

## Ulrich Müller

# Studienbeiträge

AKTUELLER BEGRIFF

Im Januar 2005 erklärte das Bundesverfassungsgericht das bundesweite Verbot von allgemeinen Studiengebühren mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ungültig (BVerfG 2005). Damit erhielten die Länder die Möglichkeit, Hochschulen zur Erhebung von Studienbeiträgen zu ermächtigen. Allerdings entschied das Bundesverfassungsgericht nur über Zuständigkeiten, nicht über eine sinnvolle Hochschulpolitik. Die konkrete Umsetzung auf Landes- und auf Hochschulebene entscheidet nun darüber, ob und wie gut die Chancen genutzt werden, die sich aus der Erhebung von Studienbeiträgen ergeben.

Knapp zwei Jahre nach dem Urteil kann eine erste Zwischenbilanz gezogen werden: Welche Handlungsspielräume eröffnen die Länder den Hochschulen? Welche konkreten Beitragsmodelle gestalten die Hochschulen? Welche weiteren Veränderungen sind im Zusammenhang mit der bevorstehenden Einführung von Studienbeiträgen zu beobachten?

Im Folgenden wird dabei durchgehend von „Studienbeiträgen“, nicht von „-gebühren“ gesprochen, um deutlich zu machen, dass damit eine Beteiligung der Studierenden an den Kosten ihres Studiums (für deren Erfolg sie mitverantwortlich sind) gemeint ist – im Gegensatz zu einer „Gebühr“ für die Nutzung fremder Leistungen.

### Gesetzlicher Rahmen

In den letzten Monaten haben sieben Bundesländer Studienbeitragsgesetze verabschiedet und damit die rechtlichen Grundlagen für die Einführung von allgemeinen Studienbeiträgen geschaffen. Der zeitliche „Fahrplan“ sieht folgendermaßen aus:

- ◆ Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen führen als erste Länder bereits zum Wintersemester 2006/07 Studienbeiträge für Studienanfänger ein, ab Sommersemester 2007 werden allgemeine Studienbeiträge erhoben.
- ◆ In Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg gilt ab Sommersemester 2007 eine allgemeine Beitragspflicht,
- ◆ Hessen und Saarland haben die Einführung allgemeiner Studienbeiträge auf den Beginn des Wintersemesters 2007/08 terminiert.

So unterschiedlich wie die Startzeitpunkte sind auch die Regelungen der Länder. Das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) hat in einer Studie (Müller/Ziegele/Langer 2006) die Ländergesetze verglichen und bewertet. Im Ergebnis zeigt sich ein heterogenes, insgesamt aber überwiegend positives Bild.

In allen Bundesländern ist es möglich, die Beiträge über Darlehen vorzufinanzieren, und die Höhe der Rückzahlungsrate später einkommensabhängig zu bestimmen. Damit ist eine wesentliche Bedingung für eine sozialverträgliche Ausgestaltung gesichert. Leider schreibt aber kein Land



Die befürchteten Abwanderungsbewegungen unter den Studierenden nach der Einführung von Studiengebühren konnten bislang nicht beobachtet werden.

Foto: Marcus Gloger/JOKER

**Von den Landesregierungen werden zwar unterschiedliche Vorgaben für die Beitragsmodelle gemacht, über den Erfolg der Umsetzung wird letztlich in den einzelnen Hochschulen entschieden. Entscheidend ist vor allem die Einbindung der Modellgestaltung in die Gesamtstrategie der Hochschule innerhalb des gesetzten Rahmens; Studienbeiträge können nicht einfach „nebenbei“ eingesammelt und ausgegeben werden. Studierende werden nur dann von der Nützlichkeit von Studienbeiträgen zu überzeugen sein, wenn es gelingt, mit den Beiträgen Verbesserungen in Studium und Lehre zu erzielen und auch transparent zu machen.**

bislang vor, dass auch die Hochschulen die soziale Wirkung der Einführung von Studienbeiträgen im Blick behalten und die Sozialverträglichkeit auch aktiv mit selbstdefinierten Maßnahmen (als Element der Profilbildung der Hochschulen) gestalten müssen. In Baden-Württemberg und Hamburg wird zumindest verbindlich ein System installiert, das die sozialen Auswirkungen der Beitragseinführung beobachtet.

Alle Bundesländer haben Regelungen getroffen, die sicherstellen, dass die Nettoeinnahmen den Hochschulen zur Verbesserung von Studium und Lehre zugutekommt – wenn auch mit zum Teil hohen Abzügen: Die vom Staat gesetzte Deckelung der Gesamtdarlehensschuld wird in allen Ländern aus einem Fonds bezahlt, den letztlich die Hochschulen bzw. die Studierenden finanzieren. Hier sollte der Staat – gerade bei einer sehr großzügigen Regelung wie in Nordrhein-Westfalen, die eine vollständige Beitragsbefreiung von wenigstens allen BAföG-Vollempfängern impliziert – die Verantwortung wahrnehmen und staatlich gesetzte soziale Maßnahmen auch finanzieren. Jede Befreiung geht ansonsten letztlich zulasten einer Verbesserung des Studiums auf Kosten der zahlenden Studierenden.

Die deutlichsten Defizite der bisherigen Gesetze sind bei den Handlungsmöglichkeiten der Hochschulen festzustellen: Nur Nordrhein-Westfalen und das Saarland (für die Universität) wagen den Schritt, den Hochschulen die Entscheidung über die Einführung zu überlassen. Nur in Bayern, Nordrhein-Westfalen und im Saarland (Universität) können die Hochschulen die Höhe bestimmen – wenn auch nur in Bandbreiten. Hier sollte ausschließlich den Hochschulen die Verantwortung überlassen werden – immerhin müssen sie für Erfolg und Misserfolg geradestehen und die Einführung über Gegenleistungen rechtfertigen.

Hinsichtlich der Frage, ob die Gesetze eine an den Interessen und Bedürfnissen der Studierenden ausgerichtete Verwendung der Beitragseinnahmen garantieren, schneiden Bayern, Hessen und Saarland am besten ab. Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen treffen z. B. keine verbindliche Aussage darüber, ob die Studierenden an der Entscheidung über die Verwendung der Mittel beteiligt werden müssen.

### **Umsetzung in den Hochschulen**

Auch wenn an einigen Stellen Optimierungspotenzial hinsichtlich der gesetzlichen Rahmenbedingungen deutlich wird, ist festzuhalten, dass auch bei suboptimalen rechtlichen Voraussetzungen die Hochschulen in vielen Fällen die Möglichkeit haben, eigenständig weitergehende und optimierte Umsetzungen anzustreben. So kann z. B. auch eine Hochschule, deren Land die Beteiligung der Studierenden bei der Entscheidung über die Verwendung der eingenommenen Mittel recht zurückhaltend vorgeschrieben hat, die Studierenden intensiv in Entscheidungsprozesse einbeziehen.

Ohnehin gilt generell: Von den Landesregierungen werden zwar unterschiedliche Vorgaben für die Beitragsmodelle gemacht, über den Erfolg der Umsetzung wird letztlich in den einzelnen Hochschulen entschieden. Entscheidend ist vor allem die Einbindung der Modellgestaltung in die Gesamtstrategie der Hochschule innerhalb des gesetzten Rahmens; Studienbeiträge können nicht einfach „nebenbei“ eingesammelt und ausgegeben werden. Studierende werden nur dann von der Nützlichkeit von Studienbeiträgen zu überzeugen sein, wenn es gelingt, mit den Beiträgen Verbesserungen in Studium und Lehre zu erzielen und auch transparent zu machen.

Auf die Umsetzung, die konkrete Modellgestaltung kommt es an. Und die hat potenziell Auswirkungen quer durch alle Arbeitsbereiche einer Hochschule (Müller 2006; Ziegele/Langer/Müller 2006).

Zunächst ist eine Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Spielräume nötig. Welche Elemente sind hochschulseitig gestaltbar, welche Anreize bzw. Entscheidungs- und Umsetzungsnotwendigkeiten sind zu beachten?

Entscheidende Basis für alle weiteren Entscheidungen ist die Definition der strategischen Grundorientierung für die Einführung und Gestaltung von Studienbeiträgen. Von ihr hängen interne und externe Kommunikation sowie die Konsensbildung innerhalb der Hochschule ab. Insbesondere zwei Fragen stehen dabei im Mittelpunkt: Warum erhebt die Hochschule überhaupt Studienbeiträge, was will sie damit (für die Studierenden) erreichen? Welche Kernbotschaften sollen damit verbunden werden?

Die Einführung von Studienbeiträgen setzt Maßnahmen zur Sicherung der Sozialverträglichkeit voraus, um Abschreckungseffekte und soziale „Ausleseprozesse“ zu vermeiden. Auch wenn die Verantwortung der Sicherung der Sozialverträglichkeit auf vielen Schultern ruht: Von der Hochschule muss in der Rolle als „Anwalt“ der Studierenden eine entscheidende Initiative ausgehen. Primär wird es um ergänzende Instrumente wie vor allem Stipendien gehen (z. B. die Initiative der fünf staatlichen ostwestfälischen Hochschulen; [www.studienfonds-owl.de](http://www.studienfonds-owl.de)). Daneben gilt: Kommunikation, Transparenz und Beratung tragen zur Sozialverträglichkeit bei (Ziegele/Müller/Hüning 2005, S. 4). Auch wenn die Studentenwerke bereits Finanzierungsberatungen anbieten, sollten die Hochschulen hier auf Dauer mehr Verantwortung übernehmen und den Studierenden mehr als bisher als Ansprechpartner zum Themenkomplex Studienfinanzierung zur Verfügung stehen.

Die Verbesserung der Studien- und Serviceangebote ist das Hauptziel der Beitragseinführung. Insbesondere muss geklärt werden, welche Qualitäts-/Angebotsverbesserungen durch die Beitragserhebung vorgenommen und „garantiert“ werden sollen.

Die Schaffung eines funktionsfähigen Qualitätsmanagements in der Lehre stellt ein komplementäres Element zur Einführung von Studienbeiträgen dar. Es müssen Prozesse und Verfahren installiert werden, die dauerhaft die Qualität und Nachfrageorientierung des Studienangebots sichern.

Anpassungen der internen Abläufe und Strukturen sind notwendig. Die Einführung von Studienbeiträgen berührt zahlreiche interne Prozesse, u. a. die interne Mittelvergabe, die die Allokation des Beitragsaufkommens einschließen muss. Auch das Controlling muss sich auf veränderte Informations- und Entscheidungsbedürfnisse einstellen.

Alle diese Maßnahmen sind in einen sinnvollen Gesamtprozess einzubinden. Die Einführung von Studienbeiträgen ist ein komplexes und hoch sensibles Projekt. Nicht nur der eigentlichen Modellgestaltung der Studienbeiträge, auch der Gestaltung der Veränderungsprozesse („change management“, Verantwortlichkeiten, Entscheidungsprozesse, Kommunikation) ist große Aufmerksamkeit zu widmen.

### **Ausblick**

Parallel zu der Einführung von Studienbeiträgen ist auch das Angebot an Studienkrediten in den Jahren 2005/06 deutlich gewachsen. Einerseits hält jedes Beiträgen einführende Land ein entsprechendes Darlehensangebot bereit, um eine „nachlaufende“ Entrichtung der Beiträge zu ermöglichen, andererseits drängen auch Banken und Kreditinstitute auf den Markt. Während das Stipendiensystem in Deutschland auf seinen Ausbau wartet, ergänzen inzwischen zahlreiche Studiendarlehen die herkömmlichen Finanzierungsformen wie Jobben, BAföG oder Unterstützung durch die Eltern.

**Anpassungen der internen Abläufe und Strukturen sind notwendig. Die Einführung von Studienbeiträgen berührt zahlreiche interne Prozesse, u. a. die interne Mittelvergabe, die die Allokation des Beitragsaufkommens einschließen muss. Auch das Controlling muss sich auf veränderte Informations- und Entscheidungsbedürfnisse einstellen.**

## Literatur:

BVerfG, 2 BvF 1/03 vom 26.1.2005, Absatz-Nr. (1 - 94), online unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20050126\\_2bvf000103.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20050126_2bvf000103.html).

Ebcinoglu, F., Die Einführung allgemeiner Studiengebühren in Deutschland – Entwicklungsstand, Ähnlichkeiten und Unterschiede der Gebührenmodelle der Länder, HIS-Kurzinformation A4/2006, online unter <http://www.his.de/Service/Publikationen/Presse/pdf/Kia/kia200604.pdf>.

Langer, M./Müller, U./Röfle, D., CHE-Studienkredit-Test Mai 2006 - Der aktuelle Vergleich von Studienkrediten des Centrums für Hochschulentwicklung - Arbeitspapier Nr. 76, Gütersloh, 2006, online unter [http://www.che.de/downloads/Studienkredit\\_Test\\_Mai\\_2006\\_AP76.pdf](http://www.che.de/downloads/Studienkredit_Test_Mai_2006_AP76.pdf).

Müller/Ulrich, Aktueller Begriff: Student Services, in: Wissenschaftsmanagement - Zeitschrift für Innovation 10 (2004) 4, S. 39-42.

Müller, U., Grundfragen und Gestaltungsoptionen bei der Einführung von Studiengebühren, in: Berthold, Ch./Scholz, G./Seidler, H./Tag, B. (Hrsg.), Handbuch Praxis Wissenschaftsfinanzierung, Berlin (Raabe), 2006, S. A 4.1.

Müller, U./Ziegele, F./Langer, M., Studienbeiträge: Regelungen der Länder im Vergleich. Arbeitspapier Nr. 78, Gütersloh, CHE, 2006, online unter [http://www.che.de/downloads/Vergleich\\_Gebuehrensätze\\_AP78.pdf](http://www.che.de/downloads/Vergleich_Gebuehrensätze_AP78.pdf).

Ziegele, F./Müller, U./Hüning, L., Anhaltspunkte für die Einführung von Studiengebühren in Deutschland, „lessons learnt“ aus den Erfahrungen in Großbritannien, Ergebnisse des Symposiums der Britischen Botschaft und des CHE Centrum für Hochschulentwicklung vom 16. März 2005 in Berlin, Gütersloh 2005, online unter [http://www.che.de/downloads/Studiengebuehren\\_Thesen\\_GB\\_2.pdf](http://www.che.de/downloads/Studiengebuehren_Thesen_GB_2.pdf).

Ziegele, F./Langer, M./Müller, U., Die Einführung und Gestaltung von Studienbeiträgen – eine CHEckliste für Hochschulen, Gütersloh 2006, online unter [http://www.che.de/downloads/CHEckliste\\_Studienbeitraege\\_AP73.pdf](http://www.che.de/downloads/CHEckliste_Studienbeitraege_AP73.pdf).

Ulrich Müller ist wissenschaftlicher Referent im Centrum für Hochschulentwicklung in Gütersloh.

Die Angebote unterscheiden sich deutlich in Zielrichtung, Verwendungszwecken (Studienbeiträge, Lebenshaltungskosten, Auslandsaufenthalte) und Ausgestaltung. Eine vergleichende Bewertung von über 40 Studienkreditangeboten aus Kundenperspektive (Langer/Müller/Röfle 2006) zeigt deutliche Unterschiede bei den Kosten und der Risikobegrenzung, aber auch beim maximal möglichen Finanzierungsvolumen auf.

Welche weiteren Veränderungen sind als Folgen der Beitragseinführung zu erwarten?

- ◆ Die Bewerber- und Studierendenzahlen des Wintersemesters 2006/07 weisen derzeit nicht auf nennenswerte Wanderungsbewegungen hin. Ebenfalls ist in den Pionierländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen keine Abnahme der Bewerberzahlen aufgrund von Abschreckungseffekten erkennbar, die teilweise gesunkene Zahl der Studienanfänger beruht vor allem auf der Ausweitung örtlicher Numerus-Clausus-Regelungen zum Abbau vorhandener Überauslastung.
- ◆ Zum jetzigen Zeitpunkt kann die Umsetzung auf Hochschulebene noch nicht bewertet werden. Es bleibt abzuwarten, ob die Hochschulen vor allem in Nordrhein-Westfalen, wo die Entscheidung über die Einführung und Höhe der Beiträge in die Verantwortung der Hochschule gelegt wird, dargebotene Freiräume kreativ nutzen.
- ◆ Können alle Hochschulen gewährleisten, dass für die Studierenden die positiven Effekte der Beitragseinführung durch Verbesserungsmaßnahmen rasch spürbar werden? Zum einen wird es nötig sein, Maßnahmen vorzufinanzieren. Zum anderen sind die entsprechenden internen Diskussionen bereits im Vorfeld zu führen, entscheidungsfähige Gremien zur Entscheidung über die Einnahmenverwendung müssen rechtzeitig installiert werden.
- ◆ Setzt sich bei den Hochschulen die Überzeugung durch, dass sie nicht nur die Qualität der Forschung und Lehre im Blick haben dürfen, sondern ein „Gesamtpaket Studium“ gestalten müssen, um konkurrenzfähig zu sein? Dazu müssen sie in der Prozesskette „erfolgreiches Studieren“ eine Gesamtverantwortung vom Hochschulzugang bis zum Abschluss wahrnehmen und im Bereich unterstützender und flankierender Service- und Beratungsleistungen stärker als bisher die Regie übernehmen (Müller 2004).
- ◆ Spannend bleibt die Frage, ob sich mit der veränderten Rolle der Studierenden („wer zahlt, zählt“) auch die Rolle der Studierendenvertretungen im Zuge der Mitsprachemöglichkeiten der Studierenden bei Entscheidungen über Modellgestaltung und Einnahmenverwendung wandelt (höhere Wahlbeteiligung und stärkere Ausrichtung auf die konkrete Arbeit „vor Ort“?).
- ◆ Eine Qualitätsverbesserung von Studium und Lehre ist über die Erhebung von Studienbeiträgen nur durchführbar, wenn die Kapazitätsneutralität der durch Einnahmen geschaffenen Stellen gesichert ist. Hier ist offen, ob die teilweise vorgenommenen gesetzlichen Regelungen ausreichen oder ob sogar gerichtlich eine grundlegende Umgestaltung der Kapazitätsverordnung möglich erscheint.