



An die
Präsidentin des Landtages Nordrhein-Westfalen
über
Frau Sabine Arnoldy
Stichwort „StGAG – Anhörung A09 – 04.03.2010“

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

Stellungnahme
des CHE Centrum für Hochschulentwicklung
für den Ausschuss für Innovation, Wissenschaft,
Forschung und Technologie

zum

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 14/10144 –
(Gesetz zur Abschaffung der Studiengebühren („Studienbeiträge“)
(Studiengebührenabschaffungsgesetz))

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

Hintergrund

Der Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der den Hochschulen die Möglichkeit nehmen soll, Studienbeiträge zu erheben, wird mittels einer vierfachen Problembeschreibung begründet:

1. Studienbeiträge hätten „die soziale Auslese in unserem Bildungssystem massiv verschärft“.
2. trotz der Erhebung von Studienbeiträgen sei es nicht „zu spürbaren Verbesserungen in der Qualität der Lehre und bei den Studienbedingungen an den Hochschulen gekommen“.
3. „Unstimmigkeiten bei der Verwendung der Studiengebühren“ hätten „zu erheblicher Unruhe an den Hochschulen geführt, die sich ebenfalls negativ auf die Arbeit der Hochschulen ausgewirkt hat“.
4. „die Möglichkeit zur Erhebung gesonderter Gebühren für die Betreuung ausländischer Studierender“ habe sich „dort, wo sie zur Anwendung gekommen ist, negativ auf die Attraktivität des Hochschulstandortes ausgewirkt“.

Bewertung aus Sicht des CHE

Das CHE kann die zitierten Einschätzungen, wie im Folgenden dargelegt wird, nur bedingt teilen.

ad 1: Die Behauptung, Studienbeiträge hätten „die soziale Auslese“ in Nordrhein-Westfalen „massiv verschärft“, bedarf einer empirischen Begründung. Dem CHE ist kein solcher Beleg für nennenswerte Abschreckungseffekte bekannt. (Übrigens ist sogar unklar, ob benötigte konkrete Daten, die die Befürchtung einer sozialen Auslese durch Studienbeiträge stützen oder widerlegen könnten, überhaupt bereits übergreifend erhoben werden.²) Eine Studie der Ruhr-Universität Bochum jedenfalls legt den Schluss nahe, dass die Einführung von Studienbeiträgen nicht zu einer

¹ Vgl. insbesondere

- Müller, Ulrich; Langer, Markus; Ziegele, Frank (2006): „Studienbeiträge – Regelungen der Länder im Vergleich“. Arbeitspapier Nr. 78, Gütersloh (http://www.che.de/downloads/Vergleich_Gebuehrengesetze_AP78.pdf).
- 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).

² Entsprechende Daten könnten nur seitens der Hochschulen geliefert werden, ansonsten blieben dazu nur die übergreifenden Erkenntnisse aus den Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerkes. Die Hochschulen sind aber derzeit nicht verpflichtet (vielleicht noch nicht einmal berechtigt?), Daten und Informationen über die Entwicklung der sozialen Situation der Studierenden zu erheben. Aus Sicht des CHE sollte daher 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 („Sozialcontrolling“). Daraus könnten dann ggf. Schlüsse über veränderte selektive Effekte im Bildungssystem gezogen werden.

sozialen Selektion geführt hat; im Gegenteil ist der Anteil der Studienanfänger aus Familien mit bildungsfernerer Herkunft dort sogar gestiegen.³

Zudem ist aus Sicht des CHE festzuhalten:

- Die Forderung, Abschreckungseffekte, soziale Selektionseffekte und finanzielle Hürden zu vermeiden, schließt die Erhebung von Studienbeiträgen nicht kategorisch aus, sondern stellt vielmehr eine entscheidende Anforderung an die Gestaltung derselben dar. 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).
- In Nordrhein-Westfalen ist über die Möglichkeit der Nachlagerung der Studienbeiträge (über das staatliche Studienbeitragsdarlehen und die Einkommensabhängigkeit der Rückzahlung) der wichtigste Baustein der Sozialverträglichkeit gegeben. Nicht zuletzt ist die – übrigens nicht allen Studierenden geläufige! – Begrenzung der Gesamt-Darlehensschuld inkl. BAföG-Rückzahlungsverpflichtung auf max. 10.000 € weitaus großzügiger als in den anderen Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen: 15.000 €).

Dennoch besteht aus Sicht des CHE in mehreren Punkten Optimierungsbedarf:

- Die Tatsache, dass in Nordrhein-Westfalen die Mit-Verantwortung der autonomen Hochschulen für die sozialverträgliche Ausgestaltung der Studienbeiträge nicht klar festgeschrieben und eingefordert wird, ist unbefriedigend. 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 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. Mit dem nordrhein-westfälischen Stipendienmodell steht, wenn es durch die Hochschulen nicht einseitig auf Leistungsstarke ausgerichtet umgesetzt wird, bereits ein bewährtes System zur Umsetzung dieses Ziels zur Verfügung, das durch weitere Ansätze verstärkt werden sollte.
- Wenige Hochschulen sehen die Studienfinanzierungsberatung als ihre originäre Aufgabe an, einige verweisen die Studierenden ausschließlich an das örtliche Studentenwerk. Häufig werden seitens der Hochschulen Fragen zu Lebenshaltungskosten ausgeblendet und höchstens Informationen zum Studienbeitragsdarlehen der NRW-Bank weitergegeben. Kommunikation, Transparenz und Beratung tragen jedoch erheblich zur Sozialverträglichkeit und Akzeptanz der Studienbeiträge bei. Hochschulen sollten hier selbst mehr

³ Ricken, Judith, Ullrich, Manuela (2009): Soziale Selektion durch Studienbeiträge? Empirische Befunde zur Situation der Studierenden an der Ruhr-Universität Bochum. In: Das Hochschulwesen 5 | 2009, S. 175-178 (online unter <http://www.hochschulwesen.info/inhalte/hsw-5-2009.pdf>).

Verantwortung übernehmen und den Studierenden mehr als bisher als Ansprechpartner zum Themenkomplex Studienfinanzierung zur Verfügung stehen (inkl. umfassender und unabhängiger Beratung bezüglich Darlehen für Lebenshaltungskosten und Studienbeiträge). Dies sollte in enger Abstimmung mit anderen Akteuren geschehen.

- Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass über eine Verstärkung der Anreizwirkung des BAföG bislang an Hochschulen unterrepräsentierte Herkunftsgruppen stärker zur Aufnahme eines Studiums motiviert werden könnten. (In diesem Zusammenhang sei verwiesen auf ein aktuelles CHE-Papier, das den Ausbau des BAföG zu einem umfassenden Student-Funding-System vorschlägt.⁴)

ad 2: Die Evaluation der Verwendung von Studienbeiträgen an nordrhein-westfälischen Hochschulen belegt entgegen der Einschätzung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass „Studienbeiträge den Hochschulen dabei helfen, diese Aufgabe [eben die Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen durch Studienbeiträge] zu erfüllen“⁵ – was nicht bedeuten soll, dass bereits alles reibungslos lief. Nach Einführung der Studienbeiträge wurde seitens der Hochschulen zunächst problemorientiert akuter Handlungsbedarf aufgegriffen (etwa Tutorien, Verbesserung der Bibliotheksausstattung und -öffnungszeiten, Optimierung der Medienausstattung etc). In einem ersten Schritt wurde also die Behebung vorhandener Mängel in den Blick genommen. Diese „Problemorientierung“ war verständlich und nachvollziehbar angesichts der seit langem bestehenden strukturellen Unterfinanzierung der Hochschulen und der daraus resultierenden existierenden Probleme. Jetzt sollten die Hochschulen – nicht wenige tun dies bereits – in eine „Strategieorientierung“, also eine Verknüpfung mit klaren übergreifenden Zielsetzungen, übergehen. Die Hochschulen sollten also nicht „nebenbei“ Beiträge erheben und „irgendwie“ ausgeben, sondern proaktiv und in eigenverantwortlicher Initiative⁶...

- a) überzeugende Leitlinien/übergreifenden Zielsetzungen als Begründung für die Einführung erarbeiten. (Sie *können* Beiträge erheben, müssen dies aber nicht!)
- b) transparente Beschlüsse fassen: Welche Verbesserungen sollen wie erreicht werden? (dabei sollten die Hochschulen inhaltliche Ziele, nicht nur finanzielle Summen angeben)
- c) Studierende in die Entscheidungen einbeziehen: Studierende wissen am ehesten, wo es „hakt“.
- d) konkrete Qualitätsversprechen geben: Was wird sich mit Beitragsmitteln ändern? Hier sollte in allen Fakultäten /

⁴ von Stuckrad, Thimo; Müller, Ulrich; Ziegele, Frank (2009): Neue Wege für das BAföG, Arbeitspapier Nr. 122, Gütersloh (online unter www.che.de/bafog); vgl. dort insbesondere S. 68ff.

⁵ Deutsches Studentenwerk / Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2009): Die Verwendung von Studienbeiträgen an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen – vom Sommersemester 2008 bis zum Sommersemester 2009, Berlin/Essen (online unter http://www.innovation.nrw.de/objekt-pool/download_dateien/studieren_in_nrw/Bericht_Studienbeitr_ge_2009_Final_2_0.pdf), S. 138.

⁶ Vgl. dazu ausführlicher: Ziegele, Frank; Langer, Markus F.; Müller, Ulrich: Die Einführung und Gestaltung von Studienbeiträgen – eine CHEckliste für Hochschulen, Februar 2006 (Download unter http://www.che.de/downloads/CHEckliste_Studienbeitraege_AP73.pdf) und Müller, Ulrich: Grundfragen und Gestaltungsoptionen bei der Einführung von Studiengebühren, in: Christian Berthold, Günter Scholz, Hanns N. Seidler, Brigitte Tag (Hrsg.): Handbuch Praxis Wissenschaftsfinanzierung, Berlin (Raabe), 2006, S. A 4.1.

Fachbereichen der Nutzen für die zahlenden Studierenden deutlich werden.

- e) Erfolge deutlich machen: Die Hochschulen sollten den Studierenden Qualitätsbeweise für die Gegenleistung der Hochschulen vermitteln.

Entscheidend wird in Zukunft eine Investition der Studienbeitragsmittel in Personal (Einstellung zusätzlicher Professorinnen und Professoren) zur Verbesserung der Betreuung, zur Ausweitung des Studienangebots und zur Verbesserung der Qualität der Lehre sein. Hochschulen scheuen allerdings langfristig bindende Ausgaben, wenn Fragen der Kapazitätswirksamkeit nicht endgültig geklärt sind (oder nicht ausreichend geklärt scheinen), langfristige Finanzierungszusagen aufgrund der unklaren politischen Lage nicht möglich sind und eine Wiederabschaffung der Möglichkeit, Studienbeiträge zu erheben, droht. Der vorliegende Gesetzesentwurf trägt zu dieser Verunsicherung bei, auch da die an das Hessische Modell angelehnte Planung einer landesseitigen finanziellen Kompensation der dann entgehenden Beitragsmittel nicht konkretisiert wird.⁷

ad 3: In der bereits zitierten gemeinsamen Evaluation der Verwendung von Studienbeiträgen an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen halten die Autoren, das Deutsche Studentenwerk und der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, fest: „Eine missbräuchliche Verwendung der Studienbeiträge konnte nicht festgestellt werden.“⁸ Nach Kenntnisstand des CHE wurde hier in den Medien in der Vergangenheit die Debatte häufig unsachlich übertrieben respektive Einzelfälle überbewertet. Die Vorwürfe hielten einer Überprüfung der Fakten meist nicht stand.

- Wenn eine Hochschule z.B. Maßnahmen aus allgemeinen Haushaltsmitteln vorfinanziert, um zahlenden Studierenden unmittelbare „quick wins“ zu garantieren, ist das ein sinnvolles Vorgehen und man kann es der Hochschule kaum zum Vorwurf machen, wenn später der allgemeine Haushalt in Höhe der Vorfinanzierung aus Beitragseinnahmen wieder ausgeglichen wird.
- Ebenso erscheint es nicht angemessen, wenn Überlegungen und Äußerungen einzelner Personen aus Fachbereichen seitens mancher Medien sensationswirksam als widerrechtliche „Vorhaben der Hochschule XY“ kritisiert werden, obwohl die tatsächliche Beschlussfassung der wirklich zuständigen Gremien noch aussteht. Hier wäre es ratsam, die tatsächliche Entscheidung sowie eventuelle Eingriffsmöglichkeiten der Hochschulleitung abzuwarten.
- Bis zu einem gewissen Grade (in erster Linie müssen natürlich die aktuell zahlenden Studierenden sichtbar von den Verwendungen „ihrer“ Mittel profitieren⁹) sind auch Rückstellungen im Sinne des Ansparens für größere

⁷ Selbst eine dauerhaft tragfähige Kompensation entfallender Studienbeitragsmittel aus staatlichen Geldern wäre mit gravierenden Nachteilen verbunden: Studienbeiträge verfolgen nicht nur das Anliegen, den Hochschulen Geld zu beschaffen. Es war und ist gleichermaßen damit intendiert, etwa 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; dieser Effekt wird zerstört, wenn der private Finanzierungsbeitrag entfällt. Staatliche Kompensationsmittel können die Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung zwischen Hochschule und Studierenden nicht ersetzen.

⁸ Deutsches Studentenwerk / Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, a.a.O., S. 6f. „Weder in der Befragung noch im Rahmen der Begehungen wurden konkrete Beispiele für eine nicht zweckentsprechende Verwendung benannt oder offenbar“ (S. 133).

⁹ Langfristig ist es durchaus denkbar, dass die separate Verwaltung der Beitragseinnahmen neben dem „normalen“ Hochschulhaushalt (separate Verwendungsbestimmungen, separate

Investitionen sinnvoll, bedürfen aber einer sehr klaren Begründung und aktiven Kommunikation.

Hier sind die Hochschulen gefordert, in eigener Verantwortung und im eigenen Interesse eine größere Transparenz der Entscheidungen, Maßnahmen und Erfolge sicher zu stellen und so zur Versachlichung beizutragen.

ad 4: Der Gesetzesentwurf konstatiert, „die Möglichkeit zur Erhebung gesonderter Gebühren für die Betreuung ausländischer Studierender“ habe sich „negativ auf die Attraktivität des Hochschulstandortes ausgewirkt“. Dem CHE sind keinerlei Hinweise bekannt, die diese Einschätzung stützen; auch die Begründung des vorliegenden Gesetzesentwurfes enthält keinerlei entsprechenden Nachweise oder Belege, so dass offen bleibt, ob die Einschätzung als faktenbasiert anzusehen ist.

Drei Punkte erscheinen aber aus Sicht des CHE zur Vermeidung von internationalen Mobilitätshemmnissen (Incoming) durchaus bedenkenswert:

- Höhere Studienbeiträge für ausländische Studierende bedürfen aus Sicht des CHE einer plausiblen Begründung – Zahlungsbereitschaften nur aufgrund eines bestehenden gesetzlichen Spielraums unterschiedlich auszureizen, erscheint nicht sehr überzeugend. Es bedarf einer strategischen Begründung, von verschiedenen Zielgruppen verschiedene Beiträge zu verlangen. Diese zugrundeliegende Strategie (denkbar etwa: Vermarktung der Hochschulbildung als profitbringendes Exportprodukt, wie es Australien praktiziert) muss explizit begründet werden. Es ist allerdings nicht leicht zu kommunizieren, warum Menschen unterschiedlicher Herkunft für die gleiche Leistung am gleichen Ort unterschiedliche Beiträge entrichten müssen.
- Ein Begründungsmuster könnten besondere zusätzliche Serviceangebote für ausländische Studierende darstellen. Auch wenn diese Zusatzbeiträge den Anspruch auf zusätzliche „maßgeschneiderte“ Leistungen begründen, die anderen Studierenden nicht zu Gute kommen, bliebe die Frage offen, ob diese „Angebote“ überhaupt den tatsächlichen Bedarf der Studierenden befriedigen. Unter Umständen wäre aus Sicht der Studierenden ein separates kostenpflichtiges Angebot zusätzlicher *optionaler* Leistungen deutlich sinnvoller.
- Gerade für Studierende aus Nicht-EU-Ländern werden, da nicht immer Zugriffsmöglichkeit auf das Studienbeitragsdarlehen besteht, durch die fehlende Nachlagerung der Beiträge unter Umständen Mobilitätshürden aufgebaut. Zwar können die nordrhein-westfälischen Hochschulen in ihren Beitragssatzungen regeln, dass ausländische Studierende, die keinen Darlehensanspruch haben, befreit werden (RVO-StBAG, § 2 Abs. 1); von der Gebührenpflicht befreit sind zudem Austausch/-Programmstudierende, die im Rahmen von Vereinbarungen immatrikuliert sind, die Abgabefreiheit garantieren (HFGG, Artikel 2 § 8 Abs. 2). Um Mobilitätshemmnisse ausländischer Studierender (insbesondere Nicht-EU-Studierender) zu vermeiden und die Hochschulen international attraktiv zu halten, sollte aus Sicht des CHE aber für alle ausländischen Studierenden die

Berichtspflichten...) aufgegeben wird und Studienbeiträge als allgemeiner Beitrag der Studierenden für die Kosten des Studiums, von dem sie profitieren, angesehen werden. (Dann müsste allerdings die Frage der Kapazitätswirksamkeit neu geklärt werden.) Studierende würde ihre Wahl der bevorzugten Hochschule dann anhand des Preis-Leistungsverhältnisses und der Hochschulperformance insgesamt treffen. Im jetzigen Stadium der Einführungsphase aber erscheint es zwingend notwendig, den Zusatznutzen von Studienbeiträgen über einen klaren Leistungs-Gegenleistungsbezug zu verdeutlichen. Bereits jetzt aber profitieren Studierende auch schon von den Beitragszahlungen vorangegangener Semester, etwa über bereits zusätzlich beschaffte technische Ausstattungen und Verbesserungen der Räumlichkeiten.

Beitragspflicht immer mit einem Darlehensanspruch (oder einer anderen Form der Nachlagerung) gekoppelt sein.

Schluss

Das CHE bewertet die Vorschläge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN insgesamt negativ. Die allzu knappe und nicht belegte Problembeschreibung überzeugt nicht als sachgerechte Begründung für eine Abschaffung der Studiengebühren.

Die Verwirklichung des Gesetzesvorschlages würde die Hochschullandschaft Nordrhein-Westfalens empfindlich schwächen, da sie in erheblichem Maße auf zusätzliche Einnahmen verzichten müssten und selbst eine vollständige und verlässliche Kompensation durch Landesmittel (die nicht in Sicht ist) erhebliche Nachteile mit sich bringen würde. Der Gesetzesentwurf ist aus Sicht des CHE daher abzulehnen.

Gütersloh, 22. Februar 2010

Ulrich Müller

CHE Consult
Verler Straße 6
33332 Gütersloh