



VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE

Stellungnahme

der

Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (VhU)

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften

in der Fassung vom 28. April 2006

Frankfurt, 14. Juli 2006

Mit Schreiben vom 15. Mai 2006 – III 4.2-406/02/05.001 – hat das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (VhU) aufgefordert, zum Entwurf eines „Gesetzes zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften“, in der Fassung vom 28. April 2006, Stellung zu nehmen.

A. Zusammenfassung

Die VhU begrüßt nachdrücklich die Absicht der Landesregierung, an allen öffentlichen Hochschulen in Hessen verbindlich Studienbeiträge einzuführen. Damit wird eine Forderung der hessischen Wirtschaft erfüllt, die die VhU bereits seit Mitte der siebziger Jahre immer wieder erhoben und im Jahr 2004 zudem mit dem Vorschlag eines eigenen Studienbeitrag-Modells für das Land Hessen konkretisiert hat.

Bezogen auf den konkreten Gesetzesentwurf

- teilt die VhU uneingeschränkt die Auffassung des Pestalozza-Rechtsgutachtens, nach der Studiengebühren/-beiträge im Rahmen der geltenden Verfassungsbestimmung des Art. 59 Abs. 1 Sätze 1 und 4 zulässig sind, sofern es die wirtschaftliche Lage des Studierenden, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen gestattet. Der vorliegende Gesetzentwurf gewährleistet sowohl in der Höhe der Studienbeiträge als auch mit der vorgesehenen Darlehensregelung, dass die genannte Verfassungsschranke, das Verbot einer Verhinderung oder Erschwerung der Studienaufnahme aufgrund der wirtschaftlichen Lage des jeweils betroffenen Studieninteressenten, beachtet wird.
- sieht die VhU in der Erhebung von Studienbeiträgen keine Durchbrechung des Grundsatzes, dass die Grundfinanzierung der staatlichen Hochschulen eine staatliche Aufgabe ist und bleibt. Die sich daraus ergebende Forderung nach Planungssicherheit erfüllt der Gesetzentwurf bzw. die Landesregierung mit der Zusicherung des dauerhaften Verbleibs der Studiengebühren bei den Hochschulen. Das noch relativ neue Instrument der leistungsorientierten Mittelzuweisung

sowie die geplanten Einnahmen der Hochschulen aus Studienbeiträgen gewährleisten für diese Planungssicherheit eine ausgewogene Mischung aus institutioneller Basisförderung sowie nachfrage- und leistungsorientierter Mittelzuwendung.

- sieht die VhU in Studienbeiträgen eine konsequente Fortführung des Reformprozesses in der Hochschulpolitik, der in allen Bundesländern nach internationalen Vorbildern verstärkt auf eigene Einnahmen, von der Lehre bis zur Forschung, setzt und damit dem Ziel einer deutlichen Entwicklung von Profilbildung, Wettbewerb und Autonomie von und zwischen allen Hochschulen nützt.
- sieht die VhU in Studienbeiträgen ein Steuerungsinstrument, um bei den Studierenden als „Kunden“ der Hochschulen das gebotene Kostenbewusstsein gegenüber den angebotenen Leistungen zu fördern. Dies wird zu einer Qualitätssteigerung der Studienangebote aufgrund eines künftig entsprechend kritischen Nachfrage- und Bewertungsverhaltens der Studierenden führen.
- sieht die VhU in den Studienbeiträgen eine Stärkung der finanziellen Basis der einzelnen Hochschulen, die sich künftig noch mehr in Richtung eines unternehmerischen Denkens und Handelns entwickeln und entsprechend verhalten müssen.
- gewährleistet der Gesetzentwurf aus der Sicht der VhU, dass kein Studierwilliger aus finanziellen Gründen von einem Studium abgehalten wird. Damit ist die Forderung der Sozialverträglichkeit als unverzichtbare Grundbedingung bei der Einführung eines Beitragmodells erfüllt.
- erwartet die VhU eine Modifikation des Gesetzentwurfs, der in konsequenter Umsetzung der genannten Gründe für die Einführung von Studienbeiträgen auch eine in der Sache wie dem Umfang angemessene Eigenentscheidung der Hoch-

schulen über die semesterbezogene Befreiung besonders leistungsfähiger Studierender von den Studienbeiträgen enthalten sollte.

- regt die VhU eine Überprüfung der Befreiungstatbestände für Studierende aus Schwellen- bzw. Entwicklungsländern an, die nach der bisher vorgesehenen Regelung mangels zwischenstaatlicher oder internationaler Abkommen den Höchststudienbeitrag von € 1.500 aufbringen müssten und voraussichtlich überwiegend nicht könnten.
- sieht die VhU ebenfalls Klärungsbedarf bei den verwaltungstechnischen Abläufen, nach denen den Hochschulen eine permanente Überprüfung der Zugangs- sowie Fortführungsbedingungen für die Gewährleistung der Darlehen zugewiesen werden soll. Bisher ist nicht ausgeschlossen, dass vor allem die permanente, da auch studienbegleitende Überprüfung der Darlehensvoraussetzungen sowie der Befreiungstatbestände von den Studienbeiträgen zu einem erheblichen und im Sinne der Hochschulreform nicht erwünschten Aufwuchs der administrativen Tätigkeiten der Hochschulen führen könnte. Hinzu kommen die entsprechenden Kosten eines solchen Verhaltenshandelns.
- sieht die VhU die geplanten Studienbeiträge nicht nur als Anreiz zur Förderung des individuellen Humankapitals, sondern auch als längst überfälligen Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit. Die Vollfinanzierung eines Studiums darf nicht mehr über die steuerliche Solidarlast aller erfolgen, wenn nur eine Minderheit studiert, aber die Mehrheit der Gleichaltrigen arbeitet oder sich auf eigene Kosten weiterbildet. Diese Mehrheit privilegiert mit der kostenlosen Finanzierung des Studiums eine studierende Minderheit auch mit Blick auf die guten Beschäftigungschancen und die überdurchschnittlich hohen Erwerbseinkünfte der späteren Akademiker.

B. Im Einzelnen

Studienbeiträge und Hilfe zum Lebensunterhalt

Die VhU bedauert grundsätzlich, dass auch nach der Förderalismusreform die Regelungskomplexe der Hilfe zum Lebensunterhalt (Bundesausbildungsförderungsgesetz) und Erhebung von Studienbeiträgen/-gebühren getrennt und überdies aufgeteilt in Bundes- sowie Landeszuständigkeit verbleiben. Die VhU und die Gemeinschaft der deutschen Arbeitgeberverbände haben immer wieder deutlich gemacht, dass eine Verbindung beider Regelungskomplexe aus ökonomischen wie administrativen Gesichtspunkten geboten gewesen wäre. Wegen der Anschaulichkeit einer solchen verbundenen Regelung wird auf das Studienbeitrag-Modell der VhU in der Fassung von April 2006 (www.vhu.de) verwiesen.

Staatliche Grundfinanzierung der Hochschullehre bleibt gesichert

Die Grundfinanzierung der Hochschulen ist und bleibt aus der Sicht der VhU eine staatliche Aufgabe. Dabei kommt es entscheidend auf Planungssicherheit an. Diese erfordert eine ausgewogene Mischung aus institutioneller Basisförderung sowie nachfrage- und leistungsorientierter Mittelzuweisung. Darüber hinaus muss eine Hochschule auch eigene Einnahmen in diesem Zusammenhang erwirtschaften können. Alle erfolgreichen Hochschul-Modelle im internationalen Raum zeigen, dass nur so das auch in Deutschland allgemein anerkannte Ziel der Hochschulreform, Profilbildung, Wettbewerb und Autonomie an und zwischen den Hochschulen zu fördern, erreicht werden kann. Dem Instrument der Studienbeiträge kommt dabei eine zentrale Rolle zu.

Mehr Qualität und Effizienz durch Studienbeiträge

Der beitragsfreie Hochschulzugang verleitet vielfach zu einer unreflektierten Inanspruchnahme von Studienangeboten. Das Fehlen dieser Zielorientierung und die unzureichende Qualitätsnachfrage durch die Studierenden behindern die Entstehung eines Effizienz fördernden Wettbewerbs zwischen den Hochschulen. Sie blockieren die Entwicklung von Eigenverantwortung und Selbstkontrolle auf Seiten der Studierenden .

Hier setzen die vorgesehenen Studienbeiträge positiv steuernd an. Studierende erhalten ein Kostenbewusstsein gegenüber den angebotenen staatlichen Leistungen. Ihre Position verbessert sich: Sie werden zu kritischen Kunden in der Hochschul-landschaft. Dies wird unumgänglich zu einer allgemeinen Qualitätssteigerung der Studienangebote führen. Folglich wird auch die öffentliche Hand ein Nutznießer der verbesserten Studienorganisation der Studierenden und deren effektiverem Umgang mit Studien- und Lebenszeit sein. Verlustreiche staatliche Investitionen in Langzeit- und Scheinstudierende werden nach Einführung von Studienbeiträgen aus der Sicht der VhU kein Problem mehr darstellen. Die Beispiele in allen OECD-Staaten mit Studiengebührepflicht zeigen, dass der dortige Anteil an Studienabbrechern, Studienfachwechseln und Langzeitstudenten evident geringer ist.

Finanzautonomie der Hochschulen wird gestärkt

Darüber hinaus stärken die vorgesehenen Studienbeiträge die finanzielle Basis der einzelnen Hochschule, vorausgesetzt, die Einnahmen aus den Beiträgen sind dem Zugriff des Finanzministers auch auf Dauer entzogen. Hierzu hat die Landesregierung bereits umfangreiche Garantien abgegeben. Zu verweisen ist als Beispiel auf das öffentliche Schreiben des Hessischen Ministers für Wissenschaft und Kunst vom 30. Mai 2006, aber auch auf die von der Landesregierung herausgegebene Info-schrift „Beiträge für ein erfolgreiches Studium“ Nr. 3/2006.

Verfassungsschranken gewahrt

Der Gesetzesentwurf der Landesregierung legt ein Studiengebühren- und Darle-hensmodell vor, das sich in den Schranken der hessischen Verfassung bewegt und überdies dem Grundsatz der Sozialverträglichkeit aus Sicht der VhU mehr als Genü-ge tut. Der vorgesehene Grundstudienbeitrag von 500 € entspricht den Vorgaben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Aufhebung des seinerzeit im Hochschulrahmengesetz verankerten Verbots von Studiengebühren (Urteil vom 26.01.05): Der Grundbeitrag spielt im Verhältnis zu den örtlich divergierenden Le-benshaltungskosten in Hessen finanziell nur eine untergeordnete Rolle.

Überdies ist der im Gesetz vorgesehene Basisbeitrag von 500 € mehr als angemessen und liegt sogar nach Auffassung der VhU an der gebotenen Untergrenze, wenn man den durchschnittlichen Kosten eines Studiums in Hessen in Höhe von 60.000 - 80.000 € die gesamte Studienbeitragslast von lediglich 5.000 € pro Student bei einer Regelstudienzeit von 10 Semestern gegenüberstellt.

Spreizung der Studiengebühren richtig

Die VhU begrüßt ausdrücklich, dass der Gesetzesentwurf nicht nur einen einheitlichen Studienbeitrag von 500 € pro Semester festschreibt, sondern eine Spreizung zulässt.

Angesichts der bereits erwähnten Durchschnittskosten eines Studiums in Höhe von 60.000 - 80.000 € ist die vorgesehene Möglichkeit für die Hochschulen, auch höhere Beiträge bis zu 1.500 € pro Semester zu erheben, in den vorgesehenen Tatbeständen, wie etwa im Falle eines Zweitstudiums, in der Höchstgrenze noch relativ gering. Konsequenterweise sind die entsprechenden Regelungen des Gesetzentwurfs auch in Bezug auf die konsekutiven Bachelor- und Master-Studiengänge. Da das Bachelor-Studium künftig gemäß der Einigung im Bologna-Prozess den ersten wissenschaftlich-berufswahlqualifizierenden Abschluss darstellt, sollte für das sich anschließende, fakultative Master-Studium auch ein höherer Studienbeitrag möglich sein. Dem noch laufenden Entwicklungsprozess bei der Implementierung der gestuften Studiengänge trägt das Gesetz insofern hinreichend Rechnung, weil die Erhöhung des Studienbeitrags bis zu 1.500 € und überdies im Einzelermessen der hessischen Hochschulen erst ab dem Wintersemester 2010/2011 möglich werden wird.

Als gelungen sieht die VhU in dieser Konzeption überdies die Balance zwischen der gesetzlich alle Hochschulen bindenden Gebührenerhebung (Grundbeitrag) und der dem Ziel einer größeren Hochschulautonomie sowie Profilbildung dienenden Möglichkeit, höhere Beiträge bis zum Dreifachen des Grundbeitrags zu erheben. Diese Verbindung zweier Grundansätze schafft den notwendigen Zeitraum für Entwicklungen und Differenzierungen zwischen den Hochschulen, ohne gleichzeitig strukturell

unterschiedliche Grundbedingungen in der Hochschullandschaft am Standort Hessen zu riskieren. Damit wird gleichzeitig auch jeder möglichen Versuchung einer hessischen Hochschule vorgebeugt, über eine Migration von Studierenden aus angrenzenden Bundesländern mit dortiger Studiengebührenpflicht das hiesige Konzept einer Qualitätsnachfrage zu unterlaufen und damit gegebenenfalls vorrangig das eigene „Überleben zu sichern“.

Studienbeiträge als Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit

Das vorgesehene Modell der hessischen Studienbeiträge dient einer größeren sozialen Gerechtigkeit. Wer ein Studium aufnimmt, hat auch in Zukunft gute Aussichten auf einen Arbeitsplatz, überdies mit überdurchschnittlichem Gehalt und mit unterdurchschnittlichem Risiko einer Arbeitslosigkeit. Diese Privilegierung erfordert eine Eigenbeteiligung auf Seiten der Studierenden. Die bisherige Finanzierung des Studiums für eine Minderheit erfolgt ausschließlich über die steuerliche Solidarlast aller Erwerbstätigen. Sie ist sozial unausgewogen, weil auch weiterhin die Mehrheit eines Altersjahrgangs arbeitet oder sich auf eigene Kosten weiterbildet.

Nachbesserungen

An einigen hessischen Hochschulen, wie z.B. an der Fachhochschule Wiesbaden, studiert auch ein hoher Anteil von jungen Leuten aus Schwellen- und Entwicklungsländern. Soweit hier keine zwischenstaatlichen oder übernationalen Abkommen und Hochschulvereinbarungen bestehen, könnte die vorgesehene enge Regelung der entsprechenden Befreiungstatbestände bei den Studiengebühren für Studenten aus diesen Ländern zu politisch wie wirtschaftlich unerwünschten Härten führen. Die VhU regt daher eine Überprüfung dieser Befreiungstatbestände auf der Grundlage konkreter empirischer Daten zu den Studierenden aus Schwellen- bzw. Entwicklungsländern an hessischen Hochschulen an.

Die Begründung für die Einführung von Studienbeiträgen im Gesetzesentwurf zielt ausdrücklich und zutreffend auf eine Stärkung der Autonomie der hessischen Hochschulen im Sinne von Profilbildung, Qualitätssteigerung und Wettbewerb ab. Aus der

Sicht der VhU wird diesem Ziel nicht ausreichend entsprochen, wenn die Hochschulen nur in sehr eng begrenzten Fällen und nach engen Vorgaben Befreiungen aussprechen können. Hier lassen sich das Gebot eines größeren Ermessensspielraums der einzelnen Hochschule im Zeichen von Autonomie und Profilbildung einerseits und der Anreiz zur Leistungsförderung bei den Studenten andererseits miteinander verbinden. Die VhU schlägt daher vor, dass das Gesetz die hessischen Hochschulen pauschal ermächtigt, bis zu 10 Prozent ihrer Studierenden bei nachgewiesener und besonderer fachlicher Leistung, allerdings jeweils begrenzt auf das Folgesemester nach der Leistungsfeststellung, von der Gebührenpflicht zu befreien. Dabei sollte zunächst ein gemeinsamer Qualitätsstandard aller Hochschulen festgelegt werden, der die Kriterien einer „besonderen Leistung“ fächer- und fachbereichsübergreifend definiert. Bei fortschreitender Entwicklung von Profilbildungen zwischen den Hochschulen sollte sodann nach einer Erprobungsfrist von drei bis fünf Jahren geprüft werden, ob der genannte Qualitätsstandard noch weiter allgemein verbindlich erforderlich ist oder aufgrund erfolgter Profilbildung plus funktionierendem Wettbewerb aufgehoben werden kann.

Die VhU nimmt die Sorge aus den Hochschulverwaltungen ernst, dass die Feststellung der Gebührenpflicht bzw. Prüfung der Befreiungstatbestände sowie der Voraussetzungen für die Darlehensgewährung durch jede einzelne Hochschule einen gegebenenfalls zu hohen administrativen Aufwand verursachen könnte. Dies gilt insbesondere angesichts der Verpflichtung jeder Hochschule, die entsprechenden Tatbestände im Verlauf eines gesamten Studiums, also im Regelfall über 10 Semester hinweg, ständig und zeitnah nachzuhalten bzw. zu überprüfen. Insoweit wird eine Überprüfung angeregt.

Frankfurt, 14. Juli 2006

Volker Fasbender

Jörg E. Feuchthofen