemester 2007 bis Sommersemester 2012 in Baden-Württemberg umgesetzte Studiengebührenmodell führte zu deutlich höheren Einnahmen für die Hochschulen. Es war mit Sicherheit nicht optimal gestaltet (so war etwa der Gedanke einer nachgelagerten Zahlung nicht konsequent genug verfolgt worden), letztlich je-

doch politisch und nicht sachlich gescheitert. Es sollten daher mittelfristig wieder Modelle allgemeiner Studienbeiträge erwogen werden. (Diese sind konzeptionell übrigens auch staatlichen Kompensationszahlungen überlegen.¹)

4.2 Zielbezogen Anforderungen definieren, stringentes Gebührenmodell entwerfen!

Ein Modell, das Beiträge der Studierenden vorsieht, sollte zielorientiert, stringent und klar kommunizierbar gestaltet werden und konzeptuellen Mindestanforderungen genügen.² Entscheidend ist v.a., 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 wirksam 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.

4.3 Studienbeiträge konsequent als Leistungs- / Gegenleistungs-Modell konzipieren!

Eine landesseitig vorgegebene Einheitsgebühr minimiert den Wettbewerb und Differenzierung unter den Hochschulen. Sie definiert Studienbeiträge nicht als eine zu begründende und durch Gegenleistung zu rechtfertigende Option einer autonomen Hochschule, sondern als politische Setzung einer Landesregierung.

Ein neuer Anlauf, Studienbeiträge in Deutschland zu etablieren, sollte auf die Entscheidungsfreiheit der Hochschulen setzen. Die Entscheidung über die Erhebung und Höhe von Studienbeiträgen sollte allein bei den Universitäten und Fachhochschulen liegen. Diese haben die Einführung und die Festsetzung der Höhe über Qualität und Gegenleistung zu begründen und zu verantworten. Besonders, wenn Hochschulen Studienbeiträge erheben *können*, nicht müssen, stehen sie unter Beobachtung und unter einem Rechtfertigungsdruck, der nicht auf den Staat abgewälzt werden kann. Der Staat sollte allerdings weiter Höchstgrenzen festsetzen und Sozialverträglichkeit sichern, etwa über die bereits mehrfach angesprochene Nachlagerung.

Über Studienbeiträge können Studienbedingungen für Studierende, ob sie nun aus der EU oder aus einem Nicht-EU-Land stammen, auf ein höheres Niveau gehievt werden und anschließend auf diesem Niveau gehalten werden. Damit den zahlenden

¹ Vgl. dazu Müller, Ulrich; Rischke, Melanie (2014): 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, S. 33-68. Hier: S. 52f.

² Vgl. dazu etwa die Darstellung von Idealkriterien in Müller, Ulrich; Ziegele, Frank; Langer, Markus F. (2006): Studienbeiträge: Regelungen der Länder im Vergleich. Arbeitspapier Nr. 78, Gütersloh, CHE, S. 10-21 (online unter http://www.che.de/downloads/Vergleich_Gebuehrengesetze_AP78.pdf).

Studierenden die dadurch mögliche Gegenleistung auch wirklich zu Gute kommt, muss zwingend der deutlich überwiegende Teil der Studienbeitragseinnahmen zeitnah in bessere Betreuung, Service und Infrastruktur fließen.

4.4 Lerneffekte berücksichtigen!

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.³

Dem ist zuzustimmen: 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.⁴ Es lassen sich 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.

Es sollte die Vielzahl der an baden-württembergischen Hochschulen ohnehin existierenden Einzelgebühren zu einer hochschul- und studiengangsspezifischen Gesamtgebühr gebündelt werden. 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 lehrbezogen Verbesserungen möglich.

4.5 Verlässliche Rahmenbedingungen sichern!

Eine mittel- und langfristig wirksame Hochschulstrategie ist darauf angewiesen, dass die wesentlichen politischen Entscheidungsgrundlagen länger als eine Landtags-Wahlperiode gelten. Hochschulen scheuen zu Recht langfristig bindende Ausgaben – also auch und gerade Investition in Personal –, wenn langfristige Finanzplanungen aufgrund von unabsehbaren politischen Perspektiven nicht möglich sind.

Auch Studierende werden durch laufende Modellanpassungen irritiert; v.a. subjektiv als Verschlechterung wahrgenommene Änderungen mindern die Attraktivität einer Studienaufnahme. Das australische Modell nachlaufender Gebühren hat dadurch an Akzeptanz verloren, dass mehrere Komponenten des Gebühren- und Rückzahlungsmodells schon kurz nach Einführung und wiederholt in eine für Studenten/Absolventen ungünstige Richtung abgeändert wurden. Die konkrete Ausgestaltung eines

³ Marquardt, W. (2011): Neuere Entwicklungen der Hochschulfinanzierung in Deutschland. http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/VS_Bericht_Juli_2011.pdf, S. 7.

⁴ Wesentliche Lerneffekte und Erfolgsfaktoren sowie Eckpunkte eines möglichen neuen Beitragsmodells für Deutschland diskutieren Müller / Rischke (2014) (siehe Fußnote 1).

neuen baden-württembergischen bzw. deutschen Modells sollte insofern von Anfang an realistisch gestaltet und auch über die Zeit möglichst stabil gehalten werden.

Ulrich Müller
Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH
Verler Str. 6
33332 Gütersloh

13. Januar 2017