

Stellungnahme **des CHE Centrum für Hochschulentwicklung**

für den Ausschuss für Bildung, Wissenschaft und Kultur
des Landtages Mecklenburg-Vorpommern

zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU

(Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des
Landeshochschulgesetzes
LHG M-V
- Drucksache 5/1796 –)

Antworten auf die Fragen des vorgelegten Fragenkatalogs

Das CHE nimmt im Folgenden aus seiner Sicht Stellung zu einigen Punkten des vorgelegten Gesetzesentwurfs. Es orientiert sich dabei an dem vorgelegten Fragenkatalog. Die Positionen schließen an bisherige Stellungnahmen und Veröffentlichungen des CHE an, in denen ausführlichere Begründungen und Erläuterungen dargestellt werden.¹

Zusammenfassend plädiert das CHE für die Erhebung eines „Studienbeitrags“, der den „Verwaltungskostenbeitrag“ integriert und auf einen Beitrag der Studierenden zur Kernleistung einer Hochschule (für die Studierenden: die Lehre) abzielt.

1. Wie bewerten Sie den vorliegenden Gesetzentwurf?

- Der Ansatz, die Vielzahl der Gebühren an den Hochschulen zu bündeln und die Erhebung von Beiträgen, Gebühren und Entgelten juristisch „wasserdicht“ zu regeln, erscheint sinnvoll und plausibel. Die Ausgestaltung ist jedoch deutlich optimierbar.

¹ Vgl. insbesondere

- Müller, Ulrich; Langer, Markus; Ziegele, Frank (2006): „[Studienbeiträge – Regelungen der Länder im Vergleich](#)“. Arbeitspapier Nr. 78, Gütersloh.
- Müller, Ulrich (2008): „Studienbeiträge als Chance zur Verbesserung der Studienqualität“; Beitrag für das „Handbuch Qualität in Studium und Lehre“ (Raabe-Verlag; Herausgeber: Dr. Winfried Benz, Prof. Dr. Jürgen Kohler und Prof. Dr. Klaus Landfried).
- Langer, Markus; Ziegele, Frank; Müller, Ulrich (2006): "[Die Einführung und Gestaltung von Studienbeiträgen – eine CHEckliste für Hochschulen](#)" (Arbeitspapier Nr. 73), Gütersloh, 2006.

2. Welche Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge halten Sie für notwendig? Bitte begründen Sie Ihre Vorschläge.

- (siehe unten)

3. Wie bewerten Sie die vorgesehene Bündelung der Verwaltungsgebühren?

- Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, einen „Gebührendschungel“ zu vermeiden und die Vielzahl von Gebühren und Beiträgen an Hochschulen zu bündeln. Ein hochschulspezifischer bzw. sogar fachbereichsspezifischer Gesamtbetrag sollte aus Sicht des CHE neben eventuell anfallenden Studienbeiträgen auch sämtliche Semesterbeiträge (v.a. Verwaltungskostenbeitrag, Semesterticket für den regionalen Nahverkehr, Studentenwerksbeiträge, Beiträge für studentische Vertretungen wie StuPa oder Asta, Beiträge für Labormaterialien etc.) umfassen. Bei der Zusammenlegung der Gebühren und Beiträge ist auf eine transparente Aufschlüsselung der Verwendungszwecke und Verantwortlichkeiten zu achten.
- Beiträge für einzelne weitere Leistungen auch an die Nutzung zu koppeln (z.B. kostenintensive Fernleihen, die ein gewisses Kontingent pro Semester überschreiten), widerspricht dem Grundansatz der Bündelung nicht.
- Offenkundig sind in Mecklenburg-Vorpommern einige Einzelgebühren bereits zusammengeführt; ob dies für alle o.g. Beiträge gilt, kann nicht abschließend beurteilt werden.

4. Wie kommen die Gebühren für Eignungs- und Einstufungsprüfungen zustande und wie werden diese aufgeschlüsselt?

- (Diese Frage richtet sich an die Hochschulen.)

5. Wie werden die Kosten für die Anerkennung von Sozialpädagogen aufgeschlüsselt?

- (Diese Frage richtet sich an die Hochschulen.)

6. Den Hochschulen entstehen durch ihr Leistungsangebot und durch Betrieb und Unterhaltung von Immobilien Kosten in den unterschiedlichsten Bereichen. An welcher Stelle sind Kostenbeiträge von Studierenden sinnvoll zu erheben und einzusetzen?

- Diese Frage berührt den aus Sicht des CHE wesentlichsten Punkte der Anhörung: nach § 16 Absatz (6) werden die Hochschulen verpflichtet, für *Verwaltungsdienstleistungen* einen einheitlichen Verwaltungskostenbeitrag von 50 Euro/Semester zu erheben. Es erstaunt, dass dem Gesetzesentwurf zufolge Verwaltungskostenbeiträge der Studierenden nicht nur für Serviceleistungen in nichtakademischen Bereichen (Immatrikulation, Beurlaubung, Rückmeldung, Exmatrikulation, Hochschulzulassung) erhoben werden, sondern unsystematischerweise auch für genuin akademische Leistungen (wie etwa die Organisation der Prüfungen, die allgemeine Studienberatung sowie die Leistungen bei der Vermittlung von Praktika und der Förderung des Übergangs in das Berufsleben). Gerade die letzten Punkte sind schwerlich unter dem Begriff „Verwaltungsleistungen“ zu subsumieren.
- Es erscheint, gerade da die Grenzen der Begründung und der Verwendungsabsicht im Gesetzesentwurf ohnehin bereits verwischen, plausibler, Beiträge der Studierenden primär für die eigentliche Kernleistung einer

Hochschule (also in Bezug auf Studierende für die Lehre) zu erheben („Studienbeitrag“) und nicht für randständigere Service-Bereiche im nichtakademischen Umfeld. Diese Feststellung ist auch Sicht des CHE zunächst völlig unabhängig von der separat zu diskutierenden Höhe des „Studienbeitrags“.

7. Wie müsste eine nachvollziehbare Kostenkalkulation aussehen?

- Bei einer Ablösung des sog. „Verwaltungskostenbeitrages“ durch einen „Studienbeitrag“ ist es elementar, keine landesweite Einheitsgebühr festzuschreiben. Sinnvoller ist es, wie etwa in Nordrhein-Westfalen den Hochschulen Entscheidungsspielraum zu überlassen (ggf. bei Festsetzung einer Höchstgrenze).
- Würde Mecklenburg-Vorpommern wie oben vorgeschlagen den bundesweit innovativen Weg gehen, vorhandene Beiträge und Gebühren zu bündeln und im Sinne größerer Transparenz in einen Gesamtbetrag zu integrieren, wäre die Mindesthöhe (die faktisch jetzt schon besteht) sozusagen „gesetzt“. Die Hochschulen könnten, wenn der Gesetzgeber sie dazu ermächtigt, darauf aufbauend anhand dreier Orientierungspunkte die Höhe der Studienbeiträge festsetzen:
 - 1) anhand der tatsächlichen Kosten des Studiums,
 - 2) anhand der zukünftigen Gehaltserwartungen der Absolventen,
 - 3) anhand der Lehrqualität (ausgedrückt durch die Nachfrage von Bewerbern).
- Die verschiedenen denkbaren Bemessungsgrundlagen für die Beitragshöhe haben alle ihre Berechtigung: es erscheint plausibel, dass ein Ingenieur mit sehr teurem Studium mehr bezahlt, dass bei geringen Studierendenzahlen mit Preissenkungen gearbeitet wird oder dass in einem Studium mit exzellenten Berufsaussichten ein höherer Preis verlangt wird. Die Entscheidung, welche Kriterien angelegt werden, hängt von den an der Hochschule entwickelten und gelebten normativen Vorstellungen und vom Marketingkonzept ab. Zudem ist die Frage zu beantworten, ob hochschulintern Preisdifferenzierungen gewollt sind. Nicht ausgeschlossen ist aber, dass einige Hochschulen sich zunächst darauf beschränken werden, weitgehend nur die bisherige Gebührenhöhe beizubehalten.

8. In welcher Form sollten Kostenbeiträge erhoben werden? Sollte dies beispielsweise durch einheitliche Kostenbeiträge oder durch leistungsorientierte Beiträge oder durch andere Kriterien gesteuert werden?

- Studienbeiträge kurbeln den Wettbewerb um geeignete Studierende an. Dies führt zu einer größeren Nachfrageorientierung und Qualitätssteigerung. Dies wird weiter befördert, wenn es keine vorgeschriebene landesweite Einheitsgebühr gibt.
- Auch in weiteren Punkten hätte Mecklenburg-Vorpommern die Chance, nicht nur aus den bisherigen Erfahrungen der „Gebührenländer“ zu lernen, sondern innovative Akzente zu setzen: So könnte z.B. der Anknüpfungspunkt für die Erhebung der Studienbeiträge als Zahlung pro genutztes Angebot/Modul, pro Zeiteinheit oder Gebühr für das Studium insgesamt ausgestaltet sein. Je nach

Festlegung werden implizit unterschiedliche Anreize gesetzt bezüglich Teilzeitstudium, Studierendenmobilität, Begrenzung der Studiendauer, Beschränkung auf ein „Schmalspurstudium“ etc.

9. Wie bewerten Sie,

- a) **dass zukünftig generell Gebühren, Beiträge und Entgelte in Höhe von 50 € pro Semester von allen Studierenden erhoben werden sollen,**
- b) **dass die Gebühren, Beiträge und Entgelte von allen Studierenden zu zahlen sind, unabhängig davon, ob sie die konkreten Leistungen in Anspruch nehmen oder nicht,**
- c) **die Höhe der Gebühren, Beiträge und Entgelte von 50 €?**

- (siehe oben)

10. Wie bewerten Sie die geplante generelle Erhebung von Gebühren, Beiträgen und Entgelten im Hinblick auf die Attraktivität der Hochschulen und die Anstrengungen zur Werbung von Studierenden für ein Studium an Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern?

- Wie oben erläutert, plädiert das CHE für die Erhebung eines „Studienbeitrags“, der den „Verwaltungskostenbeitrag“ integriert und auf einen Beitrag der Studierenden zur Kernleistung einer Hochschule (für die Studierenden: die Lehre) abzielt. Wenn es den Hochschulen gelingt, das Studium unter Einsatz der Studienbeiträge attraktiver zu machen und dies für die Studierenden transparent wird, ist eine Abwanderung oder sinkende Anziehungskraft nicht zu befürchten. Es 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 Mecklenburg-Vorpommern spürbare Vorteile gegenüber Ländern, die den Hochschulen die Erhebung von Beiträgen verwehren.

11. Halten Sie die Höhe der Gebühren, Beiträge und Entgelte für die Verwaltungsleistungen der Hochschulen für ausreichend und wie bewerten Sie eine spätere Anpassungsnotwendigkeit wegen u. U. gestiegener Kosten?

- (siehe oben)

12. Sehen Sie die Notwendigkeit einer „Sozialklausel“ bzw. sozialen Staffelung der vorgesehenen Gebührenhöhe? Falls ja: In welcher Weise würden Sie das regeln?

- Bei einem Verwaltungskostenbeitrag von 50 Euro/Semester Sozialklauseln und Differenzierungen in den Blick zu nehmen, würde aus Sicht des CHE einen unverhältnismäßig hohen Aufwand für Antragsverfahren, Befreiungsprüfungen etc. bedeuten. Bei höheren Studienbeiträgen ist selbstverständlich auf die Verhinderung von Abschreckung zu achten.
- Beitragssysteme müssen ab einer gewissen Höhe direkt mit Systemen der Sozialverträglichkeit gekoppelt werden, um Abschreckungseffekte und soziale „Ausleseprozesse“ zu vermeiden. Die individuelle Eignung und Motivation, nicht

die soziale Herkunft und der finanzielle Hintergrund sollen über die Möglichkeit zur Aufnahme eines Studiums entscheiden („need-blind-admission“). Neben der Gestaltungsfrage der Beitragsmodelle sind daher parallel die Möglichkeiten der individuellen Studienfinanzierung in den Blick zu nehmen. Der wesentlichste Faktor ist hier das Angebot „nachlaufender Beiträge“ (also bei Bedarf ein Eintritt der Zahlungsverpflichtung erst nach Abschluss des Studiums und Einstieg in das Berufsleben) über zinsgünstige Studienkredite.

13. Sehen Sie durch die geplanten Regelungen

- a) eine Verminderung des hochschulinternen Verwaltungsaufwandes,**
- b) die Gefahr eines „Einstiegs“ zur Ausweitung für Studiengebühren?**

- Von der „Gefahr“ eines „Einstiegs zur Ausweitung für Studiengebühren“ kann nicht die Rede sein. Generell gilt: Studienbeiträge 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).
- Wie oben dargestellt beinhalten die im Entwurf des Gesetzes festgeschriebenen Verwendungszwecke bereits jetzt schon eben nicht nur „Verwaltungsleistungen“, sondern Elemente des akademischen Angebots (Organisation von Prüfungen, Vermittlung von Praktika, Förderung des Übergangs in das Berufsleben usw.). Insofern führt die Bezeichnung „Verwaltungskostenbeitrag“ in die Irre. Der Gesetzgeber sollte daher entweder einen reinen Verwaltungskostenbeitrag erheben und die definierten Verwendungszwecke adäquat beschreiben oder (dieser Weg erscheint aus Sicht des CHE weitaus sinnvoller) den „Verwaltungskostenbeitrag“ konsequent in einen „Studienbeitrag“ umwandeln. Diese wäre Beschreibung faktisch zutreffender, zudem würden sich neue Chancen eröffnen.
- In diesem Fall sollte der Gesetzgeber zumindest mittelfristig aber den Hochschulen die Möglichkeit eröffnen, höhere Studienbeiträge zu erheben (ggf. bei Festsetzung einer Höchstgrenze), um lehrbezogen spürbare Verbesserungen zu erreichen. Die Hochschulen sollten zur Erhebung von Gebühren ermächtigt, nicht verpflichtet werden. Der Staat sollte lediglich den Rahmen festschreiben und die Sozialverträglichkeit sichern.

14. Sind Ihnen die kalkulatorischen Grundlagen bekannt, die zur Festlegung der Summe von 50 € führten?

- (Diese Frage richtet sich an die Hochschulen.)

15. Gibt es an Ihrer Hochschule Kalkulationen oder Erhebungen

- a) für die Erhebung von Gebühren, Beiträgen und Entgelten für Verwaltungsleistungen und**
- b) in welcher Höhe die Studierenden mit den Gebühren pro Semester durchschnittlich belastet werden?**
- c) Welche Gebühren, Beiträge und Entgelte wurden in den Jahren 2006 und 2007 an Ihrer Hochschule erhoben und welche Gesamteinnahmen wurden dadurch erreicht?**

- (Diese Frage richtet sich an die Hochschulen.)
- 16. Wie bewerten Sie die Streichung des Satzes 2 von § 16 Abs. 5 zur unentgeltlichen Nutzung von Hochschuleinrichtungen?**
- a) **Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang die Aufzählung der Verwaltungsleistungen in § 16 Abs. 6 (z. B. Benutzung der Bibliotheken, EDV und allgemeine Studienberatung) hinsichtlich der Zuordnung zu den originären Hochschuleinrichtungen nach § 16 Abs. 5 Satz 2 (alt)?**
 - b) **Gibt es Doppelungen mit Gebühren, Beiträgen und Entgelten, die von anderen Institutionen außerhalb der Hochschulen für die in § 16 Abs. 6, 7 und 8 ausgewiesenen Verwaltungsleistungen anfallen und die zusätzlich erhoben werden können?**
- (siehe oben)
- 17. Wie bewerten Sie, dass bei den Versäumnisgebühren nach § 16 Abs. 7 eine „Verschuldensregelung“ aufgenommen wird, die regelt, dass die Säumnisgebühren nur bei „vorsätzlichem oder grob fahrlässigem“ Verhalten fällig werden?**
- Der uns vorliegende Entwurf von § 16 Abs. 7 enthält keine Passage, die „vorsätzliches oder grob fahrlässiges“ Verhalten thematisiert. Es erscheint aus Sicht des CHE jedoch vertretbar, Säumniszuschläge zu ermöglichen, die bei eindeutigem Verschulden der Studierenden (z.B. verspätete Anmeldung etc.) erhoben werden können.
 - Konsequenterweise könnte eine komplementäre Regelung erwogen werden, die bei einer Verzögerung des Studiums bei eindeutigem Verschulden der Hochschule Ermäßigungen vorsieht. Diese Variante erscheint aber erst bei höheren Studienbeiträgen umsetzbar. Sie würde funktionieren, wenn eine Hochschule bestimmte Qualitätsgarantien abgibt und darauf aufbauend ein Rückzahlungsversprechen für die Studienbeiträge oder eines Teils derselben verankert.²
- 18. Sehen Sie in den Regelungen des § 16 Abs. 8 eine Zugangsbeschränkung zum Fernstudium für Studierende, die über ein geringes Einkommen verfügen?**
- Nein.

Gütersloh, 13. Oktober 2008
Ulrich Müller M.A.

² Z.B. in Form schrittweiser Rückzahlung, wenn über eine bestimmte Periode nach Studienende hinaus Arbeitslosigkeit nachgewiesen werden kann, allerdings nur bis zu einer Höhe, die keine negativen Arbeitsanreize auslöst. Eine semesterweise Rückzahlung bei schlechter Lehrleistung sowie ineffizienter Verwaltungsleistung o.ä. erscheint administrativ sehr aufwändig und könnte zu einer Kontrollmentalität führen.