



An den
Wissenschaftsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

(per Mail übermittelt an anhoerung@landtag.nrw.de)

**Stellungnahme des CHE
zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD**

**„Gesetz zur Gebührenfreiheit der Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen – Gebührenfreiheitsgesetz
(Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen)“**

– Drucksache 17/85 –

1. Ausgangslage

Die Fraktion der SPD im nordrhein-westfälischen Landtag kritisiert die Ankündigung der CDU-FDP-Koalition, Gebühren für ausländische Studierende einzuführen, als „sehr kurzfristig“. Gebühren für ausländische Studierende schaden der Internationalisierung, dem Wissenschaftsstandort NRW, letztlich auch der Wirtschaft, einer kohärenten Entwicklungszusammenarbeit, dem kulturellen Austausch und nicht zuletzt den betroffenen Studierenden und den Studierendenschaften insgesamt“.

Die Fraktion der SPD befürchtet, dass in Zukunft auch alle anderen Studierenden wieder „zur – dann vermutlich deutlich höheren als vor 2011 – Gebührenpflicht herangezogen werden“. Der „Schritt von speziellen zu allgemeinen Gebühren“ sei „erfahrungsgemäß sehr klein“, es reiche „eine unvorhergesehene Finanzsituation des Landes und die möglichen Mehreinnahmen“ entfaltet den „ihren unwiderstehlichen Reiz“.

Eine „Campus-Maut“ benachteilige „junge Menschen egal welcher Herkunft“. Da die Studiengebührenfreiheit nicht mehr glaubwürdig garantiert werde, bedürfe es eines Gebührenfreiheitsgesetzes, welches jegliche Gebühren und Beiträge ausschließe.

2. Stellungnahme des CHE

Der allzu pauschale und nicht faktengestützt begründete Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der sich im Kern auf eine Aufnahme des Satzes „Die Erhebung jeglicher Art von Studiengebühren durch das Land oder die staatlich finanzierten Hochschulen in Nordrhein-Westfalen findet nicht statt“ in § 5 Abs. 1 des geltenden Hochschulgesetzes beschränkt, ist aus Sicht des CHE abzulehnen.

2.1 Einschätzungen zum Gesetzentwurf

Studienbeiträge pauschal zu tabuisieren, wird den Fakten nicht gerecht

Studienbeiträge sind nicht per se „schlecht“ (aber auch nicht per se „gut“!). Eine differenzierte Bewertung muss die konkrete Ausgestaltung in den Blick nehmen: Man kann Studiengebühren eben gut oder schlecht umsetzen. Da Studienbeiträge Chancen und Risiken bergen, müssen Beitragsmodelle so ausgestaltet und umgesetzt werden, dass Chancen genutzt und Risiken vermieden werden.

Studiengebühren sind entsprechend aber auch nur unter bestimmten Bedingungen sinnvoll, nämlich ...

- wenn sie nennenswerte und dauerhafte Zusatzeinnahmen für die Hochschulen generieren (angesichts der sinkenden Grundfinanzierung elementar für Hochschulen!);
- wenn Gebühreneinnahmen als Gegenleistung den zahlenden Studierenden zu Gute kommen (also primär in bessere Betreuung, Service und Infrastruktur fließen) und
- wenn sie nicht abschreckend wirken, also den Zugang zur Hochschule frei halten für alle, die das Potential für ein Studium haben – unabhängig vom Kontostand der Eltern. Dann sind sie auch gesellschaftlich akzeptiert.

Mit Baden-Württemberg hat die CDU-FDP-Koalition das falsche Vorbild gewählt

Die Umsetzung des baden-württembergischen Gebührenmodells ist nach Ansicht des CHE eindeutig als „schlecht“ zu klassifizieren. Die von der schwarz-gelben Koalition in Anlehnung an das baden-württembergische Modell¹ geplante Einführung von Studiengebühren für ausländische Studierende in NRW ist daher – hier ist den Äußerungen der SPD-Fraktion durchaus zuzustimmen – als äußerst problembehaftet anzusehen.

¹ Koalitionsvertrag, S. 19: wir werden „Studienbeiträge für Studierende aus Drittstaaten einführen und uns am ‚Baden-Württemberg-Modell‘ orientieren“.

Da über die konkrete Ausgestaltung der nordrhein-westfälischen Adaption noch nicht viel bekannt ist, kann an dieser Stelle zunächst nur auf wesentliche Konstruktionsfehler des baden-württembergischen Modells verwiesen werden:²

- der finanzielle Ertrag ist äußerst überschaubar: 80 % der Einnahmen aus den Studiengebühren für internationale Studierende verschwinden im Landeshaushalt, die Erträge aus den Zweitstudiengebühren fließen sogar in voller Höhe in den Landeshaushalt. Die Hochschulen tragen dagegen die Verwaltungskosten und zahlen zusätzliche Befreiungen. Treiber der Gebührenpolitik in Baden-Württemberg ist fatalerweise die Haushaltspolitik, nicht die Bildungspolitik. Die Gebühreneinnahmen sollen größtenteils Einsparungen im Haushalt des Wissenschaftsministeriums kompensieren.
- Zu Recht konstatiert die SPD-Fraktion, dass bei Gebührenpflicht „andere Erwartungshaltungen an Dozierende oder an die Hochschule“ entstehen. In Baden-Württemberg ist kaum ein substantieller Mehrwert für die zahlenden Studierenden zu erwarten. Ein Bezug zwischen Zahlung und Nutzen lässt sich kaum herstellen, dafür fließt – nach dem Verwaltungsaufwand – einfach zu wenig Geld in die Gegenleistung.
- Das Modell schreckt Studierende ab, weil die Zahlungspflicht nicht mit einem Darlehensanspruch oder einer anderen Form der Nachlagerung gekoppelt ist. Sofortzahlung ist Pflicht. Das alte Modell der Studiengebühren in Baden-Württemberg (2007-2012) hatte ein Beitragsdarlehen des Landes. Das neue Modell kennt so etwas nicht. Das heißt: Hier sind Mobilitätshemmnissen für nicht sonderlich begüterte Studierende nicht ausgeschlossen – und damit Wettbewerbsnachteilen für die Hochschulen im nationalen und internationalen Wettbewerb.
- Das Modell, Studiengebühren nur von ausländischen Studierenden und Zweitstudenten zu erheben, wirkt nicht ganz durchdacht. Es fehlt eine überzeugende Gesamtkonzeption; die einzelnen Puzzleteile ergeben kein stimmiges Gesamtbild: Internationale Studierende sollen zahlen, Studierende im Zweitstudium sollen zahlen, weiterbildende Studiengänge sind bereits kostenpflichtig und die Verwaltungskostenbeiträge werden wiederholt spürbar angehoben. Baden-Württemberg setzt damit nur auf einzelne Teillösungen und Teilgruppen. Das überzeugt nicht.

Überschlägigen Berechnungen zufolge würde eine Gebührenpflicht für Nicht-EU-Ausländer, Bildungsinländer, Studierende aus Entwicklungsländern, anerkannte Flüchtlinge etc. (Ausnahmetatbestände angelehnt an die baden-württembergischen Regelungen) bereits abgezogen, nur ca. 5 % der nordrhein-westfälischen Studierenden betreffen. Studiengebühren nur von einer solch kleinen Teilgruppe der Studierenden zu erheben, bedeutet viel Aufwand für wenig Ertrag.

Zumindest in einem Punkt plant die schwarz-gelbe Regierung in NRW dem Koalitionsvertrag zufolge eine im Vergleich zu Baden-Württemberg optimierte Umsetzung: „Die zusätzlichen Einnahmen des Landes werden den Hochschulen ungeschmälert zur Verbesserung der Studienbedingungen zur Verfügung gestellt.“ Dennoch bleiben

² Im Detail ist die Kritik des CHE am baden-württembergischen Gebührenmodell hier nachzulesen: http://www.che.de/downloads/CHE_Stellungnahme_BW_Studiengebuehren_fuer_internationale_Studierende_Landtag.pdf.

die übrigen skizzierten grundlegenden und gravierenden Nachteile (keine ausreichende Gegenleistung; keine Nachlagerung = Abschreckung; fehlendes Gesamtkonzept) bestehen. Das angedachte NRW-Modell ist (soweit bislang bekannt) in einem Teilaspekt vielleicht ein wenig besser konzipiert als das in Baden-Württemberg, aber damit noch lange nicht gut.

Zu begrüßen ist, dass sich die nordrhein-westfälische Ministerin für Kultur und Wissenschaft dahingehend geäußert hat, sie werde die Folgewirkungen des baden-württembergischen Modells empirisch prüfen, bevor sie daran angelehnte Gebühren in NRW einführen wolle.

Debatte um allgemeine Studienbeiträge nicht scheuen

Die SPD-Fraktion befürchtet, die Einführung von Gebühren für internationale Studierende könne eine Vorstufe für allgemeine Studiengebühren sein. Aus Sicht des CHE ist das nicht zwingend ein Horrorszenario, sondern eine legitime und sogar sinnige Option: die nordrhein-westfälische Landesregierung sollte von vorne herein den größeren Horizont in den Blick nehmen. Nennenswerte Einnahmen und Effekte erzielt man nur mit allgemeinen Studiengebühren für alle. Die – dem Ansatz der Studiengebühren für ausländische Studierende explizit zugrundeliegende – Idee einer moderaten Kostenbeteiligung der Studierenden ist ja nicht falsch. Dieser Grundgedanke sollte dann aber konsequent zu Ende gedacht und auf alle Studierenden angewandt werden. Wer von einem Studium profitiert, kann, wenn er im Berufsleben steht, einen Teil der Kosten mit tragen.

2.2 Empfehlungen

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 als Irrweg erscheinen. Bedauerlicherweise werden Ansätze, die Finanzsituation der Hochschulen deutlich und dauerhaft zu verbessern, derzeit nicht erwogen. 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 Weltoffenheit des nordrhein-westfälischen Hochschulsystems wahrgenommen werden.

Das bis Sommersemester 2011 in Nordrhein-Westfalen umgesetzte Studiengebührenmodell führte zu relevanten 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 jedoch politisch und nicht sachlich gescheitert. Es sollten daher mittelfristig wieder Konzepte geprüft werden, die eine

Beteiligung *aller* Studierenden an den Kosten ihres Studiums vorsehen. Modelle allgemeiner Studienbeiträge sind konzeptionell übrigens auch staatlichen Kompensationszahlungen überlegen.³

Stringentes Gebührenmodell entwerfen!

Ein Modell, das Beiträge der Studierenden vorsieht, sollte zielorientiert, stringent und klar kommunizierbar gestaltet werden und konzeptuellen Mindestanforderungen genügen.⁴ 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 (Absolventenbeitrag) 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 entsteht dabei erst, wenn eine Zahlungsfähigkeit existiert, also nach dem Berufseinstieg und ab einer gewissen Einkommensgrenze. Der Übergang zu einer solchen „graduate contribution“ wäre ein guter und politisch gangbarer Weg für Nordrhein-Westfalen, den es aus Sicht des CHE zu erwägen gilt.

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 angesprochene Nachlagerung.

³ 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.

⁴ 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).

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

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.⁵

Dem ist immer noch zuzustimmen: Ein neuer Anlauf, wie auch immer geartete 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 Es lassen sich bei den zwischen 2006 und 2014 praktizierten deutschen Beitragsmodellen gute Ansätze, aber an verschiedenen Stellen auch deutliche Verbesserungsmöglichkeiten identifizieren.

Es sollte die Vielzahl der an nordrhein-westfälischen Hochschulen ohnehin existierenden Einzelgebühren („Gebührenfreiheit“ trifft schon jetzt nicht die Fakten!) 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 lehrbezogenen Verbesserungen möglich.

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

⁵ Marquardt, W. (2011): Neuere Entwicklungen der Hochschulfinanzierung in Deutschland. http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/VS_Bericht_Juli_2011.pdf, S. 7.

⁶ Wesentliche Lerneffekte und Erfolgsfaktoren sowie Eckpunkte eines möglichen neuen Beitragsmodells für Deutschland diskutieren Müller / Rischke (2014) (siehe Fußnote 3).

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 neuen Beitrags-Modells sollte insofern von Anfang an realistisch gestaltet und auch über die Zeit unbedingt stabil gehalten werden.

Gütersloh, 13. November 2017

Ulrich Müller

Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH

Verler Str. 6

33332 Gütersloh