

Stellungnahme
des CHE Centrum für Hochschulentwicklung

für den Ausschuss für Wissenschaft und Kunst
des Hessischen Landtags

zu den Anträgen

Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur
Abschaffung der Studiengebühren an hessischen Hochschulen
- Drucks. 17 / 16 -

Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN für ein Gesetz zur Sicherstellung von Chancengleichheit an
hessischen Hochschulen
- Drucks. 17 / 15 -

Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur
Stärkung der Finanzautonomie der hessischen Hochschulen
- Drucks. 17 / 32 -

Vorbemerkung

Das CHE nimmt im Folgenden aus seiner Sicht Stellung zu einigen Punkten der vorgelegten Gesetzesentwürfe.

Die dargestellte Position orientiert sich weitgehend an den Vorstellungen, die das CHE in einem 2006 erschienenen Vergleich der Beitragsregelungen der Länder ausführlicher dargestellt hat.¹

1. Zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE

Aus Sicht des Centrums für Hochschulentwicklung ist der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE klar abzulehnen. Seine politische Verwirklichung würde die Entwicklung des Hochschulsektors in Hessen spürbar behindern.

- a. Ein landesweites Verbot von Studiengebühren nach der Aufhebung des bundesweiten Verbots ergibt keinen Sinn. Ob und in welchem Umfang die Hochschulen Studiengebühren erheben, sollten diese **autonom** entscheiden dürfen. Der Staat sollte lediglich den Rahmen festschreiben und die Sozialverträglichkeit sichern.
- b. Die allzu knappe und **nicht belegte Problembeschreibung** überzeugt nicht als sachgerechte Begründung für eine Abschaffung der Studiengebühren (auf die in den Vordergrund gestellten Abschreckungseffekte wird weiter unten ausführlicher eingegangen).
- c. Studiengebühren sind nicht per se „gut“ oder „schlecht“, sondern man kann sie gut oder schlecht umsetzen. Bei einer sinnvollen Einführung und Modellgestaltung kann man die möglichen **Risiken vermeiden** (Abschreckungseffekte, soziale Auslese, „Versickern“ der Einnahmen im Staatshaushalt) und die **Chancen nutzen** (Verbesserungen in Studium und Lehre, Minderung der Unterfinanzierung der Hochschulen, Anreiz zu größerer Reflexion von Studienentscheidungen, größere Nachfrageorientierung der Hochschulen).
- d. Es erstaunt zudem, dass der Entwurf nicht nur Veränderungen für die Zukunft vorschlägt, sondern sogar die **rückwirkende Erstattung** bereits gezahlter Beiträge für das Wintersemester 2007/08 (!) vorsieht (Artikel 1). Diese Mittel sind in den Hochschulen längst verplant und zum größten Teil bereits verwendet worden. Die Kompensation der Mindereinnahmen wird nicht erläutert.

¹ Müller, Ulrich; Langer, Markus und Ziegele, Frank: „Studienbeiträge – Regelungen der Länder im Vergleich“. Arbeitspapier Nr. 78, Gütersloh, Juli 2006 (Erstveröffentlichung der Kernergebnisse in DER SPIEGEL 29/2006 vom 17.7.2006, S. 122f). Download unter http://www.chc.de/downloads/Vergleich_Gebuehrengesetze_AP78.pdf.

2. Zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Aus Sicht des Centrums für Hochschulentwicklung ist auch der Gesetzentwurf der der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abzulehnen. Auch seine politische Verwirklichung würde die Entwicklung des Hochschulsektors in Hessen spürbar behindern.

- a. Als wesentliche Begründung der Abschaffung von Studienbeiträgen wird vorgebracht, dass Studiengebühren einen **chancengerechten Hochschulzugang** erschweren. Dafür gibt es weder in Deutschland noch im Ausland empirische Belege. Beispielsweise in Österreich, wo vor einigen Jahren Studiengebühren eingeführt wurden, sind die Zahlen der Studienanfänger inzwischen stark angestiegen. Die Universität Mainz verzeichnet aktuell keine nennenswerten Zuwächse von Studierenden aus Hessen. Gleichzeitig ist die Entwicklung der Studienanfängerzahlen in den Bundesländern nicht nur von Studiengebühren, sondern genauso von der Bachelor-Master-Einführung, der Anwendung neuer Auswahlverfahren und der restriktiveren Zulassungspolitik der Hochschulen (hochschulinterne NC) determiniert. Zur Rolle der einzelnen Faktoren gibt es keine verlässlichen empirischen Aussagen. Die Begründung für den Gesetzentwurf trägt also nicht.
- b. Wenn es den Hochschulen gelingt, das Studium unter Einsatz der Studienbeiträge attraktiver zu machen und dies für die Studierenden transparent wird, kann ebenso die Erwartung des **Zustroms von Studierenden** gehegt werden.
 - Wenn ein Studium durch bessere Betreuung im Schnitt nur ein Semester verkürzt wird, so bringt das den Absolventen durchschnittlich deutlich mehr Zusatzeinkommen als sie Studienbeiträge bezahlt haben.
 - Wenn durch sinnvoll verwendete Beitragsmittel erhebliche Verbesserungen in Studium und Lehre verwirklicht werden können, haben die Hochschulen des Landes Hessen spürbare Vorteile gegenüber Ländern, die den Hochschulen die Erhebung von Beiträgen verwehren.

Wenn dieser Zusammenhang den Studierenden deutlich wird, besteht eine realistische Chance auf höhere Bildungsbeteiligung, auch bildungsferner Schichten. Eine Entwicklung in diese Richtung wäre durch Abschaffung der Studienbeiträge gefährdet. Vielmehr ist diese Entwicklung nur möglich, wenn klare und stabile politische Rahmenbedingungen für Studienbeiträge geschaffen werden.

- c. Bei Abschaffung der Studienbeiträge soll die entfallende Summe von 104 Mio € p.a. aus Landesmitteln gedeckt werden. Die Mobilisierung zusätzlicher staatlicher Mittel für den Hochschulbereich ist – unabhängig von Studienbeiträgen – an sich unterstützenswert. Allerdings sieht der Vorschlag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nur vor, dadurch die Beitragseinnahmen zu ersetzen, so dass kein Aufwuchs stattfindet. Zudem wird im Gesetzesentwurf nur dargestellt, wie 28,7 Mio € für das Jahr 2008 gedeckt werden sollen; für den Rest ist keinerlei Konzept erkennbar. **Ohne klare Gegenfinanzierung** aus dem Landeshaushalt steht aber in Frage, ob das Versprechen der Kompensation einlösbar ist. Ohne die entsprechende Landesfinanzierung würden alle in Gang

gekommenen Initiativen zur Steigerung der Qualität der Lehre wieder zum Erlahmen kommen.

- d. Selbst eine tragfähige Kompensation der entfallenden Studienbeitragsmittel aus staatlichen Geldern ist mit gravierenden Nachteilen verbunden: **Studienbeiträge verfolgen nicht nur das Anliegen, den Hochschulen Geld zu beschaffen.** Es war und ist gleichermaßen damit intendiert, den Wettbewerb der Hochschulen um die Studierenden zu steigern. Studierende als zahlende Nachfrager sollen in eine bessere Position versetzt werden, gute Leistungen von der Hochschule einfordern zu können. Inzwischen zeigt sich an den Hochschulen, dass die Studierenden dies offensiv tun; dieser Effekt wird zerstört, wenn der private Finanzierungsbeitrag entfällt. Die Verteilung der Gelder nach dem Prinzip „Geld folgt Studierenden“ ist zwar positiv, kann aber die Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung zwischen Hochschule und Studierenden nicht ersetzen. Die Universität Kassel hat beispielsweise ihren Studierenden sehr klare Leistungsversprechen im Gegenzug zu Studienbeiträgen gegeben; die Studierenden werden die Ergebnisse der Beitragsverwendung an diesen Versprechen messen können. Ein derartiger Grad an „commitment“ der Hochschulen zu Leistungen für die Studierenden ist ohne Studienbeiträge kaum zu erwarten.
- e. Stattdessen führt der Geist einiger Vorschläge zurück zum alten (**Zerr-**)**Bild des Bummelstudierenden**, der auch die Grundlage für die (aus unserer Sicht ungeeigneten) Langzeitgebühren war. Qualitätsmanagement fokussiert sich im Verständnis des Gesetzentwurfes darauf, Studierende zum Abschluss anzutreiben (die Hochschule überprüft, ob der Studierende Leistungsnachweise erbracht hat, die Hochschule fordert einen Nachweis über „angemessenen Studienfortschritt“ ein usw.). D.h. Leistungen, die Hochschulen für Studierende in einem Betreuungsverhältnis erbringen müssen, werden zu bürokratisch aufwendigen Kontrollvorgängen, während der „Missbrauch des Studierendenstatus“ durch Studienbeiträge derzeit „nebenbei“ verhindert wird. Alle gerade in den Hochschulen entstehenden, vielfältigen Ansätze, ein echtes Qualitätsmanagement mit hochwertigen Lehr- und Betreuungsangeboten aufzubauen, die sich an den Bedürfnissen der Studierenden orientieren, geraten im Vorschlag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den Hintergrund.
- f. Die **Detailregelungen** zu Überprüfung der Leistungsnachweise, Festlegung von Qualitätsstandards für Fächergruppen, Beratungsgespräche usw. sind ein Rückfall in die Prozess- und Detailsteuerung von Hochschulen. Der bessere Ansatz wäre, durch staatliche Regelungen – über Studienbeiträge – ein adäquates Anreizsystem zu schaffen, das dann die Hochschulen in interne Prozesse umsetzen, die ihrer Situation und ihrem Profil entsprechen. Dadurch wird ein Wettbewerb um die besten Ideen und Ansätze des internen Qualitätsmanagements ausgelöst, der produktivere Lösungen hervorbringt.
- g. Die **interne Vergabe der als Kompensation gedachten Mittel** wird reglementiert und einer Senatskommission zugewiesen. Auch dies ist unnötige Detailsteuerung; eine strategische Ausrichtung des Mitteleinsatzes wird dadurch behindert, dass Hochschul- und Fakultätsleitungen als Träger der strategischen Verantwortung nur beratend in die Vergabe einbezogen sind. Dies ist ein Fremdkörper in den sonstigen finanziellen Regelungen der hessischen Hochschulgesetzgebung. Der Zweck einer Beteiligung einer Vertretung der Prüfungsämter an der Kommission erscheint zudem schwer nachvollziehbar. Einblicke in die sich entwickelnde Praxis der Studienbeitragsvergabe an

Hochschulen zeigen, dass sich in den Fakultäten/Fachbereichen sehr gute, basisdemokratische Modelle unter Einbeziehung der Studierenden ergeben.

- h. Es erschließt sich ohnehin nicht, warum die den Ausfall der Beitragseinnahmen kompensierenden Mittel über ein Modell verteilt und verwendet werden sollen, welches die Vorzüge des jetzigen Gebührenmodells mehr schlecht als recht imitiert (Parallelen in den Zahlungsterminen, den Verwendungszwecken, den Gremien, den Verteilungsschlüsseln ...). Konsequenter wäre es gewesen, bei Abschaffung der Studienbeiträge die **regulären Haushaltsmittel um den wegfallenden Betrag aufzustocken**, die vorhandenen Verteilungsinstrumentarien und Berichtsvorgänge zu nutzen und keine zusätzlichen parallel zu betreibenden Abläufe zu verstetigen.
- i. Positiv zu bewerten ist allein das Vorhaben, die „**Langzeitstudiengebühren**“ abzuschaffen. Langzeitgebühren sind ohnedies problematisch, erscheinen in einem System allgemeiner Studiengebühren allerdings endgültig obsolet. Das Nebeneinander verschiedener Beitragsmodelle sollte durch ein stimmiges Gesamtmodell abgelöst werden.

3. Zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

Der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP enthält im Vergleich zu den bisherigen Regelungen v.a. zwei Vorschläge, die aus Sicht des CHE sinnvoll und sachgerecht sind und den Hochschulen in Hessen größeren Handlungsspielraum geben könnten:

- a. Die Hochschulen sollen ermächtigt werden, Studienbeiträge erheben zu können; die Erhebung bzw. die Höhe sollte nicht mehr landesweit pauschal vorgeschrieben sein. Dieser Vorschlag ist zu begrüßen. Hier sollte ausschließlich den Hochschulen die Verantwortung überlassen werden – immerhin müssen sie für Erfolg und Misserfolg geradestehen und die Einführung über Gegenleistungen rechtfertigen. Die **Entscheidung über die Erhebung und Höhe von Studienbeiträgen** sollte allein bei den Hochschulen liegen.

- Es sollte eine Binnendifferenzierung möglich sein: Die Hochschulen sollten pro Studienangebot entscheiden können, ob Studienbeiträge erhoben werden und in welcher Höhe.
- Daneben sollten die Hochschulen für verschiedene Studienphasen differenzierte Studienbeiträge erheben können. Z.B. sollte die Möglichkeit, bspw. die ersten ein oder zwei Semester als unentgeltliche Orientierungsphase zu gestalten, gegeben sein.

Hier hat die gesetzliche Regelung aus Nordrhein-Westfalen aus Sicht des CHE Vorbildcharakter. Der Vorschlag der FDP-Fraktion, die Erhebung von Studiengebühren als „Selbstverwaltungsangelegenheit der Hochschule“ zu definieren, ist überzeugend und sollte umgesetzt werden.

- b. Auch die verbindliche Anlage eines „**Sozialcontrollings**“ durch den spätestens drei Jahre nach der erstmaligen Einführung von Studiengebühren dem Landtag zu erstattenden Bericht (§6 Abs 6) erscheint sinnvoll. Aus Sicht des CHE sollte ein System aufgebaut werden, welches hochschulspezifisch Daten und Informationen über die Entwicklung der sozialen Situation der Studierenden erhebt und auswertet, um laufend Informationen über die soziale Zusammensetzung der StudienanfängerInnen zu erhalten. Daraus könnten dann ggf. Schlüsse über veränderte selektive Effekte im Bildungssystem gezogen werden. (Rückschlüsse über negative Wirkungen von Studienbeiträgen wären aber nur möglich, sofern entsprechende Daten auch vor der Einführung schon

erhoben worden sind. Im Übrigen bleiben dazu die Erkenntnisse aus den Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerkes.)

Weitere wesentliche Änderungen gegenüber dem status quo werden nicht vorgeschlagen, wichtige bisherige Regelungen werden sinnvoller Weise beibehalten, so etwa folgende:

- c. Die genaue **Verwendung der Einnahmen** wird – abgesehen von der oben grundsätzlichen Zweckbindung der Verbesserung von Studium und Lehre – in die Entscheidung der Hochschule gelegt. Auf eine weitergehende und detaillierte Zweckbindung der Beiträge wird verzichtet. Dies ist aus Sicht des CHE sinnvoll.
- d. Durch die Möglichkeit der Nachlagerung der Gebührenzahlung über einen Anspruch auf Studiendarlehen soll wie bisher die **Sozialverträglichkeit** wesentlich gesichert werden. Studierende, die die Beiträge nicht aufbringen können, haben so erst als Absolventen Rückzahlungsverpflichtungen. Auch diese Regelung überzeugt.

Daneben unterbleiben im Gesetzesentwurf der FDP-Fraktion aber denkbare Weiterentwicklungen der gegenwärtigen Gesetzeslage, die u.a. folgende Elemente umfassen könnten:

- e. Der **Ausfallfonds** soll weiterhin über die Hochschulen und damit indirekt alle Studierenden finanziert werden. Das erscheint nicht adäquat; der Staat sollte sozialpolitische Förder- und Befreiungsmaßnahmen, die er setzt (v.a. die Finanzierung der Darlehensdeckung inkl. BAföG-Rückzahlungsverpflichtung), auch finanzieren.
- f. Die Vielzahl der existierenden Einzelgebühren (Semesterticket, Studentenwerksbeitrag, Verwaltungsbeitrag, Laborgebühren...) sollte zu einer **Gesamtgebühr** gebündelt werden. Insbesondere muss von der inkonsistenten Weiterführung der Langzeitstudiengebühren abgesehen werden.
- g. Die **Berichterstattung** über die Beitragseinnahmen und -verwendung (§ 6 Abs 4) sollte klar ergebnisorientierte Elemente enthalten (inhaltliche Ziele, nicht bloß Summen).
- h. Die **Mitverantwortung der Hochschulen** für die Sicherung der Sozialverträglichkeit sollte klar definiert werden. Ähnlich wie in England („Office for Fair Access“) sollten die Hochschulen verpflichtet werden, über Stipendien und aktive Informationspolitik dazu beizutragen, Studierende aus den ärmsten Bevölkerungsschichten zu gewinnen und den offenen Hochschulzugang unabhängig vom Herkunftshaushalt zu sichern. Gesetzlich sollte hier ein Signal gesetzt werden, dass die Hochschulen mit in der Verantwortung stehen und Sozialverträglichkeit herzustellen nicht nur Aufgabe des Staates ist. Diese Mit-Verantwortung der Hochschule muss natürlich auch mit entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten korrespondieren (z.B. Möglichkeit individueller Befreiungen). Dieser Aspekt hat auch deshalb große Relevanz, weil das deutsche Bildungssystem ohnehin eine hohe soziale Selektivität aufweist.
- i. Die in den oben thematisierten Gesetzesentwürfen vorgeschlagene **Mobilisierung zusätzlicher staatlicher Mittel** für den Hochschulbereich ist – wenn sie Studienbeiträge nicht ersetzen, sondern ergänzen – unterstützenswert. Möglichkeiten der Realisierung sollten ernsthaft geprüft werden.

4. Abschließende Bemerkungen

Die Regelung zur Erhebung von Studienbeiträgen sollte in Teilbereichen optimiert werden, jedoch keine grundsätzliche Abkehr von der Erhebung von allgemeinen Studiengebühren vorsehen. Wichtiger Änderungsbedarf besteht bei der Entscheidungsautonomie der Hochschulen. Besonders, wenn Hochschulen Studienbeiträge erheben *können*, nicht *müssen*, stehen sie unter „Beobachtung“ und unter einem Rechtfertigungsdruck, der nicht auf den „Staat“ abgewälzt werden kann.

Die entscheidende **Verantwortung für eine gelungene Umsetzung** von Studienbeiträgen liegt aber bereits jetzt in den Händen der Hochschulen. Diese sollten proaktiv und in eigenverantwortlicher Initiative ...

1. überzeugende Leitlinien/übergreifenden Zielsetzungen als Begründung für die Einführung erarbeiten.
2. transparente Beschlüsse fassen: Welche Verbesserungen sollen wie erreicht werden? (dabei sollten die Hochschulen inhaltliche Ziele, nicht nur finanzielle Summen angeben)
3. Studierende in die Entscheidungen einbeziehen: Studierende wissen am ehesten, wo es „hakt“.
4. konkrete Qualitätsversprechen geben: Was wird sich mit Beitragsmitteln ändern?
5. Erfolge deutlich machen: Die Hochschulen sollten den Studierenden Qualitätsbeweise für die Gegenleistung der Hochschulen vermitteln. Die Universität Kassel etwa versieht Gegenstände, die durch Gebühren finanziert wurden, mit einem plakativen Etikett mit der Aufschrift „der sichtbare Beitrag“.

Gütersloh, 13. Mai 2008

Prof. Dr. Frank Ziegele, Ulrich Müller M.A.