

KURZ- INFORMATION

HIS



HOCHSCHUL-INFORMATION-SYSTEM, GOSERIEDE 9, 30159 HANNOVER

Juni 2006

A 4/2006

Die Einführung allgemeiner Studiengebühren in Deutschland

**Entwicklungsstand, Ähnlichkeiten und Unterschiede
der Gebührenmodelle der Länder**

Fatma Ebcinoglu

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	II
Zusammenfassung.....	III
1. Einleitung	1
1.1 Anlass und Ziel der Untersuchung.....	2
1.2 Aufbau des Berichts	3
2. Die Planungen der Bundesländer	4
2.1 Leitkriterien der Betrachtung.....	4
2.1.1 Einheitsgebühren vs. Freie Gestaltung durch Hochschulen	4
2.1.2 Maßnahmen der Sozialverträglichkeit	5
2.2 Die Modelle der einführenden Länder.....	6
2.2.1 Einheitliche Gebühren.....	6
Niedersachsen.....	6
Baden-Württemberg.....	8
Hamburg	9
Saarland	11
Hessen	12
2.2.2 Dezentrale Gebührensatzung	14
Bayern	14
Nordrhein-Westfalen	16
2.3 Zusammenfassung und Übersicht der Ländermodelle	18
3. Diskussion.....	21
3.1 Einheitsgebühren vs. Freie Gestaltung durch Hochschulen.....	21
3.2 Maßnahmen der Sozialverträglichkeit.....	23
3.2.1 Befreiungstatbestände	23
3.2.2 Darlehen	26
3.2.3 Resultierende Ausfallkosten und Einnahmepotenziale der Hochschulen	30
3.3 Studiengebühren und Studienreform	32
3.4 Studiengebühren und Kapazitätsrecht.....	35
3.5 Mögliche Effekte unterschiedlicher Gebührenregelungen in den Ländern	36
4. Implikationen für Akteure im Hochschulwesen.....	39
Quellen	41

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Soziale Befreiungstatbestände der Gebührenmodelle.....	18
Tabelle 2: Wesentliche Merkmale der Darlehensmodelle	19
Tabelle 3: Zentralität der Entscheidung über Einführung, Höhe und Differenzierung der Studiengebühren.....	20
Tabelle 4: Sozialverträglichkeitsmaßnahmen für ausgewählte Studierendengruppen.....	30
Tabelle 5: Gebühren- und Darlehensregelungen der Bundesländer bei Bachelor- und Masterstudiengängen.....	35

Zusammenfassung

Politisch bereits seit längerer Zeit diskutiert, steht die Einführung von Studiengebühren in Deutschland kurz bevor. Die ersten Länder beginnen in wenigen Monaten mit der Erhebung. Bei gegebenen grundsätzlichen Gemeinsamkeiten wie (Höchst-)Betrag der Gebühr, der möglichen Nachlagerung über elternunabhängige Darlehen und der Befreiung bestimmter Studierendengruppen zur Vermeidung sozialer Härten bewirkt die dezentrale Einführung und Gestaltung von Gebührenmodellen, die in Deutschland eine Sache der Länder ist, eine Vielfalt im Detail. Unterschiede bestehen insbesondere bei den Maßnahmen zur Sicherung der Sozialverträglichkeit sowie in dem Ausmaß der Einheitlichkeit respektive der Gestaltungsräume der jeweiligen Hochschulen in Bezug auf die Höhe der Studiengebühren.

Während in Bayern und Nordrhein-Westfalen die Hochschulen einen Rahmen zur Verfügung haben, innerhalb dessen sie die Gebührenhöhe autonom festlegen können, erheben die Hochschulen in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Hamburg, Hessen und dem Saarland die Studiengebühren nach Maßgabe der entsprechenden Gesetze bzw. Gesetzentwürfe in vorgegebener Höhe. Eine Differenzierung nach Hochschularten ist in den letztgenannten Ländern nicht vorgesehen, in Bayern sind die jeweiligen Preiskorridore für die Hochschularten unterschiedlich breit angelegt, so dass hier eine Unterscheidung zu beobachten ist. Eine Differenzierung nach Studienfächern ist bislang in keinem der Modelle vorgeschrieben. Es kann sich aber bei der dezentralen Preissetzung auf der Ebene der Hochschulen möglicherweise eine derartige Differenzierung ergeben; dazu kann bislang noch keine Aussage getroffen werden.

Einheitliche wie auch differenzierte Gebühren lassen gewisse Verhaltensänderungen bei den Hochschulen wie auch den Studierenden erwarten. Während auf der einen Seite von einer zunehmenden Überprüfung der internen Prozesse wie auch des Angebots und von seiner Ausrichtung an der Nachfrage sowie an Zielen der Qualität und Effizienz ausgegangen werden kann, erscheint die Vermutung plausibel, dass Studierende auf der anderen Seite zielgerichteter und kürzer studieren sowie deutlicher ihre Ansprüche an die Lehre und die Studienbedingungen artikulieren werden. Empirisch kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt natürlich noch nichts dazu gesagt werden, es ist noch viel zu früh. Es wird jedoch eine Aufgabe der empirischen Studentenforschung sein, den Implementationsprozess von Studiengebühren und seine Auswirkungen auf studentische Entscheidungen und Verhaltensweisen genau zu beobachten.

Eine Bedingung für die Einführung von Studiengebühren ist die Gewährleistung ihrer Sozialverträglichkeit. Die Unterschiede in der Ausgestaltung diesbezüglicher Maßnahmen liegen vor allem in dem Umfang der Förderung der BAföG-Empfänger. Zwar sind diese in keinem der bisher vorgelegten beziehungsweise beschlossenen Modelle von der Gebührenpflicht befreit, über die Darlehensregelung wird jedoch ein Teil von ihnen mit einem nachträglichen (Teil-)Erlas der Gebührendarlehen rechnen können. Grund hierfür ist die in allen Modellen verankerte Maximalgrenze für die Verschuldung aus dem BAföG-Darlehen und dem Gebührendarlehen. Während die Schulden der BAföG-Empfänger in Nordrhein-Westfalen insgesamt auf nicht mehr als 10.000 Euro anwachsen können, liegt diese „Kappungsgrenze“ in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und dem Saarland bei 15.000 Euro, in Hamburg und Hessen gar bei 17.000 Euro. Für Studierende, die in nennenswertem Umfang Förderung nach dem BAföG bekommen und ihre Studiengebühren über die länderspezifischen Darlehensangebote finanzieren, wird es somit in einigen Ländern einen umfangreicheren Schuldenerlass geben als in anderen.

Die Studiengebühren werden eingeführt in einer Phase der Umstellung der Studienabschlüsse auf das gestufte Bachelor-/Mastersystem im Zuge des Bologna-Prozesses. Die Gebührenhöhe und die Gewährung eines elternunabhängigen Darlehens insbesondere hinsichtlich der nicht-konsekutiven Masterstudiengänge sind im Ländervergleich durchaus unterschiedlich, was Auswirkungen auf die Studiennachfrage und das Studienangebot mit sich bringen kann.

Einnahmen aus Studiengebühren sind zusätzliche Mittel der Hochschulen. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der bisherigen Anwendung des Kapazitätsrechts kann eine zusätzliche Ausstattung mit wissenschaftlichem Personal zu einer Zunahme der Aufnahmekapazität führen. Dies würde dem Ziel, die Mittel ausschließlich zur Verbesserung der Studiensituation zu verwenden, entgegenlaufen. In einigen Ländern gehen die Neufassungen der Hochschulgesetze auf diese Problematik ein, indem festgelegt wird, dass aus Studiengebühren finanzierte Maßnahmen nicht zur Erhöhung der Kapazität führen. Da diese Regelungen im Konflikt zum bisherigen Kapazitätsrecht stehen, bleibt ihre Durchsetzbarkeit abzuwarten.

Die Unterschiede, die zwischen den Studiengebührenmodellen bestehen, begründen eine neue Dimension der Differenzierung des institutionellen Rahmens eines Studiums in Deutschland. Diese besteht nicht nur zwischen den Studiengebühren einführenden Ländern, sondern auch zwischen ihnen und jenen Ländern, die keine Studiengebühren erheben. Wechselwirkungen bestehen hierbei zum einen in Form einer zunehmenden Angleichung an Regelungen angrenzender Länder. Zum anderen fordern gebührenfreie Länder einen Finanzausgleich, um die zu erwartende Mobilität der Studienberechtigten und der Studierenden zwischen Gebühren erhebenden und gebührenfreien Bundesländern finanziell auszugleichen und Hochschulen gebührenfreier Länder auf die Übernahme höherer Lehrverpflichtungen vorzubereiten.

Die Differenzierung der Studienangebote, die Veränderungen im Studierverhalten und die Wandlungen in der Rolle des Staates sowie landesübergreifender Organisationen im Zuge der Einführung von Studiengebühren lassen sich bislang nur in Ansätzen erkennen und bedürfen weiterer Beobachtung und Untersuchung. HIS wird auch in Zukunft diesbezügliche Entwicklungen in der deutschen Hochschullandschaft begleiten und über sie berichten.

Summary

Discussed politically for a long time, the introduction of tuition fees in Germany is now imminent. The first *Länder* will begin to charge for higher education within the next few months. Besides basic similarities in items such as the (maximum) fee, the possibility to postpone payment until after graduation via student loans and fee relief in cases of hardship, there remain discrepancies in detail due to the local introduction and design of the tuition fee schemes. Differences between the schemes of the introducing *Länder* exist in particular concerning the provisions to safeguard equity in the system as well as concerning the discretionary scope of the universities with regard to the introduction and the amount of fees.

While Bavaria and North Rhine-Westphalia provide a framework, within which the universities can determine the amount of tuition fees rather autonomously, the universities in Baden-Wuerttemberg, Lower Saxony, Hamburg, Hesse and Saarland are to impose fees according to regional laws in which the amount is fixed. A differentiation between university types can only be found in Bavaria, a differentiation between courses of study is neither intended nor mandatory in any of the *Länder*. Where universities have the opportunity to set their fees individually, such a differentiation may occur; however it is not yet possible to make any reliable statements on that point.

Both standardised and differentiated tuition fees are likely to have certain impacts on the behaviour of universities and students. Whereas universities will probably increasingly review and align their programmes and services to demand with the aim of improving quality and efficiency, students will supposedly study more focused and for a shorter period than currently and articulate more clearly and insistently their demands regarding study quality and support. These prospects are theoretical; it is not possible to empirically track these developments in Germany at this point of time. Empirical research on student life will be crucial in monitoring the implementation process and its effects on the decisions and behaviour of students at German universities.

A condition for the introduction of tuition fees is to assure equal opportunities. Differences concerning the provisions for equity are based primarily in the extent of support for students receiving state loans through *BAFöG*. In no tuition fee scheme is this group completely exempt from paying tuition fees. However, each model stipulates a maximum amount of debt that these students can accumulate in total with both *BAFöG* loan and tuition fee loan; debt beyond this limit is abated. In North Rhine-Westphalia, this limit is set at 10,000 Euros; Baden-Wuerttemberg, Bavaria, Lower Saxony and Saarland have fixed the amount at 15,000 Euros and Hamburg and Hesse have set the highest amount at 17,000 Euros. Students receiving significant financial aid from *BAFöG* and taking out a loan to finance their tuition fees will thus receive a debt cancellation to a certain extent which differs according to the *Land* in which they are studying.

Tuition fees are being introduced in a period where, in the course of the Bologna process, the traditional study system in Germany is being restructured to a two-tiered system with Bachelor and Master programmes. The level of fees and the provision of loans differ in particular regarding non-sequential programmes on Master level, which might have specific effects on the demand for and the launch and establishment of such programmes.

Income from tuition fees are additional funds for universities. According to the common application of the capacity legislation in German higher education, an increase in the number of academic staff would evoke a compulsory rise in the intake of students. This effect would counteract the aim of improving teaching and study conditions, the aim mostly cited in the course of the introduction of tuition fees. In some of the *Länder* the respective laws do address this problem by defining the measures financed by tuition fees as not relevant for the calculation of intake numbers. Since these rules are in conflict with the present capacity legislation, their enforceability remains to be seen.

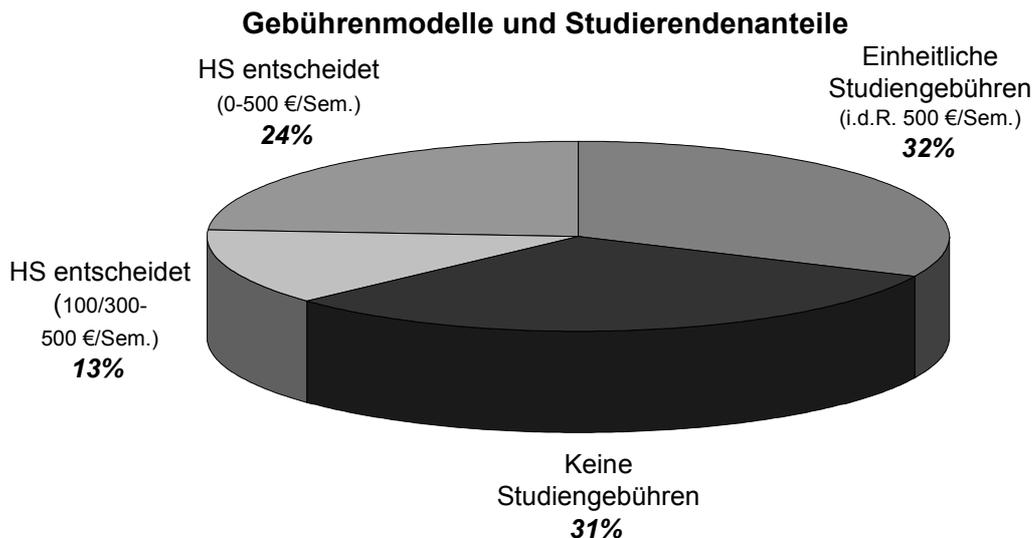
The differences between the tuition fee schemes constitute a new dimension of institutional differentiation of higher education in Germany. It takes effect not only between the *Länder* that introduce tuition fees, but also between them and those which do not impose fees. Reciprocal effects are observable in terms of an increasing adjustment to the regulation in bordering *Länder*, as well as in the demand for a financial compensation plan to financially balance the expected mobility of students between fee-imposing and free-tuition *Länder* and to relieve universities in *Länder* without fees from a possible overload.

In the course of the introduction of tuition fees in Germany, a differentiation of study programmes and courses, changes in study behaviour, the role of the state and national organisations are to be expected. First indications of such developments are still only beginning to become evident and their investigation will require further monitoring and analysis. HIS will continue to accompany these developments and report on their implications for the German higher education landscape.

1. Einleitung

Mit seinem Urteil vom 26. Januar 2005 hat das Bundesverfassungsgericht dem Bund die Kompetenz für ein Verbot allgemeiner Studiengebühren für das Erststudium in Deutschland abgesprochen.¹ Diese liegt demnach bei den Ländern. Seither planen insbesondere die unionsgeführten Bundesländer die Einführung allgemeiner Studiengebühren.² Die Planungen hierzu sind unterschiedlich weit vorangeschritten. Während die ersten Bundesländer bereits zum Wintersemester 2006/07 mit der Erhebung beginnen werden, befinden sich andere noch im Gesetzgebungsverfahren. Darüber hinaus wird in einigen Bundesländern bislang geprüft, ob und in welcher Form eine Einführung erfolgen kann; in anderen wiederum steht nicht einmal die Diskussion allgemeiner Studiengebühren auf der politischen Tagesordnung. Nach aktuellen Planungen der Bundesländer werden aller Voraussicht nach im Sommersemester 2007 die Studierenden in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Baden-Württemberg und Bayern Studiengebühren zahlen.³ Das entspricht einem Anteil von gut 60% an allen Studierenden an deutschen Hochschulen. Kommen die Studierenden an den Hochschulen im Saarland und in Hessen ab dem Wintersemester 2007/2008 dazu, erhöht sich dieser Anteil auf 70%.⁴ Die Studierenden in den deutschen Bundesländern werden demnach unter unterschiedlichen finanziellen Bedingungen und Gebührenmodellen ihr Studium absolvieren (s. Abb. 1).

Abbildung 1: Gebührenmodelle und Anteile der Studierenden in den entsprechenden Bundesländern



Quelle: Statistisches Bundesamt (2006)

-
- ¹ Den entsprechenden Normenkontrollantrag stellten die Regierungen der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt sowie der Senat Hamburgs.
 - ² Mit allgemeinen Studiengebühren sind solche Studiengebühren gemeint, die ungeachtet des gewählten Studiengangs oder der individuellen Studiendauer prinzipiell zu entrichten sind, im Gegensatz insbesondere zu Langzeit- oder Weiterbildungsstudiengebühren. Im Folgenden werden die Begriffe Studiengebühren und Studienbeiträge im länderübergreifenden Berichtsteil synonym verwendet. In den Beschreibungen der einzelnen Ländermodelle hingegen wird der in dem jeweiligen Land übliche Begriff benutzt.
 - ³ In Nordrhein-Westfalen können sich die Hochschulen auch gegen die Einführung entscheiden. Derzeit haben lt. Wissenschaftsministerium bereits 17 der 33 staatlichen Hochschulen in ihren Senat Grundsatzbeschlüsse zur Einführung allgemeiner Studiengebühren gefasst. Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (2006).
 - ⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2006).

Während in Niedersachsen, Baden-Württemberg, Hamburg, dem Saarland und Hessen die Hochschulen einheitliche Gebühren von i. d. R. 500 Euro pro Semester erheben, legen die bayerischen Hochschulen die Höhe der Gebühren in einem Rahmen von 100 Euro bzw. 300 Euro bis 500 Euro pro Semester fest; in Nordrhein-Westfalen entscheiden die Hochschulen über die Einführung von Gebühren und deren Höhe bis zu einem Maximalbetrag von 500 Euro pro Semester. In Berlin, Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen hingegen werden aktuell keine Studiengebühren erhoben bzw. konkret geplant.

Die in der öffentlichen Debatte vorgebrachten Argumente für eine Einführung von allgemeinen Studiengebühren konzentrieren sich auf die Unterausstattung deutscher staatlicher Hochschulen, die Finanzknappheit des Staates, die private Bildungsrendite eines Studiums sowie der Einschätzung, ein monetarisiertes Gut würde im Gegensatz zu einem freien Gut effizienter genutzt. Diese Gründe legitimieren demnach eine stärkere Beteiligung der Studierenden an den Kosten ihres Studiums. Die gegenläufigen Argumente berufen sich auf das Recht auf Bildung unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit oder sozialen Herkunft, antizipieren eine Rücknahme staatlicher Mittel und somit keine Verbesserung der Ausstattung der Hochschulen sowie unzureichende Maßnahmen zur Gewährleistung der Sozialverträglichkeit und somit einen negativen Einfluss auf die in Deutschland ohnehin niedrige Bildungsbeteiligung insbesondere traditionell bildungsferner Gesellschaftsgruppen im Tertiärbereich.⁵

1.1 Anlass und Ziel der Untersuchung

Da die Bundesländer die Entscheidungshoheit über die Einführung von Studiengebühren haben, laufen die diesbezüglichen Überlegungen und konkreten Planungen auf der dezentralen Ebene der Länder. Hierbei erstellt jede Landesregierung ihr eigenes Gebührenmodell, das sich zum Teil in wesentlichen Punkten von den übrigen unterscheidet. Dazu zählen die Gebührenhöhe, Befreiungstatbestände und Sozialverträglichkeitsmaßnahmen sowie das Ausmaß der zentralen Steuerung und Vorgabe von Seiten des Landes gegenüber einer autonomen Entscheidung der Hochschulen in diesen Fragen. Zwar haben die unionsgeführten Länder im März 2005 ein Eckpunktepapier zur Einführung sozialverträglicher Studienbeiträge mit grundsätzlichen Zielen und Gestaltungsmerkmalen verabschiedet.⁶ Diese stellen jedoch lediglich einen Rahmen dar, innerhalb dessen die Länder dezentral ihre jeweiligen Gebührenmodelle in unterschiedlicher Geschwindigkeit und Ausgestaltung entwickeln und einführen.

Die Vielfalt der Modelle ist Ergebnis ihrer dezentralen Entwicklung. Relevante Abweichungen im Design offenbaren jedoch mithin unterschiedliche Ziele und bringen verschiedenartige Wirkungen mit sich. Ob sich im „Wettbewerbsföderalismus“ ein konkretes Modell als „richtig“ erweist, soll und kann nicht vorhergesagt werden. Ziel dieser Kurzinformation ist es, die Planungen der einzelnen Bundesländer in Deutschland vorzustellen und anhand relevanter Kriterien zu Design und Wirkungen miteinander zu vergleichen. Es sollen Entwicklungsmöglichkeiten, potentielle Problemfelder sowie mögliche Handlungsoptionen dargestellt werden. Eine abschließende oder umfassende Bewertung der bis dato vorgelegten Modelle kann selbstverständlich nicht erfolgen, angestrebt wird vielmehr ein Aufzeigen relevanter Merkmale der Studiengebührenmodelle sowie Wechselwirkungen mit Rahmenbedingungen und Entwicklungen, eine Einordnung in den internationalen Kontext und ein Hinweis auf zukünftig zu bewältigende Aufgaben. Hierbei spielen insbesondere wettbewerbliche und hochschulpolitische Aspekte eine Rolle. Die Ausgestaltung der Maßnahmen zur Gewährleistung der So-

⁵ Für eine Übersicht der gängigen Argumentationslinien vgl. z. B. Hüttmann/Pasternack (2005); Lang (2005a).

⁶ o. V. (2005).

zialverträglichkeit, die Frage der Trägerschaft der mit ihnen verbundenen Kosten und die Auswirkungen auf die Einnahmen der Hochschulen sowie die Belastung der Studierenden bzw. Absolventen sind bereits in vorhergehenden Publikationen von HIS behandelt worden.⁷

1.2 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht will zunächst einen Überblick über den Entwicklungsstand der Einführung von allgemeinen Studiengebühren in den Bundesländern geben. Hierbei werden die vorgestellten, geplanten bzw. beschlossenen Modelle anhand relevanter Gestaltungsmerkmale einander gegenübergestellt und miteinander verglichen (Kapitel 2). Darauf folgt eine Diskussion wesentlicher wettbewerblicher und hochschulpolitischer Effekte der vorliegenden Modelle und Wechselwirkungen mit parallelen Entwicklungen und Rahmenbedingungen (Kapitel 3), bevor der Ausblick abschließend einige Anforderungen an die Steuerung von Hochschulen sowie derzeit und in Zukunft relevante Handlungsfelder sowie mögliche Konfliktbereiche im Zuge der Einführung allgemeiner Studiengebühren thematisiert (Kapitel 4).

⁷ Vgl. Lang (2005a); Lang (2005b).

2. Die Planungen der Bundesländer

Im Folgenden sollen die Planungen und Beschlüsse der einzelnen Bundesländer dargestellt werden. Hierbei werden unterschiedliche Kriterien zur Betrachtung und zum Vergleich herangezogen. Diese stellen somit zugleich die Gliederung der anschließenden Länderprofile dar. Zunächst sollen diese Merkmale kurz umschrieben werden. Anschließend folgt eine detaillierte Betrachtung der Planungen bzw. Beschlüsse in den einzelnen Ländern nach dem Zeitpunkt ihrer Einführung. Hierbei erfolgt eine Clusterung einander ähnlicher Modelle. Abschließend werden die hauptsächlichen Entwicklungstendenzen und bedeutenden Gestaltungsmerkmale der sich im Zuge der Studiengebühreneinführung in Deutschland durchsetzenden Modelle herausgestellt.

2.1 Leitkriterien der Betrachtung

Die Studiengebührenmodelle der Bundesländer sind einander in einigen wesentlichen Gestaltungspunkten ähnlich. Sie orientieren sich im Wesentlichen am Pro-Semester-Betrag von 500 Euro. In allen Modellen existiert für bestimmte Studierendengruppen die Möglichkeit zur Befreiung von Gebühren sowie für die meisten Zahlungspflichtigen die Option auf eine Zahlung der Gebühren nach Studienende mittels eines elternunabhängigen Darlehens (nachlaufende Studiengebühren). In diesen Punkten lässt sich die gemeinsame politische Linie der unionsgeführten Länder wiederfinden, wie sie im Eckpunktepapier festgelegt ist.⁸

Jedoch existieren im Detail durchaus relevante Unterschiede. Es handelt sich hierbei insbesondere um die Dezentralität der Gebührensatzung, also die Freiheit bzw. Verantwortung der Hochschulen in der Setzung der Gebühren und ihrer Höhe, sowie um die konkreten Gestaltungsmerkmale zur Sozialverträglichkeit der Studiengebührenmodelle. Diese Punkte werden im Folgenden kurz erläutert, bevor die Modelle der Länder anhand dieser Kriterien dargestellt werden.

2.1.1 Einheitsgebühren vs. Freie Gestaltung durch Hochschulen

Studiengebührenmodelle unterscheiden sich in dem Ausmaß der Freiheit, welche die Hochschulen besitzen, über die Höhe der Studiengebühren zu entscheiden. Gegenstand ist hier also das Ausmaß an Zentralität der Gebührensatzung.

Dabei kommen zwei Aspekte zum Tragen:

- Zum einen geht es um die Frage, ob die Entscheidung für oder gegen Gebühren vom Land getroffen wird, oder ob das Land dies seinen Hochschulen überlässt.
- Zum anderen kann die Setzung der Gebührenhöhe – auch für die einzelnen Studiengänge – vom Land oder von der jeweiligen Hochschule vorgenommen werden.

Das Ausmaß der Dezentralität ist folglich dort am höchsten, wo die Hochschulen sowohl die Studiengebühreneinführung ablehnen können, als auch im Falle einer Entscheidung für allgemeine Studiengebühren in der Lage sind, eigenständig die Höhe festzusetzen. Es sind hierbei selbstverständlich auch Zwischenmodelle möglich. Konkret zählen hierzu vom Land vorgeschriebene Gebührenunter- und/ oder –obergrenzen, die zudem beispielsweise nach Institutionsart (Universität/ Kunsthochschule/ Fachhochschule) oder Studienfach differenziert sein können.

⁸ o. V. (2005).

2.1.2 Maßnahmen der Sozialverträglichkeit

Aus ihrer Verpflichtung zur Gewährleistung des Zugangs zur Hochschulbildung für Studienberechtigte aus einkommensschwachen Bevölkerungskreisen haben die Bundesländer Elemente zur Sicherung der Sozialverträglichkeit in die Modelle von Studiengebühren abgeleitet. Es soll niemand, der persönlich oder über seine Herkunftsfamilie nicht in der Lage ist, die Gebühren direkt zu entrichten, von der Aufnahme eines Studiums abgehalten werden. Neben Aspekten der sozialen Gerechtigkeit stehen hinter diesen Maßnahmen Motive zur Sicherung und Erweiterung der Bildungsbeteiligung in Deutschland, wo der im internationalen Vergleich geringe Anteil von 35% eines Altersjahrgangs ein Studium im Tertiärbereich beginnt, während die durchschnittliche Studienanfängerquote in den OECD-Ländern bei 51% liegt.⁹

Zu den Maßnahmen der Sicherung der Sozialverträglichkeit zählen zum einen gesetzliche Befreiungstatbestände, also Merkmale, bei deren Vorliegen Studierende von der Pflicht zur Zahlung von Studiengebühren befreit sind. Diese Merkmale sind in der sozialen Situation der Studierenden begründet wie beispielsweise eine Elternschaft. Neben diesen Erlassstatbeständen bestehen zudem Befreiungsmöglichkeiten, die sich im Wesentlichen auf eine Minderung der Nachfrage nach Lehr- und Studienleistungen beziehen, wie beispielsweise der Tatbestand eines Urlaubs- oder Praxissemesters. Diese sind zwar im engeren Sinne keine Sozialverträglichkeitsmaßnahmen, werden aber in den Länderprofilen gleichfalls dargestellt, um die Modelle auch in diesen Punkten vergleichbar gegenüber zu stellen.

Zum anderen werden Darlehensmodelle, die finanzschwachen Studierenden die Möglichkeit geben, die Gebühren nach Beendigung des Studiums und erst bei Vorliegen eines entsprechenden Einkommens zu entrichten, als Maßnahme zur Sicherstellung der Sozialverträglichkeit erachtet. Hierbei verpflichten sich die Länder zur Gewährleistung des Angebots von elternunabhängigen Darlehen, die zur Finanzierung der Studiengebühren zweckgebunden vergeben werden und nach Beendigung des Studiums bei hinreichendem Einkommen zurückzuzahlen sind. Insbesondere die Modalitäten der Rückzahlung spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle. Für Studierende, die bereits Darlehensverpflichtungen aus der Förderung nach dem BAföG haben, kann eine Begrenzung der Gesamtschuld aus dem Gebührenarlehen und dem BAföG-Darlehen, wie sie in einigen Modellen vorgesehen sind, zu einer Verringerung der Verbindlichkeit aus dem Gebührenarlehen bis hin zu ihrem kompletten Erlass führen. Dies führte de facto zu einer (Teil-)Befreiung sozial bedürftiger Studierender von der Zahlung der Gebühren. Einkommensgrenzen, bis zu denen keine Rückzahlung zu erfolgen hat sowie eventuelle weitere Befreiungstatbestände der Rückzahlungspflicht stellen weitere Elemente einer in der allgemeinen Diskussion als sozialverträglich wahrgenommenen Gestaltung dar. Die Frage, ob eine auch unter entsprechenden Umständen absehbar begrenzte Verschuldung abschreckend in Bezug auf die Aufnahme eines Studiums und von daher faktisch nicht sozial verträglich ist, ist nicht abschließend zu klären. Internationale empirische Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Einführung einer derartigen finanziellen Belastung Studierender nicht per se zu einer Veränderung in der sozialen Struktur der Studierenden geführt hat.¹⁰ Von politischem Interesse sind zudem die Höhe und die Trägerschaft der Ausfallkosten des Studiengebührenarlehen, welche mit intensiverer sozialverträglicher Ausgestaltung des Darlehensmodells zunehmen dürften. Denkbar ist die Finanzierung der Ausfallkosten über eine Bürgschaft des Landes, über einen höheren Zinssatz und somit über die Darlehensnehmer oder über Einnahmемinderungen der Hochschulen. Hierbei ist eine gemeinsame Linie der einführenden Länder erkennbar, die das Risiko der Ausfallkosten ihren Hochschulen übertragen. So ist auf der Ebene der Länder die Einrichtung von Ausfallfonds zur Finanzierung der Rückzahlungsausfälle geplant, welche aus den Gebühreneinnahmen der Hochschulen gespeist werden.

⁹ Vgl. OECD (2004), S. 313, Tab. C2.1.

¹⁰ Vgl. vertiefend hierzu Lang (2005a); Lang (2005b).

2.2 Die Modelle der einführenden Länder

Während einige Länder bislang noch keine Gebühren planen oder beabsichtigen, sind in anderen bereits entsprechende Gesetze verabschiedet worden. Im Folgenden werden die Länder vorgestellt, deren Planungen bereits sehr konkret sind, d. h. in Form von Gesetzentwürfen vorliegen oder bereits als Gesetz verabschiedet wurden. Die Länder, deren Gebührenmodelle einander ähneln, werden dabei zusammen dargestellt, um die Verortung der einzelnen Planungen zu veranschaulichen. Hierbei ist das Kriterium der Zentralität der Gebührensetzung maßgeblich. Die Frage, wie groß der Handlungsspielraum der Hochschulen – sei er nun als Freiheit oder als Verantwortung bezeichnet – in Bezug auf die Gestaltung der Gebühren ist, ist entscheidend für ihre Steuerung. Zunächst werden im folgenden Abschnitt die Ländermodelle vorgestellt, die durch eine hohe Zentralität der Gebührensetzung gekennzeichnet sind, bevor die beiden relativ dezentralen Gebührenmodelle dargestellt werden. In der im nächsten Kapitel folgenden Diskussion wird am Beispiel einiger Bundesländer die Situation der gebührenfreien Länder behandelt. Hier sind insbesondere die wettbewerblichen und hochschulpolitischen Beweggründe eines Verzichts auf die Einführung allgemeiner Studiengebühren interessant. Auch die gesamtstaatlichen Konsequenzen der Studiengebühreneinführung von Seiten einiger Länder soll thematisiert werden (Stichworte ‚Insellösung‘ und ‚Dominoeffekt‘).

2.2.1 Einheitliche Gebühren

Im Folgenden werden die Modelle der Länder dargestellt, in denen die Landesregierungen den staatlichen Hochschulen die Erhebung von Gebühren der Sache und der Höhe nach vorschreiben. In diesen Ländern sind grundsätzlich einheitliche Studiengebühren von 500 Euro pro Semester vorgesehen. Die betreffenden Länder sind Niedersachsen, Baden-Württemberg und Hamburg. Das Saarland geht insoweit einen Sonderweg, als es der Universität des Saarlandes die eigenverantwortliche Einführung von Studiengebühren ermöglicht und für die übrigen Hochschulen regelt, dass Studierende in den ersten beiden Studiensemestern 300 Euro pro Semester und in den nachfolgenden Semestern 500 Euro zu entrichten haben; die Universität des Saarlandes hat diese einheitlichen Gebührenhöhen jedoch auch für Ihre Gebührenregelung übernommen. In Hessen gilt prinzipiell die Höhe von 500 Euro pro Semester für den Grund-Studienbeitrag, die Hochschulen können jedoch für bestimmte Studienangebote bzw. Studierendengruppen einen höheren Grundbeitrag von bis zu 1.500 Euro pro Semester erheben.

Neben dieser prinzipiell zentralen Entscheidung für die Einführung und der Vorgabe zur Höhe der Studiengebühren nennen die einzelnen Gesetze bzw. Gesetzentwürfe sowohl verpflichtende als auch im Ermessen der Hochschulen liegende Befreiungstatbestände, so dass an dieser Stelle den Hochschulen ein gewisser Handlungsspielraum gewährt wird.

Da sich diese Ländermodelle neben der Gemeinsamkeit der einheitlichen Studiengebühren in einigen anderen Punkten wie zum Beispiel in Bezug auf Maßnahmen zur Sicherung der Sozialverträglichkeit unterscheiden, soll und kann nicht ein Modell für alle vier Länder vorgestellt werden. Es werden vielmehr die Gebührenmodelle dieser Länder anhand der Ausgestaltung der Maßnahmen der Sozialverträglichkeit dargestellt.

Niedersachsen

Der niedersächsische Landtag hat am 09.12.2005 das Haushaltsbegleitgesetz 2006 verabschiedet, in dem unter anderem die Änderung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes (NHG) geregelt ist. In seiner aktuellen Fassung enthält das NHG die Regelungen zur Einführung von Studienbeiträgen für die Hochschulen des Landes. Damit war Niedersachsen das erste Land, in dem die entsprechenden Planungen abgeschlossen und zu formalem Recht geworden sind. Die Erhebung der Studienbeiträge beginnt demnach für Studierende im ersten Semester im Wintersemester 2006/07, alle übrigen Studierenden müssen sie erstmalig im Sommersemester 2007 entrichten. Studierende, die ihre Regelstudienzeit um mehr als

vier Semester überschreiten, müssen an Stelle der Studienbeiträge Langzeitstudiengebühren von 600 Euro, 700 Euro bzw. 800 Euro pro Semester entrichten, je nach Ausmaß der Überschreitung. Das Wissenschaftsministerium hat vor allem juristische Bedenken gegen eine dezentrale Gebührenssetzung auf der Ebene der Hochschulen geltend gemacht, gleichzeitig jedoch angekündigt, man wolle nach einigen Jahren und einer Evaluation dieser Regelung Alternativen prüfen. Insbesondere die juristischen Konsequenzen einer Einführung von allgemeinen Studiengebühren in Ländern, die die Entscheidung über deren Höhe ihren Hochschulen überlassen, wolle man verfolgen.¹¹

Maßnahmen der Sozialverträglichkeit

Gesetzliche Befreiungstatbestände aus sozialen Gründen konzentrieren sich im niedersächsischen Modell auf drei Studierendengruppen:

- Studierende, die nahe pflegebedürftige Angehörige betreuen
- Studierende, welche ein Kind „tatsächlich betreuen, das zu Beginn des jeweiligen Semesters das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet hat“¹² und
- Studierende, bei denen die Entrichtung der Studienbeiträge zu einer unbilligen Härte führen würde. Als Beispiel hierfür nennt das Gesetz Beeinträchtigungen im Studium durch Behinderungen oder schweren Erkrankungen sowie die Studienzeit verlängernde Folgen für Opfer von Straftaten.

In Niedersachsen sieht das Gesetz keine Regelung der Befreiung aufgrund besonderer Studienleistungen vor, das Ministerium hat jedoch den Hochschulen des Landes vorgeschlagen, Stipendienprogramme einzurichten und aus den Studiengebühreneinnahmen zu finanzieren, um herausragenden Studierenden die Studiengebühren zu erlassen.¹³

Außerdem gibt es noch Befreiungen aus anderen Gründen, welche sich jedoch auf eine permanente oder vorübergehende Einschränkung der Nachfrage nach Studien- bzw. Lehrleistungen beziehen. So werden für Semester, in denen Studierende das Amt der Gleichstellungsbeauftragten wahrnehmen, ein in ihrer Studienordnung vorgesehene Praxis- oder Auslandsstudiensemester absolvieren oder beurlaubt sind, keine Studienbeiträge verlangt. Aufgrund eines Promotionsvorhabens Eingeschriebene, Studierende der Niedersächsischen Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege und ausländische Studierende, die aufgrund eines zwischenstaatlichen oder übernationalen Abkommens oder einer gegenseitigen Hochschulpartnerschaft oder im Rahmen von öffentlich finanzierten Förderprogrammen eingeschrieben werden, sind ebenfalls von der Beitragspflicht befreit. In den letztgenannten Fällen wirkt als Befreiungsmotiv zusätzlich das Interesse von Seiten der Hochschule oder des Staates an einer Förderung der jeweiligen Gruppen.

Anspruchsberechtigt für das Darlehen zur Finanzierung der Studienbeiträge sind Deutsche, EU- und EWR-Bürger und deren Familienangehörige, Heimatlose sowie Ausländer und Staatenlose, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Inland erworben haben (Bildungsinländer). Zusätzlich zu diesen Kriterien gilt eine Altersgrenze für die Darlehensgewährung. So erhalten Studierende, welche nach den Staatsbürgerschaftskriterien anspruchsberechtigt sind, das Darlehen, sofern sie bei Aufnahme des Studiums das 35. Lebensjahr nicht vollendet haben, wobei eventuelle Kindererziehungszeiten angerechnet werden. Es wird längstens gewährt für die Regelstudiendauer eines grundständigen Studienganges sowie eines Masterstudiums im Rahmen eines konsekutiven Studienganges zuzüglich weiterer vier Semester. Dieser Anspruch wird einmalig um die Regelstudienzeit des Zweitstudiums verlängert, falls beide Abschlüsse zur Ausübung des angestrebten Berufs gesetzlich vorgeschrieben sind. Das Modell sieht eine maximale Verschuldungssumme von 15.000 EUR für Schul-

¹¹ HAZ (2005).

¹² § 11 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 NHG n. F.

¹³ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2005).

den aus dem Beitragsdarlehen und dem Darlehen aus der Förderung nach dem BAföG vor. Die Rückzahlung kann frühestens zwei Jahre nach Beendigung des Studiums eingefordert werden, sofern die Darlehensnehmer Einkommen erzielen, welche das in § 18 a Abs. 1 BAföG bezeichnete Einkommen um 100 Euro pro Monat übersteigen. Für Alleinstehende ergibt sich somit eine Rückzahlungspflicht bei einem Jahreseinkommen von mehr als 12.720 Euro netto. Die Hochschulen des Landes richten einen Ausfallfonds ein, dessen Aufgabe die Finanzierung der nicht rückforderbaren Darlehen und weiterer Aufwendungen der Förderbank ist. Sie zahlen ihre Beiträge im Verhältnis der Anzahl ihrer studienbeitragspflichtigen Studierenden. Die Höhe des Fonds soll im Weiteren per Verordnung festgelegt werden, das Ministerium geht jedoch offenbar von einer Größenordnung von sechs Prozent der Gebühreneinnahmen aus.¹⁴

Baden-Württemberg

Baden-Württemberg war eines der sechs Bundesländer, welche beim Bundesverfassungsgericht Klage gegen das Verbot von Studiengebühren eingereicht hatten. Folglich war die Landesregierung auch eine der ersten, die eine Einführung ankündigten. Der entsprechende Gesetzentwurf wurde im September 2005 vorgelegt und am 15.12.2005 vom baden-württembergischen Landtag verabschiedet. Er sieht eine einheitliche Gebührenhöhe von 500 EUR pro Semester für das Studium an den Hochschulen und Berufsakademien des Landes vor. Die Regierung geht aufgrund der vorherrschenden unterschiedlichen Lebenshaltungskosten an Hochschulstandorten in Deutschland nicht davon aus, dass 500 EUR pro Semester zu einer Wanderungsbewegung von Studierenden führen. Außerdem möchte sie lt. Begründung des Gesetzentwurfs in mittlerer Frist prüfen, ob „den Hochschulen im Rahmen vorgegebener Bandbreiten Regelungsspielräume bei der Gebührenhöhe eingeräumt werden können.“¹⁵ Die Einführung ist für alle Studierende zum Sommersemester 2007 beschlossen. Eine Gebühr speziell für Langzeitstudierende wird nicht erhoben, die diesbezügliche Bildungsguthabenverordnung findet zum letzten Mal für das Wintersemester 2006/07 Anwendung.

Maßnahmen der Sozialverträglichkeit

Das Gesetz Baden-Württembergs sieht einige Befreiungstatbestände vor, wobei zwischen verbindlichen und optionalen Befreiungsgründen unterschieden werden kann. Zunächst einmal ist die Studiengebühr nicht zu entrichten für Semester, in denen Studierende beurlaubt sind oder ein praktisches Studiensemester bzw. praktisches Jahr absolvieren oder zwecks Promotion eingeschrieben sind. Befreit werden sollen zudem Studierende

- die ein Kind von unter acht Jahren pflegen und erziehen
- welche mindestens zwei Geschwister haben, die ebenfalls studiengebührenpflichtig studieren oder mindestens sechs Semester Studiengebühren entrichtet haben sowie
- die durch eine Behinderung in ihren Studien beeinträchtigt sind.

Außerdem können die Hochschulen die Studiengebühren in den Fällen stunden oder erlassen, in denen ihre Erhebung auch bei einer Berücksichtigung des Darlehensangebotes zu einer unbilligen Härte führen würde. Ausländische Studierende, die im Rahmen von staatlichen oder hochschulischen Vereinbarungen von der Zahlung von Studiengebühren befreit sind, studieren ebenfalls beitragsfrei. Andere Ausländer, die keinen Anspruch auf ein Darlehen zur Finanzierung der Studiengebühr haben, können im Sonderfall von der Gebührenpflicht befreit werden, wenn die jeweilige Hochschule die Bildungszusammenarbeit mit dem

¹⁴ Vgl. Dohmen (2005), S. 26.

¹⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze, Landtag, Drucksache 13/4858, S. 18.

Herkunftsland für besonders interessant und wichtig erachtet.¹⁶ Weiterhin können Studierende, welche „eine weit überdurchschnittliche Begabung aufweisen oder im Studium herausragende Leistung erbringen“¹⁷, von den Studiengebühren befreit werden.

Das Studiengebührendarlehen wird von der landeseigenen L-Bank auf Antrag den zahlungspflichtigen Studierenden gewährt, welche die deutsche oder eine EU- oder EWR-Staatsbürgerschaft besitzen sowie deren Familienangehörigen, außerdem Heimatlosen sowie Bildungsinländern. Um ein Darlehen zu erhalten, muss das Studium vor der Vollendung des 40. Lebensjahres aufgenommen worden sein. Die Gewährungsdauer beträgt die Regelstudienzeit eines grundständigen Studiengangs zuzüglich vier weiterer Semester. Auf Verlangen der Studierenden wird der Darlehensanspruch bei Aufnahme eines konsekutiven Masterstudienganges um die Regelstudienzeit dieses Studienganges sowie eventueller nicht genutzter Toleranzsemester aus dem Erststudium verlängert. Gleiches gilt für Zweitstudien, sofern diese zur Berufsbefähigung notwendig sind. Die Rückzahlung des Darlehens setzt zwei Jahre nach der Gewährungsdauer, d. h. in der Regel zwei Jahre nach Beendigung des Studiums ein. Sie kann auf Antrag gestundet werden, wenn das monatliche Einkommen die in § 18 a Abs. 1 BAföG genannte Grenze nicht um mehr als 100 EUR übersteigt. Die Verschuldungsgrenze für Darlehensnehmer, die BAföG bekommen, beträgt 15.000 EUR, wobei der Darlehensanteil der BAföG-Unterstützung mit einbezogen wird. Der einzurichtende Studienfonds, der die Ausfälle der Darlehensrückzahlung finanzieren soll, erhebt zu diesem Zweck Umlagen von den baden-württembergischen Hochschulen. Die Höhe der Umlage wird jährlich angepasst, die Hochschulen zahlen in den Fonds gemäß dem Verhältnis der Zahl ihrer Studierenden in grundständigen Studiengängen und konsekutiven Masterstudiengängen ein. Das Ministerium geht in diesem Zusammenhang von Ausfallkosten in Höhe von etwa 10% der Gebühreneinnahmen aus.¹⁸

Hamburg

Hamburg plant die Einführung allgemeiner Studiengebühren zum Sommersemester 2007 für alle Studierende an staatlichen Hochschulen Hamburgs. Bis in den Herbst 2005 kündigte die Behörde für Wissenschaft und Gesundheit an, bei einer Einführung von allgemeinen Studiengebühren die Entscheidung über Einführung und Höhe den Hochschulen zu überlassen, um ihre Autonomie und Verantwortung zu stärken. Von einigen Hochschulvertretern wurde diese Verlagerung von Verantwortung kritisiert, da damit ein erhebliches Konfliktpotential in den Hochschulen entsteht.¹⁹ Andere wiederum gaben zunächst an, keine Studiengebühren erheben zu wollen.²⁰ Abweichend von dieser ursprünglich propagierten Freiheit sieht der erstmals im Dezember 2005 vorgelegte und im März 2006 aktualisierte Gesetzentwurf keinen Handlungsspielraum der Hochschulen bezüglich der Einführung und der Höhe der Studiengebühren vor, unter anderem aufgrund erheblicher rechtlicher Bedenken gegen eine Differenzierung der Gebührenhöhe. So sind von Studierenden an Hamburger Hochschulen einheitlich Studiengebühren in Höhe von 500 EUR pro Semester zu entrichten. Der aktuelle Gesetzentwurf²¹ wurde am 07.03.2006 im Senat vorgelegt und verabschiedet, eine Entscheidung der Bürgerschaft wird bis zum Sommer 2006 erwartet.

Diese Regelung löst ein im Sommersemester 2004 eingeführtes Gebührenmodell ab, bei dem Langzeitstudierende sowie landesfremde Studierende, d. h. solche mit Erstwohnsitz außerhalb Hamburgs, eine Studiengebühr von 500 EUR pro Semester zu entrichten hatten

¹⁶ Art. 1 § 6 Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze, GBl. 2005, 19, S. 794ff.

¹⁷ Art. 1 § 6 Abs. 1 S. 3 Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze.

¹⁸ Vgl. Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg (2005), S. 7.

¹⁹ Vgl. DIE WELT (2005b).

²⁰ So gab der Präsident der Hochschule für Angewandte Wissenschaften (HAW) an, keine Studiengebühren erheben zu wollen. Vgl. DIE WELT (2005a).

²¹ Entwurf eines Studienfinanzierungsgesetzes, Senat, Drucksache 18/3860.

(Metropolverordnung-Hochschulen). Dieses Modell hatte ernsthafte juristische Bedenken geweckt, seine Verfassungsmäßigkeit wurde zuletzt in einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts in Hamburg in einem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes angezweifelt.²²

Maßnahmen der Sozialverträglichkeit

Ausgenommen von der Gebührenpflicht sind grundsätzlich alle Studierenden, die zu Promotionszwecken eingeschrieben sind, sich im Urlaubssemester befinden oder ein praktisches Jahr im Rahmen ihres Studiums absolvieren, ihr Studium im Rahmen eines Ausbildungsverhältnisses mit der Freien und Hansestadt Hamburg (mit Ausnahme eines Referendariats) absolvieren oder als Austausch-/Programmstudierenden im Rahmen von Vereinbarungen immatrikuliert sind, die Abgabefreiheit garantieren. Eine Reduzierung der Studiengebühren ist bei Teilzeitstudiengängen explizit vorgesehen. Des Weiteren verpflichtet das Gesetz die Hamburger Hochschulen, auf Antrag zu befreien:

- Studierende mit Kindern unter 14 Jahren sowie
- Studierende die durch eine Behinderung in ihren Studien erheblich beeinträchtigt sind

Bei Studierenden, bei denen die Erhebung von Gebühren aus anderen als diesen Gründen zu einer unbilligen Härte führen würde, kann die jeweilige Hochschule die Studiengebühren erlassen. In Hamburg können außerdem Studierende, die im Studium herausragende Leistungen gezeigt haben, von ihrer Hochschule von der Gebührenpflicht ausgenommen werden.

Studierende, die nicht in der Lage sind, die Studiengebühren bei Immatrikulation bzw. Rückmeldung zu zahlen, haben – wie in den Modellen der anderen Bundesländern auch – grundsätzlich die Möglichkeit, zur Finanzierung ein Darlehen aufzunehmen. Einen Darlehensanspruch haben Deutsche, Staatsangehörige eines anderen Mitgliedsstaates der EU oder eines der EWR-Staaten sowie unter gewissen Voraussetzungen deren Angehörige, heimatlose Ausländer sowie außerdem Ausländer und Staatenlose, die in Deutschland ihre Hochschulzugangsberechtigung erhalten haben. Der Anspruch auf ein Gebührendarlehen erlischt im aktuellen Entwurf mit der Vollendung des 35. Lebensjahres. Das Darlehen wird für die Dauer der Regelstudienzeit eines Studienganges zuzüglich vier weiterer Semester gewährt. Sind zur Erlangung eines Berufsabschlusses zwei Studienabschlüsse erforderlich, wird die Gewährungsdauer um die Regelstudienzeit des Zweitstudiums verlängert. Es wird verzinst, hierbei wird im Hamburger Darlehensmodell jedoch der Zinssatz gedeckelt, d. h. ein maximaler Zinssatz ist im Vorhinein bekannt, so dass die maximal mögliche Darlehensschuld zum Ende des Studiums a priori absehbar ist. Das Hamburger Modell sah bis vor kurzem keine Maximalverschuldung aus Studiengebühren- und BAföG-Darlehen vor, laut aktuellem Planungsstand soll die Gesamtverschuldung jedoch auf 17.000 Euro begrenzt werden.²³ Die Rückzahlung des Darlehens soll 18 Monate nach Abschluss des Studiums einkommensabhängig einsetzen und nach maximal 25 Jahren enden. Die Einkommensgrenzen, ab denen eine Rückzahlung einsetzt, orientieren sich ebenfalls an der BAföG-Rückzahlung. Die Ausfallrisiken werden von den Hochschulen über die Finanzierung eines Ausfallfonds getragen, die genaue Verteilung dieser Risiken auf die Universität und die weiteren Hochschulen Hamburgs wird noch im Weiteren abgestimmt, in der Begründung des aktuellen Gesetzentwurfs wird eine Verteilung entsprechend dem Anteil der Darlehensnehmer an der jeweiligen Hochschule an der Gesamtzahl der Darlehensnehmer vorgeschlagen.²⁴

²² Hamburgisches OVG, 6 E 4707/04, Beschluss vom 31.01.2005: Nach Ansicht des Gerichts hätte eine Ungleichbehandlung aufgrund des Wohnsitzes gegen den Grundsatz der Gleichheit aller Staatsbürger Deutschlands verstoßen können.

²³ Vgl. DIE WELT (2006).

²⁴ Senat, Drucksache 18/3860, S. 16.

Saarland

Das Saarland gehörte ebenfalls zu den Ländern, welche vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Bundesverbot von allgemeinen Studiengebühren den Normenkontrollantrag eingereicht hatten. Bereits im Gesetz über die Universität des Saarlandes vom 23. Juni 2004 wurde dieser erlaubt, bei Vorliegen der bundesgesetzlichen Voraussetzungen mit Zustimmung des Universitätsrates Studiengebühren für grundständige Studiengänge zu erheben.²⁵ Derzeit wird von diesem Recht zwar kein Gebrauch gemacht, es zeichnet sich jedoch auch im Saarland das Ende der Gebührenfreiheit für das Erststudium ab. So hatte die Landesregierung im November 2005 die Einführung allgemeiner Studiengebühren zum Wintersemester 2007/08 beschlossen. Eckpunkte des Modells wurden bereits Ende November vom Wissenschaftsminister vorgestellt.²⁶ Als Reaktion darauf hatte die Universität des Saarlandes „Grundzüge eines Modells für die Erhebung und Verwendung von Studiengebühren an der Universität des Saarlandes“²⁷ erarbeitet, die sich insbesondere in der Gebührenhöhe von den Eckpunkten des Landes unterschieden. Im Februar einigten sich dann das Wissenschaftsministerium und die vier staatlichen Hochschulen des Saarlands auf ein Gebührenmodell mit einheitlichen Gebühren nach einem Stufenmodell. Demnach sieht das Konzept die Einführung von allgemeinen Studiengebühren in Höhe von 300 Euro pro Semester für die ersten beiden Studiensemester und von 500 Euro pro Semester für höhere Semester an allen saarländischen Hochschulen vor.²⁸ Der aktuelle Gesetzentwurf schreibt den Hochschulen des Landes mit Ausnahme der Universität die einheitliche Erhebung in der genannten Höhe vor, der Universität ermöglicht er die Erhebung von allgemeinen Studiengebühren in Höhe von bis zu 500 Euro pro Semester.²⁹ Daraufhin beschloss der Universitätsrat die Erhebung allgemeiner Studiengebühren ab Wintersemester 2007/08 in gleicher Höhe wie sie den anderen Hochschulen vorgeschrieben sind.³⁰ Eine saarländische Besonderheit ist das System der Vorfinanzierung. Die saarländische Landesregierung wird demnach den Hochschulen im Wege der Vorfinanzierung rund 6 Mio. Euro zur Verfügung stellen. Damit profitieren die Hochschulen bereits mit Beginn der Gebührenpflicht (Wintersemester 2007/2008) von einer Situation der verbesserten finanziellen Ausstattung. Die Hochschulen haben diese zusätzlichen Finanzmittel über einen Zeitraum von drei Jahren zurückzuzahlen. Die Gebühren für Langzeitstudierende werden nach Einführung der allgemeinen Studiengebühren durch diese ersetzt und nicht mehr gesondert erhoben.

Maßnahmen der Sozialverträglichkeit

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Sozialverträglichkeitsmaßnahmen bestehen im Wesentlichen aus Befreiungstatbeständen und einem Gebührendarlehen. Während die Regelungen für das Gebührendarlehen für alle Hochschulen des Saarlandes verbindlich sind, entscheidet die Universität in Bezug auf Ausnahmen und Befreiungen von der Gebührenpflicht per Gebührenordnung. Eine entsprechende Verabschiedung steht noch aus. Den übrigen Hochschulen schreibt der Gesetzentwurf die Befreiung von Studierenden vor, die als Leistungsathletinnen bzw. Leistungsathleten im A-Kader sind, im Allgemeinen Studierendenausschuss ein Amt als Vorsitzende bzw. Vorsitzender wahrnehmen oder als Ausländer im Rahmen von Gebührenfreiheit gewährleistenden Vereinbarungen auf internationaler, nationaler, Länder- oder Hochschulebene eingeschrieben sind.

²⁵ § 8 Abs. 2 S. 1 des Gesetzes über die Universität des Saarlandes vom 23.06.2004 (Amtsbl. S. 1782 ff.), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15.02.2006 (Amtsbl. S. 474 ff.).

²⁶ Vgl. Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft des Saarlandes (2005).

²⁷ Universität des Saarlandes (2005).

²⁸ Vgl. Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft des Saarlandes (2006).

²⁹ Art. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Saarländischen Hochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze, Landtag des Saarlandes, Drucksache 13/926.

³⁰ Vgl. Universität des Saarlandes (2006).

Aus sozialen Gründen werden ferner folgende Gruppen von Studierenden befreit:

- Studierende welche ein Kind unter 10 Jahren pflegen und erziehen
- Studierende, deren Behinderung sich studienerschwerend auswirkt

Darüber hinaus entscheiden die Hochschulen eigenständig über weitere Befreiungen im Einzelfall sowie über Härtefälle. Insbesondere können die Hochschulen sich dafür entscheiden, bis zu 5% ihrer Studierenden aufgrund der Erbringung herausragender Leistungen von der Erhebung der Studiengebühren auszunehmen. Für Studierende, die in Gremien der Hochschule und Organen der Selbstverwaltung als gewählte Vertreter mitwirken, können von ihren Hochschulen für die Dauer von zwei Semestern von der Zahlung der Studiengebühren befreit werden.

Finanzschwache Studierende sollen mit Hilfe eines Darlehens die Gebühren entrichten und nach Beendigung ihres Studiums zurückzahlen können. Gemäß dem Gesetzentwurf sind Deutsche, Staatsangehörige eines anderen EU- oder EWR-Vertragsstaates sowie unter bestimmten Umständen deren Familienangehörige, Heimatlose sowie Bildungsinländer anspruchsberechtigt, sofern sie bei Beginn des Studiums das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Das Darlehen wird gewährt für die Regelstudiendauer eines grundständigen Studienganges zuzüglich einer Toleranzzeit von bis zu vier Semestern. Die Gewährungsdauer kann auf Verlangen des Studierenden um die Regelstudiendauer eines konsekutiven Masterstudienganges und um nicht in Anspruch genommene Darlehenszeiten aus der ersten Studienphase verlängert werden. Entsprechendes gilt für die Aufnahme eines Zweitstudiums, sofern beide Abschlüsse für die Erlangung eines Berufsabschlusses gesetzlich vorgeschrieben sind. Für BAföG-Empfänger sieht das saarländische Modell eine Begrenzung der Gesamtschuld aus Gebührendarlehen und einer eventuellen BAföG-Förderung auf 15.000 Euro vor. Die Rückzahlung beginnt zwei Jahre nach Beendigung des Studiums und bei Vorliegen eines die in § 18a Abs. 1 genannte Einkommensgrenze um 100 Euro pro Monat übersteigenden Einkommens. Die Ausfallrisiken werden durch einen Ausfallfonds getragen, an den die saarländischen Hochschulen aus ihren Studiengebühreneinnahmen im Verhältnis der Anzahl ihrer studiengebührenpflichtig immatrikulierten Studierenden einen Beitrag leisten.

Hessen

Das Land Hessen war zwar eines der Klageländer gegen das Studiengebührenverbot, welches im vergangenen Jahr aufgehoben wurde. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Situation übernahm die hessische Landesregierung jedoch keine Vorreiterrolle bei der Einführung allgemeiner Studiengebühren. Hintergrund ist Artikel 59 der Landesverfassung, der eine Unentgeltlichkeit des Unterrichts an „allen öffentlichen Grund-, Mittel-, höheren und Hochschulen“ vorschreibt, gleichzeitig jedoch zulässt, per Gesetz Schulgeld einzuführen, sofern es die wirtschaftliche Lage des Schülers bzw. seiner Unterhaltspflichtigen zulässt.³¹ Nach Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Einführung allgemeiner Studiengebühren hat die hessische Landesregierung im April 2006 ein Gutachten vorgestellt, nach dem die Unentgeltlichkeitsbestimmung in der Landesverfassung einer Einführung sozialverträglicher Studiengebühren nicht entgegensteht.³² Anfang Mai beschloss das Landeskabinett die Einführung allgemeiner Studiengebühren zum Wintersemester 2007/2008 und das Wissenschaftsministerium legte einen entsprechenden Gesetzentwurf vor.³³

Demnach werden Studienbeiträge in Höhe von einheitlich 500 Euro pro Semester (Grundstudienbeitrag) für das Studium mit dem Ziel des Erwerbs eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses bzw. eines weiteren berufsqualifizierenden Abschlusses im Rahmen konsekutiver Studiengänge erhoben. Dieser Grundstudienbeitrag ist für die Dauer

³¹ Verfassung des Landes Hessen.

³² Vgl. Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2006a); Pestalozza (2006).

³³ Hessisches Studienbeitragsgesetz (HStuBeiG), online abrufbar über <http://www.hmwk.hessen.de>

der Regelstudienzeit zuzüglich vier weiterer Semester zu entrichten. Der Langzeitstudienbeitrag beträgt für das erste Semester der Überschreitung der o. g. Dauer 500 Euro, für das zweite 700 Euro und für jedes weitere 900 Euro. Zweitstudienbeiträge betragen ebenfalls 500 Euro pro Semester, die Hochschulen können jedoch höhere Beiträge mit einer Grenze von 1.500 Euro pro Semester erheben. Im Wesentlichen wurden somit die Regelungen des derzeit gültigen Studienguthabengesetzes bezüglich des Zweit- und des Langzeitstudiums übernommen.³⁴

Höhere Grundstudienbeiträge von bis zu 1.500 Euro pro Semester können die Hochschulen von Studierenden aus Herkunftsländern, die weder Mitglied der Europäischen Union noch Vertragsstaaten des EWR-Abkommens sind, erheben. Gleiches gilt für konsekutive Masterstudiengänge ab Wintersemester 2010/2011. Für Doktorandenstudiengänge können die Hochschulen Hessens Studienbeiträge erheben, die ebenfalls bis zu 1.500 Euro betragen können.³⁵ Somit unterscheidet sich der Entwurf Hessens dahingehend von den Modellen der anderen Länder, dass er zwar einerseits die Erhebung von Studienbeiträgen vorschreibt und prinzipiell einen einheitlichen Betrag der Gebührenhöhe von 500 Euro pro Semester definiert. Andererseits ermöglicht er den Hochschulen des Landes, in bestimmten Fällen eine nach oben abweichende Summe zu erheben. So können dezentrale Entscheidungen der Hochschulen prinzipiell zu einer Differenzierung der Gebührensituation in Bezug auf die genannten Fälle führen.

Maßnahmen der Sozialverträglichkeit

In Hessen sind Studierende von der Beitragspflicht ausgenommen, wenn sie sich im Urlaubssemester befinden, ein in der Prüfungs- oder Studienordnung vorgesehenes Praxis- oder Auslandsstudiensemester oder das Praktische Jahr im Rahmen der Ärzteausbildung absolvieren. Darüber hinaus sind ausländische Studierende, die im Rahmen von inter- und übernationalen Vereinbarungen bzw. Hochschulpartnerschaften, die Abgabefreiheit garantieren, immatrikuliert sind, von der Zahlung der Studienbeiträge befreit. Andere ausländische Studierende ohne Anspruch auf ein Darlehen zur Deckung der Studienbeiträge (s. u.) kann die jeweilige Hochschule von der Beitragspflicht befreien, „wenn ein besonderes entwicklungspolitisches oder ein besonderes Interesse der Hochschule an der Zusammenarbeit mit dem Herkunftsland besteht.“³⁶ Außerdem ist es den Hochschulen freigestellt, bis zu 5% ihrer Studierenden aufgrund überdurchschnittlicher Leistungen in der Schule bzw. im Studium von der Beitragspflicht zu befreien.

Aus sozialen Gründen sind im hessischen Studienbeitragsmodell im Wesentlichen folgende Befreiungsmöglichkeiten vorgesehen:

- Studierende, die Eltern eines eigenen oder eines Kindes im Sinne von § 25 Abs. 5 Nr. 1 und 2 BAföG sind, das unter 14 Jahren alt ist, können für die Dauer von maximal sechs Semestern vom Grundstudienbeitrag befreit werden. Sind beide Elternteile eines Kindes Studierende, so werden diese sechs Freisemester zwischen beiden verteilt
- Studierende, die unter die Studienzeit verlängernden Auswirkungen einer Behinderung oder einer schweren Krankheit leiden sowie
- Studierende, die einen pflegebedürftigen nahen Angehörigen pflegen

Die beiden letztgenannten Studierendengruppen sind im Gesetzentwurf als Härtefälle dargestellt, bei denen die Hochschulen optional den Studienbeitrag ermäßigen oder die Studierenden von der Beitragspflicht befreien können.

³⁴ Vgl. § 3 Abs. 2 und 3 des Hessischen Studienguthabengesetzes (StuGuG), GVBl. I 2003, S. 516ff.

³⁵ §§ 1, 3 und 4 HStuBeiG.

³⁶ § 6 Abs. 2 S. 2 HStuBeiG.

Das Studiendarlehen zur Finanzierung der Studienbeiträge wird von der Landestreuhandstelle vergeben, wobei der Zinssatz gesetzlich auf maximal 7,5% begrenzt ist. Anspruchsberechtigt sind Deutsche, EU- und EWR-Ausländer sowie deren Familienangehörige, Heimatlose und Bildungsinländer, sofern sie bei Antritt des Erststudiums das 35. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Hierbei werden in Hessen – ähnlich wie in Niedersachsen – Erziehungszeiten für Kinder unter 14 Jahren berücksichtigt. Das Darlehen wird für die Dauer der Regelstudienzeit des Studiums zum Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses bzw. eines weiteren berufsqualifizierenden Abschlusses im Rahmen konsekutiver Studiengänge zuzüglich vier weiterer Semester gewährt. Ebenso wird es gewährt bei einem Doppel- bzw. Zweitstudium, wenn für die Ausübung des angestrebten Berufs der Abschluss beider Studiengänge rechtlich erforderlich ist. Das Modell sieht eine Maximalverschuldung von 17.000 Euro als Summe aus dem Studiendarlehen und einer Förderung gemäß BAföG vor. Die Darlehensrückzahlung beginnt maximal zwei Jahre nach Beendigung des Studiums an einer Hochschule des Landes. Hierbei hat der Darlehensnehmer die Möglichkeit, eine Stundung des Rückzahlungsanspruchs zu erwirken, solange sein Einkommen pro Monat den in § 18a Abs. 1 Satz 1 bis 3 BAföG konkretisierten Betrag nicht um mehr als 100 Euro überschreitet. Zur Sicherung von Ausfallrisiken und zur Finanzierung der Begrenzung des Zinssatzes zahlen die Hochschulen des Landes 10% ihrer Einnahmen aus Studienbeiträgen mit Ausnahme der Langzeitstudienbeiträge an einen eigens hierfür einzurichtenden Studienfonds. Dieser Anteil soll in regelmäßigen Abständen überprüft und gegebenenfalls an den tatsächlichen Bedarf angepasst werden.

2.2.2 Dezentrale Gebührensetzung

Zwei Bundesländer haben sich bislang dafür entschieden, allgemeine Studiengebühren einzuführen und dabei ihren Hochschulen einen gewissen Spielraum bezüglich der Einführung und der Höhe der Gebühren einzuräumen. In Bayern und in Nordrhein-Westfalen ist die Höhe der Studiengebühren nicht zentral vorgegeben, sondern kann in einem vom Land jeweils vorgegebenen Rahmen von den Hochschulen dezentral festgelegt werden.

Bayern

Auch Bayern gehörte zu den Ländern, die beim Bundesverfassungsgericht den Normenkontrollantrag gegen das im Hochschulrahmengesetz verankerte Gebührenverbot gestellt hatten. Nach Aufhebung des Verbots durch das Bundesverfassungsgericht im Januar 2005 präsentierte Bayern noch im selben Jahr einen entsprechenden Gesetzentwurf. Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes ist von dem Kabinett des Freistaats im Dezember 2000 in den Landtag eingebracht und am 18. Mai 2006 mit geringfügigen Änderungen verabschiedet worden.³⁷ Er sieht die Einführung von Studienbeiträgen in Höhe von 100-500 EUR pro Semester vor, wobei nach Hochschulart differenziert wird. Die Beiträge sollen erstmals zum Sommersemester 2007 erhoben werden. Wie in Baden-Württemberg, Hamburg und dem Saarland wird es nach der Einführung von Studienbeiträgen keine spezielle Gebühr für ein Langzeit- oder Zweitstudium mehr geben, im Wintersemester 2006/07 werden letztmals Zweit- und Langzeitstudiengebühren erhoben.

Zentralität vs. Dezentralität der Gebührensetzung

In Bayern erheben die staatlichen Hochschulen ab Sommersemester 2007 von ihren Studierenden Studienbeiträge als Körperschaftsangelegenheit. Die Hochschulen können sich nicht gegen eine Einführung entscheiden. Allerdings haben sie das Recht – in einem vorgegebenen Korridor – die Höhe der Beiträge festsetzen. Hierzu sieht das Gesetz einen Rahmen von 100–500 EUR für Fachhochschulen und 300–500 EUR für Universitäten und Kunsthochschulen vor. Die Untergrenze wird von Seiten der Landesregierung mit Verwaltungskosten begründet, die eine Erhebung eines geringeren Pro-Semester-Betrages nicht

³⁷ Bayerisches GVBl. 10/2006, S. 245ff.

rentabel machten. Den bayerischen Hochschulen wird zudem explizit die Möglichkeit gewährt, die „Studienbeiträge für die einzelnen Studiengänge in unterschiedlicher Höhe“³⁸ festzulegen. So können die Hochschulen in Bayern Beitragssätze relativ autonom setzen und den Preis als Mittel der Angebotsgestaltung nutzen.

Maßnahmen der Sozialverträglichkeit

Die Beitragspflicht für bayerische Studenten besteht nicht in Semestern, in denen sie beurlaubt sind, in denen sie „eine für das Studienziel erforderliche berufs- oder ausbildungsbezogene Tätigkeit“³⁹ bzw. das Praktische Jahr im Rahmen der Mediziner Ausbildung absolvieren, in denen sie zum Zwecke der Promotion oder eines Vorbereitungsstudiums für Ausländer eingeschrieben sind. Außerdem werden aus sozialen Gründen die folgenden Gruppen von der Beitragspflicht befreit:

- Studierende, welche ein Kind pflegen und erziehen, das zu Beginn des jeweiligen Semesters das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder behindert ist
- Studierende, deren Unterhaltsverpflichtete für drei oder mehr Kinder Kindergeld erhalten sowie
- Studierende, bei denen die Erhebung zu einer unzumutbaren Härte führte. Hier zielt das Gesetz laut Begründung insbesondere auf die Entlastung von Studierenden mit Behinderungen oder chronischen Erkrankungen.

Weiterhin werden auch in Bayern ausländische Studierende, mit deren Heimatländern oder Heimathochschulen ein Erlassabkommen besteht, von der Erhebung der Studienbeiträge ausgenommen. Den Hochschulen wird zudem die Möglichkeit eingeräumt, bis zu 10% ihrer Studierenden aufgrund besonderer Leistungen von der Beitragspflicht zum Teil oder zur Gänze zu befreien. Unter dem Begriff „besondere Leistungen“ versteht das Ministerium neben der Studienleistung auch außerordentliches außercurriculares Engagement an der Hochschule.⁴⁰

Zu den Modalitäten des Darlehens macht das Gesetz kaum konkrete Vorgaben. Es soll ein Studienbeitragsdarlehen von der LfA Förderbank Bayern angeboten werden, das nach Beendigung des Studiums in Form von monatlichen Annuitäten zurückzuzahlen ist. Des Weiteren verweist das Gesetz auf die noch zu erlassende Verordnung, mit der weitere Fragen wie die der Darlehensberechtigung (Personenkreis, Dauer) sowie der Darlehens- und Rückzahlungsbedingungen geklärt werden. Jedoch macht das Wissenschaftsministerium bereits konkretere Aussagen zu dem geplanten Konzept bezüglich des Beitrags- und des Darlehensmodells.⁴¹ Anspruchsberechtigt sind demnach deutsche Studierende an bayerischen Hochschulen sowie EU-Bürger und deren Familienangehörige ebenso wie Heimatlose und Bildungsinländer, sofern sie bei Aufnahme des Darlehens noch nicht 40 Jahre alt sind. Die Gewährungsdauer soll zehn Semester betragen, jedoch unter Umständen bis auf maximal 14 verlängert werden können und schließt auch die Dauer eines konsekutiven Masterstudiums ein. Zu dem Tatbestand eines zur Erlangung der Berufsbefähigung notwendigen zweiten Studienabschlusses gibt es bislang keine konkreten Aussagen. Zur Gewährleistung einer Begrenzung der Verschuldung auf ein vertretbares Maß beabsichtigt das Ministerium die Setzung einer Kappungsgrenze bezogen auf die Summe aus Beitrags- und BAföG-Darlehen von derzeit 15.000 Euro – genauer von einem die aktuelle BAföG-Höchstgrenze um 5.000 Euro überschreitenden Betrag. Das Darlehen soll spätestens zwei Jahre nach Beendigung des Studiums bei Vorliegen eines Einkommens oberhalb der Grenzen des § 850c Zivilprozessordnung (ZPO) zurückgezahlt werden. Die Hochschulen haben 10% des Beitragsaufkommens an den Sicherungsfonds zu entrichten. Damit ähneln die Regelungen zum Darle-

³⁸ Art. 71 Abs. 1 S. 5 BayHSchG n. F.

³⁹ Art. 71 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 BayHSchG n. F.

⁴⁰ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (2005).

⁴¹ Vgl. ebd.; Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (2006).

hen in Bayern denen der Modelle Niedersachsens und Baden-Württembergs insbesondere in den Punkten des Darlehensanspruchs, der Gewährungsdauer, der Verschuldungsbegrenzung und der Karenzzeit.

Nordrhein-Westfalen

Mit dem politischen Wechsel in der Landesregierung im Sommer 2005 kam das Thema Studiengebühren auch in Nordrhein-Westfalen auf die hochschulpolitische Agenda. Die regierende Koalition der CDU und FDP hat sich gegen das bis dahin bestehende Studienkontenmodell und für die Einführung von Studienbeiträgen entschieden. Sie war eine der ersten Landesregierungen, die einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt haben. Nach einer intensiven Beratungs- und Vorbereitungsphase ist das Gesetz zur Sicherung der Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen (HFGG) am 16. März 2006 vom nordrhein-westfälischen Landtag verabschiedet worden, das das Gesetz zur Erhebung von Studienbeiträgen und Hochschulabgaben (StBAG) enthält. Es erlaubt den Hochschulen des Landes die Erhebung allgemeiner Studienbeiträge von bis zu 500 Euro pro Semester ab Wintersemester 2006/07 von neu eingeschriebenen Studierenden und ab Sommersemester 2007 von allen übrigen. Die Gebühren für Langzeitstudierende in Höhe von 650 Euro pro Semester, wie sie im bisherigen Studienkontenmodell vorgesehen waren, sind ab Sommersemester 2007 nicht mehr zu zahlen bzw. gehen in den allgemeinen Studiengebühren auf.

Zentralität vs. Dezentralität der Gebührensetzung

Das Gesetz in Nordrhein-Westfalen überlässt die Entscheidung zur Einführung von Studienbeiträgen den jeweiligen Hochschulen nach Maßgabe einer zu fassenden Satzung. Bezüglich der Höhe der Beiträge gibt es eine Obergrenze von maximal 500 EUR pro Semester vor. Die Hochschulen können folglich innerhalb dieses Rahmens entscheiden, ob und in welcher Höhe ihre Studierenden Studienbeiträge zu entrichten haben. Sie werden dazu angehalten, sich an den Zielen eines effizienten und hochwertigen Studiums, der Profilbildung ihrer Einrichtung und eines Wettbewerbs unter den Hochschulen zu orientieren. Zu der Frage, ob Studienbeiträge für die Studiengänge einer Hochschule unterschiedlich hoch ausfallen können, macht das Gesetz keine Vorgaben. Es ist folglich davon auszugehen, dass auch dieser Punkt im Ermessensspielraum der Hochschulen liegt.

Somit geht das Modell Nordrhein-Westfalens in Bezug auf die Autonomie der Hochschulen in Fragen der Beitragssetzung weiter als alle übrigen bisher vorgelegten oder beschlossenen Ländermodelle. Den Hochschulen wird die Erhebung von Studienbeiträgen nicht gesetzlich vorgeschrieben, sondern ermöglicht. Eine Begrenzung dieses Handlungsspielraums bildet der Maximalbetrag von 500 Euro, den Hochschulen pro Semester erheben dürfen.

Maßnahmen der Sozialverträglichkeit

Gesetzliche Ausnahmen von der Pflicht zur Beitragszahlung sind für Urlaubs-, Auslands- und Praxissemester, das Praktische Jahr für Ärzte sowie für Doktorandinnen und Doktoranden vorgesehen. Ebenso sind ausländische Studierende, mit deren Ländern ein Abkommen über den Erlass von Studiengebühren besteht, von der Beitragspflicht ausgenommen. Darüber hinaus entscheiden die Hochschulen per Satzung, ob sie die Studienbeiträge im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Maximalumfänge reduzieren bzw. erlassen für folgende grund- bzw. hochschulrahmenrechtlich geschützte Studierendengruppen:

- Studierende mit minderjährigen Kindern
- Studierende, die an einer schweren und die Studienzeit verlängernden Erkrankung oder Behinderung leiden sowie
- Studierende, die aufgrund besonderer und abweisbarer Umstände durch die Entrichtung des Beitrages in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet würden (sog. Unbillige Härten)

Des Weiteren sind Studierende, welche in Organen der Hochschule, der Studierendenschaft, Fachschaft oder im Studentenwerk mitwirken sowie Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte

von der Erhebung der Studienbeiträge ausgenommen. Das Gesetz erwähnt an dieser Stelle nicht die Gruppe der besonders leistungsstarken Studierenden. Jedoch macht die Gesetzesbegründung deutlich, dass die Hochschulen die Möglichkeiten haben, im Rahmen der Zweckbindung für Studium und Lehre aus den Beitragseinnahmen Stipendien für herausragende Studierende bei Vorliegen einer Bedürftigkeit einzurichten.

Ein verzinsliches Darlehen zur Finanzierung der Studienbeiträge wird in Nordrhein-Westfalen von der landeseigenen NRW.BANK für die Laufzeit der zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss erforderlichen Regelstudiendauer zuzüglich vier weiterer Semester ohne Bonitätsprüfung und Stellung von Sicherheiten angeboten (Kontraktionszwang der NRW.BANK im Gesetz). Für Studierende eines auf den Erwerb des Bachelorgrades aufbauenden, also konsekutiven Masterstudienganges besteht der Anspruch für die Regelstudienzeit dieses zweiten Studienganges zuzüglich weiterer zwei Semester. Eine Besonderheit des nordrhein-westfälischen Modells ist in diesem Zusammenhang die Nichtanrechnung von bisherigen Studienzeiten im Falle eines Studiengangwechsels, sofern dieser Wechsel bis zum Beginn des dritten Hochschulsemesters erfolgt. Die Möglichkeit, ein Studienbeitragsdarlehen aufzunehmen, erhalten jene Studierenden, die zu der Gruppe der dem Grunde nach BAföG-Berechtigten gehören. Dazu zählen EU-Bürger nur unter den in § 8 BAföG konkretisierten Voraussetzungen, wie beispielsweise ein der Ausbildung vorangehendes Beschäftigungsverhältnis in Deutschland. Zu dieser Gruppe gehören jedoch auch die asylberechtigten Ausländer. Die Altersgrenze liegt bei 60 Jahren, das Darlehen wird demnach zuletzt für das der Vollendung des 60. Lebensjahres vorausgehende Semester gewährt.

Hervorzuheben ist bei dem nordrhein-westfälischen Darlehensmodell die Kappung der Darlehensschuld für BAföG-Empfänger. Wie in Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern ist die Gesamtschuld aus Studienbeitrags- und BAföG-Darlehen begrenzt. In Nordrhein-Westfalen beträgt diese Kappungsgrenze jedoch nicht 15.000 Euro, sondern 10.000 EUR. Sollte das Studium in weniger als zehn Semestern abgeschlossen sein, liegt die mögliche Gesamtverschuldung sogar bei nur 1.000 EUR pro Semester, es sei denn, die Verschuldung allein aus dem BAföG-Darlehen übersteigt diesen Betrag bereits. Hierdurch sind diejenigen BAföG-Empfänger, deren BAföG-Darlehensschuld am Ende ihres Studiums sich auf 10.000 Euro oder mehr beläuft, de facto von der Darlehensrückzahlung und somit von der Beitragspflicht – rückwirkend – befreit. Die BAföG-Kappungsgrenze wird bei einem zehensemestrigem Studium bei einer konstanten monatlichen Förderung von mindestens 334 Euro erreicht. Derzeit erhalten ca. 56% der BAföG-Empfänger eine diesem Satz entsprechende bzw. ihn übersteigende Förderung. Unter diesen Voraussetzungen wäre die im NRW-Modell verankerte Maximalverschuldungsgrenze bereits aufgrund der Darlehenssumme aus der BAföG-Förderung erreicht und die Darlehensnehmer wären vollständig von der Rückzahlung des Studiengebührendarlehen befreit.⁴² Die Rückzahlung beginnt „zwei Jahre nach erfolgreichem Abschluss des Studiums, spätestens elf Jahre nach der Aufnahme des Studiums“.⁴³ Bei der Rückzahlung des Darlehens gilt auch im Gesetzentwurf Nordrhein-Westfalens, dass die Zahlungsmodalitäten sich an dem Einkommen des Darlehensnehmers orientieren. Eine Freistellung von der Rückzahlung kann demnach „aufgrund eines zu geringen Einkom-

⁴² 23% aller Studierenden in Deutschland erhielten 2003 BAföG, davon 56% eine monatliche finanzielle Unterstützung von mindestens 334 Euro. Vgl. Isserstedt et al. (2004), S. 235ff. Dementsprechend kann in Nordrhein-Westfalen für knapp 13% aller Studierenden von einer kompletten Befreiung von der Rückzahlung des Gebührendarlehen und somit von der Zahlung der Studiengebühren ausgegangen werden.

Nach eigenen Schätzungen des nordrhein-westfälischen Wissenschaftsministeriums sind bei einer angenommenen Studiendauer von zehn Semestern 63% der BAföG-Empfänger komplett und 23% teilweise von der Rückzahlung der Studiengebührendarlehen befreit, lediglich rund 14% der BAföG-Empfänger hätten das komplette Darlehen zurückzuzahlen. Demgemäß würden knapp 20% aller Studierenden in Nordrhein-Westfalen aufgrund der Kappungsgrenze einen (Teil-)Erlas der Studienbeiträge erhalten.

⁴³ § 13 S. 1 StBAG.

mens⁴⁴ gewährt werden. Die konkrete Einkommensgrenze soll im Weiteren durch eine Rechtsverordnung geregelt werden, es werden laut aktuellem Planungsstand jedoch die BAföG-Rückzahlungsbedingungen übernommen, so dass die Freigrenze für Alleinstehende voraussichtlich bei 960 Euro monatlichem Einkommen liegen wird.⁴⁵ Da die Sozialverträglichkeitsmaßnahmen im Vergleich mit denen der übrigen Länder weitergehend sind, ist es folgerichtig, dass das nordrhein-westfälische Ministerium den höchsten zu leistenden Beitrag der Hochschulen zur Finanzierung der Ausfallkosten verlangt. So sollen jede Hochschule Nordrhein-Westfalens „rund ein Fünftel“⁴⁶ ihrer Beitragseinnahmen an den Ausfallfonds zahlen.

2.3 Zusammenfassung und Übersicht der Ländermodelle

In sieben Bundesländern Deutschlands ist die Einführung allgemeiner Studiengebühren beschlossen. Insbesondere die unionsgeführten Länder treiben diese Entwicklung voran. Auch wenn sich die hierbei eingeführten Modelle an bestimmte Vorgaben wie zum Beispiel der maximalen Gebührenhöhe oder der Verpflichtung zur Gewährleistung eines Darlehensangebotes zur Ermöglichung einer einkommensabhängigen nachlaufenden Gebührenzahlung halten, unterscheiden sich die Gebühren- und die Darlehensentwürfe in wesentlichen Punkten.

So sind die Maßnahmen zur Sozialverträglichkeit wie beispielsweise Befreiungstatbestände in keinen zwei Ländern identisch (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Soziale Befreiungstatbestände der Gebührenmodelle

	Kind/ Familie	Behinderung	Bedürftigkeit
NI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tatsächliche Betreuung eines Kindes unter 14 J. ▪ Pflege von pflegebedürftigen nahen Angehörigen 	Studienzeitverlängernde Auswirkungen einer Behinderung	Nicht vorgesehen
BW	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pflege und Erziehung eines Kindes unter 8 J. ▪ Aktuelle studiengebührenpflichtige Immatrikulation bzw. vergangenes gebührenpflichtiges Studium von min. zwei Geschwistern über min. sechs Semester 	Erheblich studienerschwerende Auswirkung einer Behinderung	Nicht vorgesehen
HH	Pflege und Erziehung eines Kindes unter 14 J.	Erheblich studienerschwerende Auswirkung einer Behinderung	Nicht vorgesehen
SL¹	Pflege und Erziehung eines Kindes unter 10 J.	Studienzeitverlängernde Auswirkungen einer Behinderung	Nicht vorgesehen
HE	Kind unter 14 J. führt zur Befreiung für max. sechs Semester	Erheblich studienerschwerende Auswirkung einer Behinderung	Nicht vorgesehen
BY	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pflege und Erziehung eines Kindes unter 10 J. ▪ Pflege und Erziehung eines Kindes mit Behinderung ▪ Kindergeldbezug des Unterhaltsverpflichteten für drei oder mehr Kinder 	Keine explizite Befreiung; Berücksichtigung über Härtefallregelung möglich	Nicht vorgesehen
NW	Im Ermessen der Hochschule	Im Ermessen der Hochschule	Ein Teil der BAföG-Empfänger indirekt über Darlehensregelungen

¹ Gesetzentwurf der Regierung; bislang liegt die Gebührenordnung der Universität nicht vor

⁴⁴ 14 Abs. 1 StBAG.

⁴⁵ Vgl. Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (2005a).

⁴⁶ Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (2005a).

Während Studierende mit studienerschwerdenden Behinderungen in allen Ländern von einem Erlass der Studiengebühren ausgehen können, ist es für Studierende mit Kindern vom Alter dieser abhängig, ob sie in ihrem jeweiligen Studienland von der Gebührenpflicht befreit werden. In Hessen werden studentische Eltern laut aktuellen Planungen zudem nur für maximal sechs Semester von der Beitragspflicht befreit. Studierende aus kinderreichen Familien werden an bayerischen Hochschulen befreit, sofern die Unterhaltspflichtigen für mindestens drei Kinder Kindergeld beziehen. In Baden-Württemberg gibt es eine Befreiung für Studierende aus größeren Familien hingegen nur dann, wenn ebenfalls die Geschwister bereits Studiengebühren zahlen oder für eine gewisse Dauer gezahlt haben. In Niedersachsen und Hamburg spielt die Größe der Herkunftsfamilie keine Rolle bei der Befreiung von gebührenpflichtig eingeschriebenen Studierenden. In Nordrhein-Westfalen könnte dieser Faktor sich indirekt über den Bezug von BAföG positiv für die Studierenden auswirken, indem ein hoher BAföG-Satz sich deutlich mindernd auf die Pflicht zur Rückzahlung des Gebührendarlehens auswirkt. Dies könnte de facto die Gebührenbefreiung eines bestimmten Teils der nordrhein-westfälischen BAföG-Studierenden bedeuten.

Diese Beispiele ebenso wie die bei den Darlehensmodellen vorliegenden Unterschiede in Bezug auf die Darlehensberechtigung, die Gewährungsdauer in Fällen wie Studiengangswechseln oder einem Bachelor- und Masterstudium (siehe Kapitel 3.3), die eventuelle Verschuldungsbegrenzung aus BAföG- und Gebührendarlehen, die Karenzzeit nach Studienende und die übrigen Rückzahlungsmodalitäten verdeutlichen wesentliche Abweichungen der Modelle voneinander, die für die Studierenden von besonderer Bedeutung sind (Tabelle 2).

Tabelle 2: Wesentliche Merkmale der Darlehensmodelle

	Berechtigtenkreis	Maximalschuld inkl. BAföG-Darlehen	Rückzahlungsbeginn	Einkommensfreigrenze
NI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deutsche und EU-Ausländer, Heimatlose, Bildungsinländer ▪ Bei Studienaufnahme jünger als 35 Jahre 	15.000 Euro	Zwei Jahre nach Beendigung des Studiums; spätestens nach Ablauf der doppelten RSZ	§ 18a BAföG zzgl. 100 €/Monat
BW	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deutsche und EU-Ausländer, Heimatlose, Bildungsinländer ▪ Bei Studienaufnahme jünger als 40 Jahre 	15.000 Euro	Zwei Jahre nach Ende der Darlehensberechtigung	§ 18a BAföG zzgl. 100 €/Monat
HH	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deutsche und EU-Ausländer, Heimatlose, Bildungsinländer ▪ Jünger als 35 Jahre 	17.000 Euro	18 Monate nach Beendigung des Studiums	§ 18a BAföG zzgl. 100 Euro/Monat
SL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deutsche und EU-Ausländer, Heimatlose, Bildungsinländer ▪ Bei Studienaufnahme jünger als 40 Jahre 	15.000 Euro	Zwei Jahre nach Beendigung des Studiums	§ 18a BAföG zzgl. 100 €/Monat
HE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deutsche und EU-Ausländer, Heimatlose, Bildungsinländer ▪ Bei Studienaufnahme jünger als 35 Jahre 	17.000 Euro	Zwei Jahre nach Beendigung des Studiums in Hessen	§ 18a BAföG zzgl. 100 €/Monat
BY	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deutsche und EU-Ausländer, Bildungsinländer ▪ Jünger als 30 Jahre 	15.000 Euro	Zwei Jahre nach Beendigung des Studiums	Gemäß § 850c ZPO
NW	<ul style="list-style-type: none"> ▪ BAföG-Berechtigte - Deutsche und Bildungsinländer - EU-Ausländer nur unter bestimmten Voraussetzungen - Asylberechtigte ▪ Jünger als 60 Jahre 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 10.000 Euro ▪ 1.000 Euro pro Semester wenn - Studiendauer unter 10 Semester - BAföG-Darlehen nicht bereits höher 	Zwei Jahre nach erfolgreichem Studienabschluss; spätestens elf Jahre nach Studienaufnahme	Noch nicht konkret; Lt. Ministerium Orientierung an § 18a BAföG

Für die Hochschulen besonders relevant sind die vorliegenden Unterschiede der Modelle in Bezug auf die Zentralität bzw. der Kompetenz der Hochschulen in Fragen der Gebühren-

setzung (siehe Tabelle 3). In den Ländern, in denen die Entscheidung über die Einführung allgemeiner Studiengebühren von Seiten der Landesregierung getroffen wird, ist durchgängig die Erhebung einheitlicher Gebühren von 500 Euro pro Semester – mit Ausnahme des ersten Studienjahres im Saarland – vorgesehen. Eine Differenzierung im Hinblick auf Institutionsarten, Studiengänge oder dergleichen wird in keinem der vorgestellten Modelle vorgenommen. Das Saarland geht hier einen Sonderweg; die dortige Universität hat juristisch – auf der Grundlage des aktuellen Gesetzentwurfs und des Universitätsgesetzes – die Entscheidungsfreiheit über die Einführung und die Höhe der Studiengebühren. Sie hat sich jedoch für die Erhebung von einheitlichen Studiengebühren entsprechend den Vorgaben für die übrigen Hochschulen des Landes entschieden, so dass faktisch die Entscheidung des Landes übernommen wurde und keine Differenzierung etwa nach Studiengängen vorgenommen wurde.

Tabelle 3: Zentralität der Entscheidung über Einführung, Höhe und Differenzierung der Studiengebühren

	Entscheidung zur Einführung	Entscheidung über Höhe	Gebührendifferenzierung
NI	Land	Land	Nein
BW	Land	Land	Nein
HH	Land	Land	Nein
SL	Land/Universität	Land/Universität	Nein
HE	Land	Land/Hochschulen in bestimmten Fällen	Für bestimmte Studierendengruppen/ Studienangebote
BY	Land	Hochschulen <ul style="list-style-type: none"> ▪ 100-500 Euro/Sem. FHs ▪ 300-500Euro/Sem. Unis/KHs 	Ja
NW	Hochschulen	Hochschulen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Maximal 500 Euro/Sem. 	Ja

Diese Möglichkeit der Differenzierung besteht explizit in den Ländermodellen, in denen die Hochschulen die Höhe der Studiengebühren in jeweils vorgegebenem Rahmen festsetzen. Bayern überträgt die Entscheidung über die Höhe der Studiengebühren in einem Korridor von 100 bzw. 300 bis 500 Euro pro Semester an seine Hochschulen, schreibt jedoch ihre Einführung vor. Nordrhein-Westfalen hingegen überlässt den Hochschulen des Landes sowohl die Entscheidung für bzw. gegen eine Einführung als auch bezogen auf die Höhe und Differenzierung der Studiengebühren, gegeben einer Maximalgrenze von 500 Euro pro Semester.

3. Diskussion

Die Einführung von Studiengebühren hat potentielle Auswirkungen auf das Studierverhalten ebenso wie sie Wechselwirkungen mit finanziellen und nichtfinanziellen Steuerungsaspekten und parallel stattfindenden Entwicklungen im Hochschulbereich hervorrufen kann. Auf einige dieser Wechselwirkungen in dem für Hochschulen relevanten Umfeld wird in der folgenden Diskussion eingegangen.

3.1 Einheitsgebühren vs. Freie Gestaltung durch Hochschulen

Die in den deutschen Ländern derzeit diskutierten bzw. in der Einführung befindlichen Modelle zeichnen sich durch eine relativ hohe Einheitlichkeit der Gebührensatzung aus; die Handlungsspielräume, die den Hochschulen in Nordrhein-Westfalen oder Bayern eingeräumt werden, sind im finanziellen Ausmaß deutlich begrenzt. Auch legt die Einschätzung des Vorsitzenden der Landesrektorenkonferenz Nordrhein-Westfalen, dass die Hochschulen des Landes sich gezwungen sehen, den Höchstsatz von 500 Euro pro Semester zu erheben,⁴⁷ die Vermutung nahe, dass eine derart enge Spanne keinen Überlegungen zur optimalen wettbewerblichen Positionierung fördert, sondern dass unter den gegebenen finanziellen Voraussetzungen die Verbesserung der Einnahmesituation der jeweiligen Hochschule Vorrang besitzt. Die tatsächliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen und Bayern bleibt jedoch abzuwarten. Der sich in diesen Ländern nach der Einführung allgemeiner Studiengebühren ergebende Umsetzungsstand an den Hochschulen bietet vor diesem Hintergrund Anlass zu weiteren Forschungsanstrebungen. Die folgende Diskussion beschäftigt sich daher nicht vorrangig mit den einzelnen vorgestellten Modellen sondern betrachtet vielmehr die prinzipiellen Wirkungsunterschiede von zentral gesetzten einheitlichen Gebühren einerseits und von den Hochschulen dezentral festgelegten Studiengebühren andererseits.

Geht man davon aus, dass die mit der Einführung von Studiengebühren intendierten positiven Wirkungen auf die Nachfrage und das Angebot tatsächlich eintreten, die Studierenden ihr Studium effizienter und leistungsorientierter planen und absolvieren und die Hochschulen durch Konkurrenz- und Legitimationsdruck sowie durch die Aussicht auf zusätzliche Einnahmen ihr Angebot stärker den Bedürfnissen der Studierenden und dem Arbeitsmarkt anpassen, so erscheint es plausibel, davon auszugehen, dass diese Wirkungen auch bei einheitlichen Studiengebühren eintreten.

Auch bei einheitlichen Studiengebühren fallen zusätzliche Kosten für das Studieren an. Von daher sind in diesem Fall auf der Nachfrageseite sowohl ein verstärktes Kostenbewusstsein als auch das Bemühen um ein effizientes Studium zu erwarten. Demgemäß steigt die Anspruchshaltung gegenüber dem Ergebnis und der Verwertbarkeit des Studiums, so dass die eigenen Anstrengungen wie auch die (Dienst-) Leistungen der besuchten Hochschule sowohl während als auch vor der Aufnahme des Studiums prinzipiell einer stärkeren Prüfung unterzogen werden, unabhängig von einer Einheitlichkeit oder Differenziertheit der Studiengebühren.

Auf der Angebotsseite bieten die potenziellen Gebühreneinnahmen einen monetären Anreiz für ein verstärktes Engagement im Bereich Lehre sowie der Versorgung mit Serviceleistungen und einer darüber erreichten Sicherung der Studiennachfrage im erfolgreichen Falle. Grundsätzlich ist dieser Zusammenhang bei einheitlichen Gebühren ebenso der Fall wie bei differenzierten Gebühren.

Ein wesentlicher Aspekt bei vorgeschriebenen einheitlichen Gebühren ist der geringe Spielraum und damit einhergehend die geringe Gestaltungsverantwortung der Hochschulen in Bezug auf die Erhebung von Gebühren. Da die Gebühren vom Land verordnet werden, besteht die Möglichkeit, dass diese nicht in dem Maße als Angebotsmerkmal der jeweiligen

⁴⁷ Vgl. z. B. taz (2006); WDR (2006).

Hochschule wahrgenommen werden wie Gebühren, deren Höhe die jeweilige Hochschule autonom festlegt. Im Falle der dezentralen Bestimmung der Gebührenhöhe ist die Verbindung zur Steuerung der Hochschule stärker; die Setzung der Gebührenhöhe ist dann ein Element der Angebotsgestaltung seitens der Hochschule. Dies kann erhebliche Auswirkungen unter anderem auf die Marketingaktivitäten der Hochschule entfalten. So ist davon auszugehen, dass eine fundierte Preissetzung eine vorherige Analyse und eventuelle Anpassung der angebotenen Leistungen (Studienfächer, Abschlüsse, Serviceleistungen, etc.) erfordert. Hierbei kann ein effektiveres, weil die Bedarfe der Nachfrage besser deckendes Angebot zustande kommen. Es ist jedoch auch die Gefahr gegeben, dass die Anpassung des Angebots an die Nachfrage zu einer Senkung der Qualitätsmaßstäbe führen kann. In diesem Zusammenhang spielen die Information der Studienberechtigten über die auf diesem „Hochschulmarkt“ vorhandenen Angebote hinsichtlich Preis und inhaltlichem Angebot sowie externe Qualitätskontrollen eine zunehmend bedeutende Rolle.

Im Rahmen der dezentralen und autonomen Gebührensatzung kann die Hochschule sich selbstverständlich auch für die Erhebung einheitlicher Gebühren von allen Studierenden jeglicher Semester und Studienfächer entscheiden. Ein Motiv hierfür könnte der Wunsch sein, zunächst Erfahrungen mit der Gebührenerhebung zum Beispiel in verwaltungs- und informationstechnischen Fragen zu sammeln. Sie kann aber auch eine Differenzierung beispielsweise nach Studienfächern vornehmen. Dabei kann die Gebührendifferenzierung zum Beispiel begründet sein durch

- Kostenunterschiede in der Bereitstellung. So wäre ein Studienfach, dessen Angebot eine aufwändige Ausstattung oder intensivere Betreuung erfordert, mit einem höheren Preis versehen als ein Studiengang mit geringeren Anforderungen an Material, Ausstattung und Betreuung. In diesem Zusammenhang ist die Aussage in der Begründung zum Erstentwurf des HFGG in Nordrhein-Westfalen zu sehen, nach der die Beitragssatzungen der Hochschulen das unterschiedliche Maß des Lehraufwandes verschiedener Studiengänge berücksichtigen können.
- Unterschiede in der Zahlungsbereitschaft der Studierenden. Auch hierauf bezieht sich das nordrhein-westfälische Wissenschaftsministerium in der o. g. Begründung, indem es die verschiedenen Fachkulturen als Basis für mögliche Gebührendifferenzierungen zwischen Studiengängen nennt. Es liegt nahe, von Studierenden in Fächern mit durchaus auch materiellen Anreizen, einer ausgeprägten Karriereorientierung und höheren Einkommenschancen nach erfolgreichem Abschluss eine tendenziell höhere Zahlungsbereitschaft für Studiengebühren zu erwarten.
- differenzierte Anstrengungen der Hochschule zur Verbesserung der Studienbedingungen. Nach diesem Prinzip werden in Studiengängen, in denen verstärkt Maßnahmen zur Verbesserung des Status Quo durchgeführt werden, vergleichsweise höhere Gebühren verlangt. In einem früheren Entwurf zur Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes war die Möglichkeit zur Differenzierung von Studienbeiträgen zwischen Studiengängen vorgesehen und den Hochschulen wurde vorgeschrieben, die Maßnahmen zur Verbesserung der Studienbedingungen der Höhe der Studienbeiträge zugrunde zu legen.⁴⁸ Umgekehrt ermöglichen größere Einnahmen erhöhte Anstrengungen, so dass die Höhe der Gebühren das Ausmaß der Maßnahmen begründet.

Die Auseinandersetzung der Hochschule mit der Frage der Studiengebühren kann im Falle einer dezentralen Gebührensatzung also ein Anlass sein zur Überprüfung des eigenen An-

⁴⁸ Art. 71 Abs. 1 S. 5 des Gesetzentwurfs zur Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes, online abrufbar unter: http://www.stmwfk.bayern.de/downloads/hs_studienbeitraege_gesetzentwurf.pdf. In dem Entwurf, der dem Landtag vorgelegt wurde (Drs. 15/4396), war die entsprechende Vorgabe aufgehoben, die Möglichkeit zur differenzierten Gebührensatzung für verschiedene Studiengänge jedoch weiterhin explizit enthalten. In der Begründung wurde die Berücksichtigung der Kosten der zusätzlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Studienbedingungen erwähnt, jedoch als eine von mehreren möglichen Referenzgrößen für die Beitragshöhe.

gebotes und seiner Verortung in Bezug auf andere Hochschulen. Somit kann sie folglich nicht nur Ausdruck der eigenen Strategie- und Profilbildung sein, sondern auch einen rückkoppelnden Beitrag zu diesen Steuerungsprozessen leisten. Im Rahmen dieser Entscheidungsprozesse spielt die Kommunikation innerhalb der Universität insbesondere mit den Studierenden eine zentrale Rolle. So hat die nordrhein-westfälische Ruhr-Universität Bochum vor der Entscheidung für oder wider bzw. zur Höhe allgemeiner Studiengebühren eine Umfrage unter ihren Studierenden durchgeführt. Hierbei wurden neben der prinzipiellen Zustimmung bzw. Ablehnung auch die akzeptierten Kriterien einer Gebührendifferenzierung innerhalb der Universität ebenso wie die Bereitschaft zum Wechsel an eine günstigere Hochschule abgefragt.⁴⁹

Werden die Gebühren von Seiten der Landesregierung in der Höhe vorgeschrieben, sind diese Wechselwirkungen nicht in dem Ausmaß gegeben. Zudem berücksichtigen einheitliche Gebühren nicht die Nachfragesituation an den Hochschulen bzw. die diesbezüglichen Unterschiede zwischen Studiengängen. Die Kopplung der Gebührenhöhe mit dem jeweiligen Profil der Universität wie beispielsweise geringere Gebühren für bestimmte Studienangebote oder Studierendengruppen wie zum Beispiel für ausländische Studierende zur Förderung der Internationalisierung ist bei einheitlichen Studiengebühren nicht vorgesehen.

Andererseits können einheitliche Studiengebühren regionalpolitisch durchaus Sinn machen, da durch sie kleinere Hochschulen vor der Situation geschützt sind, unabhängig von der geleisteten Lehr- und Studienqualität aufgrund eines nicht attraktiven Hochschulstandortes lediglich geringe Preise durchsetzen zu können. Schließlich spielen bei der Wahl der Hochschule und des Studienortes nicht ausnahmslos qualitative Kriterien des Lehrangebotes eine Rolle. Wie Untersuchungen von Studienanfängern regelmäßig belegen, sind insbesondere Faktoren wie Nähe zum Heimatort, günstige Lebensbedingungen und angenehme Atmosphäre am Studienort entscheidend für die Hochschulwahl.⁵⁰

3.2 Maßnahmen der Sozialverträglichkeit

Die Gebührenmodelle sehen Befreiungstatbestände und Darlehensangebote vor, um die Bildungsbeteiligung sozial benachteiligter Gruppen zu fördern. Je nach Art und Umfang dieser Maßnahmen steigen die Kosten für die Gewährleistung der Sozialverträglichkeit, die von den Hochschulen zu tragen sind. Bei Befreiungen von Studierenden entgehen den Hochschulen Einnahmen, bei der Darlehensfinanzierung finanzieren sie die Absicherung des Risikos, dass ehemalige Darlehensnehmer die Darlehen nicht zurückzahlen können. Im Folgenden werden die einzelnen Ländermodelle anhand der jeweiligen Möglichkeiten zur Befreiung von der Beitragspflicht und der jeweiligen Modalitäten der Gebührendarlehen diskutiert, bevor im letzten Teilabschnitt eine Abschätzung der zu erwartenden Ausfallkosten erfolgt.

3.2.1 Befreiungstatbestände

Die in den Gebührenmodellen verankerten Tatbestände, die eine Befreiung von der Studiengebührenpflicht zur Folge haben, weichen bis auf wenige Ausnahmen voneinander ab. Einheitlich ist die Befreiung von Studierenden mit studienerschwerenden Behinderungen sowie von Studierenden mit kleinen Kindern.

⁴⁹ Ziel der Umfrage war es, frühzeitig innerhalb der Universität einen Diskussionsprozess in Gang zu bringen und die eventuellen Alternativen einer Studiengebühreneinführung zu erörtern, um gemeinsam mit den Studierenden oder zumindest mit ihrer Akzeptanz eine Entscheidung für die Universität zu treffen. Zu den Ergebnissen und dem Fragebogen siehe <http://www.ruhr-uni-bochum.de/aktuell/studiengebuehren/> Zugriff: 01.03.2006.

⁵⁰ Vgl. Heublein/Sommer (2002); Heine et al. (2005), S. 14f.

Für **Studierende mit Kindern**⁵¹ die zwischen acht und 14 Jahre alt sind, ist es relevant zu wissen, dass sie beispielsweise in Baden-Württemberg der Zahlungspflicht unterliegen, in Bayern und im Saarland eine Befreiung erhalten bis ihre Kinder das zehnte Lebensjahr vollenden und in Niedersachsen und Hamburg ihnen die Studiengebühren erlassen werden solange ihre Kinder das 14. Lebensjahr nicht vollendet haben. Aufgrund der Altersstruktur der Kinder von Studierenden sind die Auswirkungen dieser unterschiedlichen Regelungen allerdings nicht sehr groß.⁵² In Hessen werden sie für eine Dauer von maximal sechs Semestern von der Beitragspflicht befreit. In Nordrhein-Westfalen sind die Hochschulen aufgefordert, in ihrer Beitragsordnung die Befreiung oder Ermäßigung im Falle der Erziehung minderjähriger Kinder zu regeln. In Bayern werden im Rahmen der Förderung von Familien zudem Studierende aus kinderreichen Familien von der Zahlung der Studiengebühren befreit, sofern die Eltern bzw. Unterhaltsberechtigten Kindergeld für mindestens drei Kinder beziehen. In Baden-Württemberg gibt es hingegen eine Art Familienrabatt bei den Studiengebühren. Studieren bereits zwei Kinder einer Familie gebührenpflichtig oder haben sie für die Dauer von mindestens sechs Semestern Studiengebühren entrichtet, so wird das dritte Kind von der Zahlung der Studiengebühren befreit. Die **Förderung von Familien** wird also in den Bundesländern auf unterschiedliche Art und in verschiedenem Umfang betrieben. Während die Länder Hamburg und Niedersachsen relativ großzügig gegenüber studierenden Eltern in Bezug auf die Dauer der Befreiung sind, sind die Modelle Baden-Württembergs und Bayerns diesbezüglich etwas restriktiver. Hingegen fördern diese beiden Länder im Falle von größeren Familien die Studienentscheidung der Kinder finanziell über den Erlass der Studiengebühren, während in den anderen Bundesländern keine Förderung bzw. Entlastung der Herkunftsfamilie vorgesehen ist. Hier scheint eine unterschiedliche Auffassung der Fürsorgepflicht des Staates deutlich zu werden: Während die Länder Bayern und Baden-Württemberg über die Befreiung von der Gebührenpflicht (größere) Herkunftsfamilien fördern, orientieren sich die norddeutschen Länder Hamburg und Niedersachsen an der Situation der Studierenden selbst, betreiben die Familienförderung mit dem Fokus auf die Familie der Studierenden im Vergleich etwas großzügiger und lassen die Situation der Eltern der Studierenden in Bezug auf die Befreiungen außer acht.

Ein weiterer Punkt ist die Befreiung **ausländischer Studierender**. Sie ist aus sozialen Gesichtspunkten besonders relevant für die Gruppe der Ausländer, die nicht zur Aufnahme eines Darlehens zur Finanzierung der Studiengebühren berechtigt ist. Dies betrifft in der Regel diejenigen ausländischen Studierenden, welche nicht aus Staaten der EU stammen. Für diese Studierendengruppe gibt es in einigen Landesregelungen Möglichkeiten zum Erlass der Studiengebühren. In allen Ländermodellen sind Studierende, die aufgrund eines internationalen oder zwischenstaatlichen Abkommens oder einer gegenseitigen Hochschulpartnerschaft immatrikuliert sind, welche Abgabefreiheit garantieren, von der Gebührenpflicht befreit.

Der Sinn dieser Regelung scheint deutlich. Es soll nicht das Ziel des internationalen Austausches und der internationalen Mobilität, das bislang und weiterhin mit finanziellen und organisatorischen Mitteln gefördert wurde bzw. wird und angestrebt ist, durch die Erhebung von Studiengebühren gefährdet werden. Allerdings gaben im Rahmen der 17. Sozialerhebung nur knapp 17% der Bildungsausländer an, Teilnehmer eines Austausch-, Mobilitäts-, Part-

⁵¹ Laut Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks haben etwa 6% aller Studierenden eigene Kinder. Vgl. Isserstedt et al. (2004).

⁵² Zur Verdeutlichung der Größenordnung dieses Unterschiedes sei angemerkt, dass bei 14% der Studierenden mit Kind, was einem Anteil von ca. 0,84% an allen Studierenden entspricht, das Alter des jüngsten Kinds zwischen acht und einschließlich 13 Jahren liegt. Weitere 14% der studierenden Elternteile haben Kinder, die 14 Jahre oder älter sind. Diese Studierenden, die ebenfalls ca. 0,84% aller Studierenden ausmachen, sind zum sehr überwiegenden Teil 40 Jahre alt oder älter. Bei 72% der Studierenden mit Kind ist das jüngste Kind unter acht Jahre alt. Dies entspricht einem Anteil von 4,3% an allen Studierenden. Vgl. Isserstedt et al. (2004), S. 321.

nerschafts- oder Kooperationsprogramms zu sein.⁵³ Von diesen wiederum stammen etwa 41% aus Industrieländern, 32% aus Schwellenländern und 27% aus Entwicklungsländern. Dies ist insofern ein wichtiger Sachverhalt, als insgesamt 54% der Bildungsausländer und 68% der Bildungsausländer aus Entwicklungsländern angegeben haben, dass die Gebührenfreiheit an deutschen Hochschulen mit ein Grund für die Entscheidung war, an einer hiesigen Hochschule zu studieren. Die Gruppe der Bildungsausländer aus Entwicklungs- und Schwellenländern, die nicht im Rahmen von gegenseitigen Programmen oder Abkommen zwischen Staaten bzw. Hochschulen studieren und somit keine Befreiung von der Gebührenpflicht erhalten, wären aufgrund dessen vermutlich besonders stark belastet. Insbesondere vor dem Hintergrund ihrer relativ geringen finanziellen Mittel und dem hohen Anteil der Erwerbseinnahmen und der Elternbeiträge an der Studienfinanzierung erscheint diese zusätzliche Belastung problematisch in Bezug auf die Aufnahme eines Studiums in den Bundesländern mit Studiengebühren. Mögliche Nachfragerückgänge und Wanderungsbewegungen von Seiten dieser Studierendengruppe könnten die Folge sein. In Baden-Württemberg können ausländische Studierende ohne Darlehensanspruch von der Zahlung der Studiengebühren befreit werden, wenn die Hochschule „ein besonderes Interesse an der Bildungszusammenarbeit mit dem Herkunftsland hat.“⁵⁴ Hamburger Hochschulen können aufgrund von Satzungen ausländischen Studierenden unter 35 Jahren die Studiengebühren stunden, sofern sie keinen Anspruch auf ein Darlehen haben. Die Universität des Saarlandes hat sich verpflichtet, bei der Gestaltung der Gebührenordnung auf die Belange der ausländischen Studierenden zu achten. In Hessen können die Hochschulen zwar gemäß aktuellen Planungen von Nicht-EU-Ausländern Studienbeiträge bis zu 1.500 Euro erheben, sie haben jedoch ebenfalls die Möglichkeit, ausländischen Studierenden ohne Darlehensanspruch von der Beitragspflicht zu befreien, wenn ein besonderes Interesse der Hochschule an der Zusammenarbeit mit dem Herkunftsland bzw. ein besonderes entwicklungspolitisches Interesse vorliegt. Es bleibt zu beobachten, in welchem Umfang die Hochschulen in Hamburg, Baden-Württemberg und Hessen sowie die Universität des Saarlandes von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen.

Auch am Beispiel dieser Studierendengruppe zeigen sich die Länderunterschiede in Bezug auf die Maßnahmen der Sozialverträglichkeit. Während in Baden-Württemberg und in Hessen ein möglicher Erlass vorgesehen ist, können die Hochschulen Hamburgs die Studiengebühren gegebenenfalls stunden. In den anderen Modellen ist keine vergleichbare Vorgabe zu finden, so dass bereits immatrikulierte ausländische Studierende ohne Darlehensanspruch möglicherweise die Härtefallregelung in Anspruch nehmen werden. Aufgrund der sich durch die Gebühren- und Darlehensregelungen weiter differenzierenden Bedingungen des Studiums und der Studienfinanzierung für die ausländischen Studierenden ist die künftige Entwicklung der internationalen Studiennachfrage hochinteressant und bedarf einer gesonderten Untersuchung zu gegebener Zeit.

Den Befreiungstatbestand der **Leistung** sehen alle Ländermodelle vor, jedoch jeweils lediglich als Kann-Regel. Den Hochschulen wird also die Möglichkeit eingeräumt, ihren leistungsstarken Studierenden gegebenenfalls die Studiengebühren bis zu einem gewissen Anteil zu erlassen. In Baden-Württemberg können laut Gesetzentwurf besonders begabte oder im Studium herausragende Leistungen erbringende Studierende von den Studiengebühren befreit werden. Auch in Hamburg sieht der aktuelle Gesetzentwurf die Möglichkeit der Befreiung von Studierenden von der Gebührenpflicht vor, die im Studium herausragende Leistungen gezeigt haben. In Bayern erlaubt der Gesetzentwurf den Hochschulen, bis zu 10% ihrer Studierenden ganz oder teilweise die Studienbeiträge zu erlassen, wobei hierin neben der fachlichen Leistung auch die studentische Mitwirkung in Kollegialorganen der Hochschule und die Betreuung von Kommilitonen eingeschlossen ist. Im Saarland und in Hessen können die Hochschulen bis zu 5% ihrer Studierenden aufgrund herausragender Leistungen von der

⁵³ Vgl. im folgenden Isserstedt/Schnitzer (2004).

⁵⁴ Art. 1 § 6 Abs. 2 S. 2 Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze.

Entrichtung der Studiengebühren ausnehmen. In Niedersachsen und in Nordrhein-Westfalen sind in den jeweiligen Gesetzen zwar keine Regelungen zur Befreiung aufgrund besonderer Studienleistungen vorgesehen. Die Wissenschaftsministerien haben jedoch den Hochschulen vorgeschlagen, Stipendienprogramme einzurichten und aus den Studiengebühreneinnahmen zu finanzieren, um herausragenden Studierenden die Studiengebühren zu erlassen. Insofern ist ein länderübergreifendes Interesse festzustellen, besonders leistungsstarke Studierende zu fördern bzw. ein eventuelles Abwandern an Hochschulen gebührenfreier Bundesländer zu verhindern. In allen Fällen hat die Möglichkeit der Befreiung optionalen Charakter, die Entscheidung liegt bei der jeweiligen Hochschule, die je nach Wettbewerbsposition operieren kann.

Die bislang beschlossenen bzw. vorgelegten Gebührenmodelle sehen keine Befreiung von der Beitragspflicht aufgrund der **wirtschaftlichen Situation der Studierenden** vor, mit Ausnahme der Härtefallregelung, die in allen Modellen gegeben ist, jedoch nur für einen sehr geringen Teil der zahlungspflichtigen Studierenden zur Anwendung kommen dürfte. Es ist anzunehmen, dass der Großteil der Studierenden, die zahlungspflichtig sind und aus finanziellen Gründen keine Zahlungen leisten können, über die Inanspruchnahme des Gebührendarlehens eine Nachlagerung der Gebührenpflicht werden erwirken können und insofern nicht als Härtefall behandelt werden. Wirtschaftlich schwache Studierende werden in Nordrhein-Westfalen aufgrund der Darlehensmodalitäten unter bestimmten Voraussetzungen und in unterschiedlichem Umfang von der Rückzahlung des Darlehens und somit indirekt von der Entrichtung des Studienbeitrages befreit (siehe unten). Prinzipiell sind sie jedoch auch in Nordrhein-Westfalen zur Zahlung der Studiengebühren verpflichtet. Hierbei wird offenbar, dass die Studiengebühren einführenden Länder die Voraussetzung der sozialverträglichen Ausgestaltung durch das Angebot des Darlehens erfüllt sehen. Auch für Studierende, die im Rahmen der BAföG-Förderung als förderungswürdig bzw. bedürftig angesehen werden, ist kein Gebührenerlass vorgesehen.

3.2.2 Darlehen

Jedes der in Kapitel 2 vorgestellten Modelle zur Einführung allgemeiner Studiengebühren beinhaltet ein Darlehenskonzept zur Gewährleistung der politisch allgemein erwünschten und vom Bundesverfassungsgericht geforderten Sozialverträglichkeit. Da die Darlehen zur Finanzierung der Studiengebühren konzipiert sind, ist die Höhe des vergebenen Darlehens in allen Modellen auf maximal 500 Euro pro Semester begrenzt. Jedoch bestehen bezüglich weiterer **Auszahlungsmodalitäten** durchaus Unterschiede. Hervorzuheben sind hier die Kriterien zur Darlehensbewilligung und die Gewährungsdauer des Darlehens. Die **Darlehensbewilligung** ist vor allem von der Staatsangehörigkeit sowie dem Alter des Antragstellers abhängig:

- Bezüglich der **Staatsangehörigkeit** sind die Voraussetzungen in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und dem Saarland sehr ähnlich. Es sind Deutsche, EU-Ausländer, heimatlose Ausländer⁵⁵ sowie Bildungsinländer zur Aufnahme eines Studiengebührendarlehens berechtigt. In Nordrhein-Westfalen hingegen hat in diesem Punkt eine Orientierung an der Berechtigung zur Förderung nach dem BAföG stattgefunden. Dadurch sind Deutsche, heimatlose Ausländer sowie Bildungsinländer darlehensberechtigt, EU-Bürger jedoch nur unter weiteren Voraussetzungen wie einem der Studienaufnahme vorangehenden Aufenthalt oder einer vorangehenden Beschäftigung in Deutschland von jeweils bestimmter Dauer. An dieser Stelle ist das Gesetz in Nordrhein-Westfalen also restriktiver. Auf der anderen Seite schließt es die Gruppe der asylberechtigten Ausländer in den Kreis der Darlehensberechtigten ein, was in den Regelungen der übrigen Länder nicht der Fall ist. Für asylberechtigte Ausländer, die nicht

⁵⁵ Zwar hat das Bayerische Ministerium die Heimatlosen bislang nicht erwähnt, es ist jedoch aufgrund der prinzipiellen weitgehenden Gleichstellung dieser Gruppe mit deutschen Staatsangehörigen eine angemessene Berücksichtigung in der entsprechenden Rechtsverordnung zu erwarten.

in der Lage sind, Studiengebühren zu entrichten, besteht – neben der Alternative, in einem gebührenfreien Bundesland zu studieren – die Möglichkeit, in Nordrhein-Westfalen das Studium über ein Gebührendarlehen zu finanzieren. In den übrigen Studiengebühren einführenden Ländern sind sie zur direkten Entrichtung der Studienbeiträge verpflichtet. Ähnliches gilt umgekehrt für die EU-Ausländer, die nicht die im nordrhein-westfälischen Modell vorausgesetzten Bedingungen für die Gewährung eines Darlehens erfüllen. Für Bildungsausländer aus Staaten außerhalb der EU, die nicht zur Gruppe der Bildungsinländer, der Heimatlosen oder Asylberechtigten gehören, besteht nach keinem der Modelle die Möglichkeit, ein Darlehen aufzunehmen. Die von HIS durchgeführte aktuelle Sozialerhebung hat ergeben, dass gut 28% der ausländischen Studierenden Bildungsinländer sind.⁵⁶ Diese Studierenden sind somit zur Darlehensaufnahme berechtigt. Die restlichen über 160.000 ausländischen Studierenden, die so genannten Bildungsausländer, stammen zu 22% aus Industrie-, zu 32% aus Schwellen- und zu 45% aus Entwicklungsländern. Insbesondere die letztgenannte Gruppe, die mit etwa 74.000 Studierenden immerhin einen Anteil von knapp 4% an allen Studierenden in Deutschland bildet, dürfte im Falle der Gebührenpflicht ohne flankierende Sozialverträglichkeitsmaßnahmen vor ernsthaften Finanzierungsproblemen stehen. Für diese Studierenden ist eine Darlehensberechtigung in der Regel nicht gegeben, was zum Teil der Problematik der Rückforderung der Darlehensschuld bei Verlassen Deutschlands nach dem Studium zuzuschreiben ist.

- Das **Alter** der Studierenden ist ein weiteres Kriterium der Darlehensberechtigung. Die am stärksten einschränkenden Regeln diesbezüglich finden sich in Hamburg, wo laut aktuellem Gesetzentwurf nach der Vollendung des 35. Lebensjahres kein Darlehensanspruch mehr besteht. In Bayern beträgt das Höchstalter bei der Darlehensauszahlung nach aktuellem Planungsstand 40 Jahre. Am großzügigsten sind Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und das Saarland. Während in den beiden letztgenannten Ländern das Studium vor der Vollendung des 40. Lebensjahres aufgenommen worden sein muss, um ein Darlehen beanspruchen zu können, wird in Nordrhein-Westfalen das Darlehen bis zu dem Semester gewährt, das der Vollendung des 60. Lebensjahres vorangeht. In Niedersachsen und in Hessen muss das Studium vor dem 35. Lebensjahr aufgenommen worden sein, es werden jedoch im Gegensatz zu den anderen Modellen Zeiten für die Erziehung von Kindern angerechnet. Für ältere Studierende mit Kindern unter einem bestimmten Alter ist ein Darlehen allemal nicht notwendig, da sie in der Regel von der Gebührenpflicht befreit sind.⁵⁷

Es ist zudem zu erwarten, dass eine großzügige Befreiungspolitik die Zahl der Darlehensnehmer prinzipiell senkt, während eine restriktive dazu führt, dass vermehrt Studierende – im Falle des Vorliegens eines entsprechenden Anspruchs – ein Darlehen aufnehmen. Ob die Kombination einer restriktiven Befreiungs- und Darlehenspolitik über eine geringe Zahl gebührenbefreiter Studierender bzw. Darlehensnehmer zu einer hohen Zahl direkt bzw. a priori zahlungspflichtiger Studierender führt, darf indessen bezweifelt werden, da in diesem Falle mit Wanderungsbewegungen bzw. negativen Studienentscheidungen zu rechnen ist.

Die **Gewährungsdauer** des Darlehens wird in den Ländern fast einheitlich gehandhabt, mit in der Regel vier Toleranzsemestern zusätzlich zu der Regelstudiendauer. Nordrhein-Westfalen ist in diesem Punkt großzügiger als die übrigen Ländern, da bisherige Studienzeiten im Falle eines Studiengangswechsels nicht bei der Ermittlung der Restgewährungsdauer berücksichtigt werden, sofern der Studiengangswechsel bis zum Beginn des dritten Hochschulsemesters vorgenommen wird. In der Frage der Darlehensgewährung für das Studium im

⁵⁶ Vgl. im folgenden Isserstedt/Schnitzer (2004), S. 18ff.

⁵⁷ Über ein Drittel der Studierenden ab Mitte dreißig hat ein eigenes Kind, bei den Studierenden ab 40 Jahren beträgt der Anteil Studierender mit Kind sogar mehr als die Hälfte. Vgl. Isserstedt et al. (2004), S. 316f.

Rahmen von Masterstudiengängen bestehen hingegen durchaus Unterschiede zwischen den Ländermodellen (s. Kapitel 3.3).

Eine Sozialverträglichkeitsmaßnahme, deren Wirkung nicht zu unterschätzen ist, ist die Einrichtung eines Höchstmaßes der Darlehensschuld der Studierenden bzw. die Gewährleistung einer **Begrenzung der möglichen Gesamtverschuldung** aus dem Studiengebührendarlehen und einem eventuellen BAföG-Darlehen mit einer Streichung der darüber hinausgehenden Darlehensschuld (Kappung). Konkret bedeutet dies, dass Darlehensbeträge, die während der Studiendauer über eine vorgegebene Summe hinaus angestiegen sind, nach Studienende auf dieses Maximalmaß reduziert werden. Dieses Vorgehen findet sich bereits in der Rückforderungspraxis des BAföG, bei der die Maximalschuld auf 10.000 Euro begrenzt ist.⁵⁸ Mit Bezug auf diese BAföG-Maximalverschuldung ist in den Gebührenmodellen der Länder eine Begrenzung der Gesamtverschuldung vorgesehen. In Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und dem Saarland beläuft sich diese auf 15.000 Euro, in Hessen und Hamburg auf 17.000 Euro. Nordrhein-Westfalen hingegen hat sich dazu entschlossen, die Summe der Verschuldung aus dem BAföG- und Studiengebührendarlehen auf 10.000 Euro zu begrenzen. Dies kann unter den gegebenen Umständen zu einer kompletten Befreiung von der Rückzahlung des Studiengebührendarlehens von gut der Hälfte der BAföG-Empfänger und knapp 13% aller Studierenden führen.⁵⁹ Hinzu kommen Teilerlasse des Studiengebührendarlehens bei Vorliegen einer BAföG-Darlehenssumme von weniger als 10.000 Euro und einer Gesamtsumme aus beiden Darlehen, die über diesem Betrag liegt. Bei einer maximalen Verschuldungssumme von insgesamt 15.000 Euro bzw. 17.000 Euro hingegen ist kein kompletter Erlass der Darlehensschuld, sondern nur gegebenenfalls ein Teilerlass um den Betrag möglich, um den die Darlehensschuld aus dem Gebührendarlehen die Summe von 5.000 Euro respektive 7.000 Euro überschreitet.⁶⁰ Auch dieser Tatbestand wird aller Erwartung nach in Nordrhein-Westfalen von wesentlich mehr Darlehensnehmern erreicht als in den anderen Ländern, so dass ein größerer Anteil der nordrhein-westfälischen Studierenden über einen Teilerlass der Darlehensschuld unterstützt wird.

Die **einkommensabhängige Rückzahlung** der Studiengebührendarlehen ist in allen Modellen vorgesehen, d. h. erst bei Vorliegen eines ausreichenden Einkommens nach Beendigung des Studiums ist das Darlehen zurückzuzahlen. Hierdurch soll vermieden werden, dass Studienberechtigte, welche ein Darlehen zur Finanzierung aufzunehmen erwägen, sich aus Sorge über eine zu starke Belastung des nach Studienabschluss noch eventuell relativ geringen Einkommens gegen die Aufnahme eines Studiums entscheiden. In Nordrhein-Westfalen werden voraussichtlich die Einkommensgrenzen des BAföG für die Rückzahlung des Darlehens übernommen. Bayern hat sich laut aktuellem Planungsstand für die Einkommensgrenzen nach § 850 c ZPO entschieden, die über den Einkommensgrenzen des BAföG liegen.⁶¹ In den übrigen Studiengebühren einführenden Bundesländern wird einheitlich ein Einkommenssatz als Freigrenze genutzt, der den Einkommensfreibetrag der BAföG-Rückzahlung um 100 Euro im Monat übersteigt und bei derzeit 1.060 Euro Nettoeinkommen

⁵⁸ § 17 Abs. 2 S. 1 BAföG.

⁵⁹ Vgl. S. 17.

⁶⁰ Da die BAföG-Darlehensschuld nicht auf mehr als 10.000 Euro anwachsen kann, begrenzt eine Maximalverschuldungssumme von 15.000/17.000 Euro die Schuld aus dem Gebührendarlehen auf maximal 5.000/7.000 Euro. Dies betrifft lediglich diejenigen Studierenden, welche die BAföG-Kappungsgrenze erreichen und deren Schulden aus dem Gebührendarlehen den Betrag von 5.000/7.000 Euro erreichen bzw. zunächst überschreiten. Dieser Sachverhalt trifft für eine Grenze von 15.000 Euro bei Verzinsung der Darlehensschuld bei einer Studiendauer von zehn oder mehr Semestern zu. Im Falle von 17.000 Euro Maximalverschuldung greift die Kappungsgrenze i. d. R. erst nach sechs Studienjahren.

⁶¹ Zu beachten ist hier, dass der Begriff des Einkommens nach § 21 BAföG von dem nach § 850 c ZPO abweicht. Während das BAföG sich prinzipiell an den positiven Einkünften nach dem Einkommenssteuergesetz orientiert, regelt § 850 c ZPO den Pfändungsschutz für Arbeitseinkommen.

pro Monat liegt. Dies scheint angemessen und lässt auch bei einer eventuellen Rückzahlungsverpflichtung aus dem BAföG noch einen ausreichenden finanziellen Spielraum.

Außerdem wird die Rückzahlung in allen Ländern erst nach einer **Karenzzeit** eingefordert, so dass die ehemaligen Studierenden nach Studienende eine bestimmte Zeit zur Verfügung haben, um sich im Erwerbsleben zu etablieren, in der sie nicht zur Rückzahlung verpflichtet sind. Diese Karenzzeit beträgt in Nordrhein-Westfalen 4 Semester nach Abschluss des Studiums, spätestens jedoch elf Jahre nach Studienaufnahme. In diesem Punkt ist das Modell großzügiger als die Regelung bspw. in Baden-Württemberg, wo die Fälligkeit zwei Jahre nach Ablauf des Darlehensanspruchs einsetzt, in der Regel also maximal neun Jahre nach Studienbeginn,⁶² auch bei noch nicht erfolgter Beendigung des Studiums. In Hessen ist vorgesehen, die Rückzahlung zwei Jahre nach Beendigung des Studiums an einer hessischen Hochschule einzufordern. Das würde auch im Falle eines Hochschulwechsels an eine nicht-hessische Hochschule zu Rückzahlungsansprüchen führen, was prinzipiell eine negative Auswirkung auf die Mobilität Studierender zur Folge haben kann. Insgesamt gesehen ist die Karenzzeit jedoch aufgrund der Toleranzsemester bei der Darlehensgewährung kein überaus kritisches Merkmal der Sozialverträglichkeit; es ist anzunehmen, dass nicht viele Darlehensnehmer aufgrund einer zu knapp bemessenen Karenzzeit in Schwierigkeiten bei der Rückzahlung kommen, zumal die Rückzahlung auch nach Ablauf der Karenzzeit nur unter der Voraussetzung eines ausreichenden Einkommens zu erfolgen hat.

Die Sozialverträglichkeitsmaßnahmen sind im Wesentlichen in Gestalt von Befreiungstatbeständen sowie Darlehensmöglichkeiten und –modalitäten in den Ländermodellen verankert. Hierbei sind Unterschiede in der Förderung verschiedener Studierendengruppen zu verzeichnen, die zusammenfassend in Tabelle 4 dargestellt sind.

3.2.3 Resultierende Ausfallkosten und Einnahmepotenziale der Hochschulen

Um die Ausfallrisiken der Studiengebührendarlehen zu quantifizieren, müssten viele bislang unbekannte Parameter konkretisiert werden. Das ist zwar nicht exakt möglich, es kann jedoch über einen Vergleich der Gebühren- und Darlehensmodelle der Länder im Hinblick auf relevante Merkmale eine Einschätzung der Darlehens- und Ausfallvolumen vorgenommen werden. Es werden hierbei nur systemimmanent bedingte Parameter betrachtet. Externe Faktoren wie eine konjunkturelle Krisenphase mit geringer Beschäftigung und knappen Einkommen auch für Akademiker ebenso wie steigende Zinsen können ebenfalls zu Einnahmeausfällen aus der Darlehensrückzahlung führen.

Die unterschiedlichen Regelungen der Studiengebühren einführenden Bundesländer zur Gewährung und vor allem zur Rückzahlung des Darlehens haben weit reichende Konsequenzen für die Ausfallrisiken. Diese werden in allen vorliegenden Planungen und Modellen der Länder von den Hochschulen übernommen und aus ihren Gebühreneinnahmen finanziert. Dabei sind durchaus auch andere Lösungen wie eine Übernahme dieser Kosten von Seiten des Staates oder eine Finanzierung über den Zinssatz – und somit durch die Darlehensnehmer – denkbar. In den vorgelegten Studiengebühren- und Darlehensmodellen variiert also die Belastung der Hochschulen beziehungsweise die Reduzierung ihrer Einnahmen aus den Studiengebühren je nach tatsächlichen Ausfällen. Im Folgenden wird eine vorsichtige Abschätzung der Einnahmepotenziale der Hochschulen in den einzelnen Ländern anhand der jeweiligen konkreten Darlehensmodalitäten vorgenommen.

⁶² Hierbei wird eine Regelstudienzeit von maximal zehn Semestern zugrunde gelegt.

Tabelle 4: Sozialverträglichkeitsmaßnahmen für ausgewählte Studierendengruppen

	EU-Ausländer	Nicht-EU-Ausländer	Studierende mit Kind	Studierende aus kinderreichen Familien	BAföG-Empfänger	Ältere Studierende
NI	Darlehensanspruch	Erlass wenn <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programm ▪ Austausch ▪ gegens. Abkommen/Partnerschaft 	Erlass, wenn Kind < 14	Nicht vorgesehen	Begrenzung Darlehensschuld auf 15.000 €	Darlehensanspruch, wenn bei Studienaufnahme < 35
BW	Darlehensanspruch	Erlass wenn <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programm ▪ Austausch ▪ gegens. Abkommen/Partnerschaft ▪ Interesse an Bildungszusammenarbeit mit Heimatland 	Erlass, wenn Kind < 8	Erlass, wenn bereits zwei Geschwister Studiengebühren entrichten/über min. sechs Semester entrichtet haben	Begrenzung Darlehensschuld auf 15.000 €	Darlehensanspruch, wenn bei Studienaufnahme < 40
HH	Darlehensanspruch	Erlass wenn <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programm ▪ Austausch ▪ gegens. Abkommen/Partnerschaft Stundung mögl. wenn <ul style="list-style-type: none"> ▪ kein Darlehensanspruch ▪ Alter < 35 	Erlass, wenn Kind < 14	Nicht vorgesehen	Begrenzung Darlehensschuld auf 17.000 €	Darlehensanspruch bis zum 35. Lebensjahr
SL	Darlehensanspruch	Erlass wenn <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programm ▪ Austausch ▪ gegens. Abkommen/Partnerschaft¹ 	Erlass, wenn Kind < 10 ¹	Nicht vorgesehen ¹	Begrenzung Darlehensschuld auf 15.000 €	Darlehensanspruch, wenn bei Studienaufnahme < 40
HE	Darlehensanspruch	Erlass wenn <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programm ▪ Austausch ▪ gegens. Abkommen/Partnerschaft ▪ Interesse an Bildungszusammenarbeit mit Heimatland ▪ Entwicklungspolitisches Interesse 	Erlass, wenn Kind < 14 für bis zu sechs Semester	Nicht vorgesehen	Begrenzung Darlehensschuld auf 17.000 €	Darlehensanspruch, wenn bei Studienaufnahme < 35
BY	Darlehensanspruch	Erlass wenn <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programm ▪ Austausch ▪ gegens. Abkommen/Partnerschaft 	Erlass, wenn Kind < 10	Erlass, wenn Unterhaltspflichtige für min. drei Kinder Kindergeld beziehen	Begrenzung Darlehensschuld auf 15.000 €	Darlehensanspruch bis zum 40. Lebensjahr
NW	Darlehensanspruch unter best. Voraussetzungen	Erlass wenn <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programm ▪ Austausch ▪ gegens. Abkommen/Partnerschaft 	Erlass möglich (Ermessen Hochschule)	Nicht vorgesehen	Begrenzung Darlehensschuld auf 10.000 €	Darlehensanspruch bis zum 60. Lebensjahr

¹ Gesetzentwurf der Regierung; bislang liegt die Gebührenordnung der Universität nicht vor

In **Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern** und **dem Saarland** sind die Befreiungstatbestände im bundesweiten Vergleich nicht sonderlich großzügig, so dass von einem relativ hohen Anteil gebührenpflichtig eingeschriebener Studierender auszugehen ist, was sich prinzipiell positiv auf die Einnahmen der Hochschulen auswirkt. Bezogen auf das Darlehen

sind die Rückzahlungsmodalitäten in diesen Ländern ebenfalls relativ ähnlich. Die Verschuldungsgrenze liegt bei 15.000 EUR, die Karenzzeit beträgt zwei Jahre und die Jahreseinkommensfreigrenze liegt – mit Ausnahme Bayerns – bei 1.200 EUR über der BAföG-Grenze. Es sind also keine besonders hohe Ausfallquote und keine relativ hohen Belastungen der niedersächsischen, baden-württembergischen, bayerischen und saarländischen Hochschulen aus der Finanzierung des Ausfallfonds im Vergleich zu den Hochschulen der anderen Länder zu erwarten. Ob die Ausfallkosten wie in Niedersachsen vom Wissenschaftsministerium angegeben etwa 6% oder wie in Baden-Württemberg und Bayern erwartet etwa 10% der möglichen Einnahmen ausmachen werden, kann nicht vorhergesagt gesagt werden, beide Werte scheinen jedoch plausibel.

Das Modell in **Hessen** ist ebenfalls nicht durch besonders umfangreiche Befreiungstatbestände gekennzeichnet. Die Darlehensmodalitäten sind den vier oben genannten Ländern in Punkten wie der Karenzzeit und der Einkommensgrenze der Rückzahlung ähnlich. Jedoch wirkt sich die höhere Maximalverschuldungssumme von 17.000 Euro mindernd in Bezug auf Freistellungen und freistellungs- und somit auch auf Ausfälle aus. Die gesetzlich vorgeschriebene Umlage von 10% der Gebühreneinnahmen, welche die hessischen Hochschulen an den Sicherungsfonds zu entrichten haben, scheint daher in seiner Größenordnung angemessen. Die Ausfallrisiken sind in **Hamburg** ebenfalls über einem von den Hochschulen aus ihren Haushaltsmitteln finanzierten Fonds abzusichern. Die zu erwartenden Risiken hängen von den Rückzahlungsmodalitäten des Studiengebührendarlehen ab. Da sich die Einkommensgrenze, ab welcher die Rückzahlung einsetzt, ebenfalls an der BAföG-Grenze orientiert, ist das Modell in diesem Punkt nicht großzügiger und Ausfälle begünstigender als die übrigen vorgelegten Gebührenmodelle. Die derzeit geplante Beschränkung der Gesamtschuld aus BAföG- und Gebührendarlehen auf maximal 17.000 Euro führt zu relativ weniger Darlehens(teil-)erlassen am Studienende. Dadurch sind – ähnlich wie in Hessen – vergleichsweise geringe Ausfallkosten zu erwarten.

Da die Maximalverschuldung im Modell in **Nordrhein-Westfalen** mit 10.000 Euro deutlich stärker begrenzt ist als in den Modellen der anderen einführenden Länder, ist von einer höheren Summe nicht zurückzuzahlender (Teil-)Darlehen auszugehen. Die Gruppe der BAföG-Empfänger wird über dieses Instrument der sozialverträglichen Ausgestaltung des Darlehens stark entlastet. Dementsprechend sind jedoch auch die Ausfallkosten höher, die von den Hochschulen über den einzurichtenden Sicherungsfonds zu tragen sind. Daher scheint die Einschätzung des Wissenschaftsministeriums von rund einem Fünftel der Einnahmen durchaus nachvollziehbar. Die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen, die sich zu einer Einführung entscheiden, werden also geringere Nettoeinnahmen zu verbuchen haben als die Hochschulen der anderen Gebühren einführenden Länder. In Nordrhein-Westfalen stehen die Hochschulen vor relativ erschwerten Bedingungen: Einerseits ist der interne Rechtfertigungsdruck hoch, da die Einführung von Studiengebühren im Ermessen der Hochschule liegt und es somit also zu Konflikten mit der Studierendenschaft kommen kann. Andererseits sind die zu erwartenden Nettoeinnahmen im Vergleich mit den anderen Ländermodellen geringer. Zugespitzt formuliert haben die nordrhein-westfälischen Hochschulen also mehr Aufwand für weniger Einnahmen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Frage, wie sich die Umlage bzw. der von den Hochschulen zu leistende Beitrag für die Finanzierung der Ausfallfonds bemisst. Während in Baden-Württemberg die Zahl der Studierenden in grundständigen Studiengängen und in konsekutiven Masterstudiengängen für die Ermittlung des jeweiligen hochschulspezifischen Anteils zugrunde gelegt wird, haben bayerische und hessische Hochschulen 10% ihrer Einnahmen aus der Studienbeitragserhebung an den Sicherungsfonds abzuführen, so dass die tatsächlichen Einnahmen aus Studiengebühren die bestimmende Größe ist. Ähnlich sieht das Gesetz in Nordrhein-Westfalen die Abführung eines noch zu bestimmenden Anteils des jährlichen Gesamtaufkommens aus Studienbeiträgen von Seiten der Hochschulen des Landes vor. Im Saarland haben die Hochschulen aus ihren Einnahmen aus Studiengebühren einen Betrag an den gemeinsamen Ausfallfonds abzuführen, der sich an der Zahl der Stu-

diengebührenpflichtigen orientiert. In Niedersachsen ist es ebenfalls die Zahl der studienbeitragspflichtigen Studierenden, nach der die Beiträge der Hochschulen in den Fonds zur Finanzierung der Ausfallrisiken abzuführen sind. In der Begründung des Hamburger Gesetzentwurfs ist bezüglich der Ausfallsicherung beispielhaft die mögliche Aufteilung der Kosten auf die Hochschulen anhand der Zahl der darlehensberechtigten Studierenden erwähnt. Es sind also verschiedene Arten der Aufteilung der Kosten der Finanzierung eines Sicherungsfonds durch die Hochschulen in den Ländermodellen zu finden. Der Betrag einer Hochschule kann hierbei als Anteil in direktem Zusammenhang mit ihren Einnahmen aus Studiengebühren stehen, er kann sich bemessen anhand der Zahl der studienbeitragspflichtigen Studierenden, der darlehensberechtigten bzw. ein Darlehen beziehenden Studierenden, oder er kann entsprechend der Zahl der Studierenden ermittelt werden.

3.3 Studiengebühren und Studienreform

Die im Zuge des Bologna-Prozesses eingeführte gestufte Studienstruktur findet an den deutschen Hochschulen zunehmende Verbreitung, wobei sich hierbei in Umfang und Geschwindigkeit Unterschiede zwischen den Hochschulen und den Bundesländern zeigen.

Gemäß der Strukturvorgaben der Kultusministerkonferenz für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen von 2003 sind Masterstudiengänge bei ihrer Einrichtung als konsekutiv, nicht-konsekutiv oder weiterbildend zu gestalten. Hierbei sind als konsekutive Bachelor- und Masterstudiengänge solche Studiengänge definiert, die gemäß der Studienordnung aufeinander aufbauen, so dass der Masterstudiengang den Bachelorstudiengang fachlich fortführt und vertieft oder unter Wahrung des fachlichen Bezuges fachübergreifend erweitert. Dabei können die beiden Studiengänge an verschiedenen Hochschulen – auch unterschiedlicher Art – und zudem mit zwischenzeitlichen Phasen der Berufstätigkeit konsekutiv studiert werden. Ein Masterstudiengang ist entsprechend dann nicht-konsekutiv, wenn er inhaltlich nicht auf dem vorangegangenen Bachelorstudiengang aufbaut, aber grundsätzlich einen Bachelorabschluss voraussetzt. Ein weiterbildender Masterstudiengang hingegen erfordert eine Phase qualifizierter Berufstätigkeit von in der Regel mindestens einem Jahr zwischen beiden Studienabschnitten.⁶³

Im Rahmen der neuen **Gebührenregelungen** ist eine unterschiedliche Behandlung von Bachelor- und Masterstudiengängen sowie von Masterstudiengängen unterschiedlichen Typs denkbar. Insbesondere die Maßnahmen beim Übergang vom Bachelor- zum Masterstudium mit eventuellen Phasen der Berufstätigkeit zwischen diesen beiden Studienabschnitten sowie der Umgang mit konsekutiven und nicht-konsekutiven Masterstudiengängen sind kritische Bereiche. Hier können Wechselwirkungen zwischen den Bestimmungen zur Erhebung von Studiengebühren und der Einführung bzw. Etablierung der neuen Studienstruktur auftreten. Nicht systematisch betrachtet wird an dieser Stelle der Fall der weiterbildenden Masterstudiengänge. Durch die wachsende Verbreitung dieser Weiterbildungsangebote ist zu beobachten, dass die Gebühren in diesem Segment steigen und die Hochschulen in zunehmendem Umfang von den Möglichkeiten der autonomen Gebührensetzung Gebrauch machen.

In Niedersachsen und in Baden-Württemberg bezieht sich die Einführung allgemeiner Studiengebühren von 500 Euro pro Semester auf das Lehrangebot der staatlichen Hochschulen in grundständigen Studiengängen oder in konsekutiven Masterstudiengängen, d. h. in traditionellen durchgängigen grundständigen Studiengängen, in neuen grundständigen Studiengängen, die mit dem Grade des Bachelors abschließen sowie in konsekutiven Masterstudiengängen. In Niedersachsen werden nicht-konsekutive Masterstudiengänge mit Studiengebühren nach § 13 Abs. 3 NHG belegt. Diese Gebühren werden für andere Studienangebote als grundständige und konsekutive Masterstudiengänge erhoben und berücksichtigen – mit erlaubten Ausnahmen – den Aufwand der jeweiligen Hochschule, was eine tendenziell

⁶³ Vgl. Kultusministerkonferenz (2003), S. 6f.

höhere Gebührensetzung vermuten lässt. In Baden-Württemberg werden in nicht-konsekutiven und in weiterbildenden Studiengängen ausdrücklich Studiengebühren in Höhe von mindestens 500 Euro pro Semester erhoben, wobei die Hochschulen in der Gebührensetzung über diesen Betrag hinausgehen können. In diesen beiden Modellen werden nicht-konsekutive Masterstudiengänge in Bezug auf die Gebührensetzung den weiterbildenden (Master-) Studiengängen gleichgestellt.

In Hamburg beziehen sich die allgemeinen Studiengebühren auf das Lehrangebot der im Gesetz genannten Hochschulen in Studiengängen nach § 52 (allgemeine Bestimmungen zu Studiengängen) und § 54 (Bachelor- und Masterstudiengänge) des Hamburgischen Hochschulgesetzes (HmgHG), was prinzipiell konsekutive wie nicht-konsekutive Masterstudiengänge einschließt. Demnach betragen die Studiengebühren an Hamburger Hochschulen einheitlich 500 Euro pro Semester für das Studium in grundständigen sowie in Bachelor- und Masterstudiengängen.

Im Saarland erheben die Hochschulen gemäß dem Gesetzentwurf und dem entsprechenden Beschluss des Universitätsrates im ersten Hochschuljahr 300 Euro pro Semester, in den darauf folgenden Studienjahren 500 Euro pro Semester. Diese Regelung bezieht sich ausdrücklich auf grundständige Studiengänge und konsekutive Masterstudiengänge. Nicht-konsekutive sowie weiterbildende Masterstudiengänge sind postgraduale Studiengänge im Sinne des § 9 des Saarländischen Hochschulgebührengesetzes, ihre Gebühren richten sich nach dem Aufwand der Hochschule und dem Mehrwert für den Studierenden, so dass Gebühren über 500 Euro pro Semester erwartet werden können.

In Hessen gilt der so genannte Grundstudienbeitrag von 500 Euro pro Semester gemäß § 3 des aktuellen Gesetzentwurfs für das Studium im ersten berufsqualifizierenden Studiengang sowie in einem zweiten, sofern dieser im Rahmen von konsekutiven Studiengängen angeboten wird. Nicht-konsekutive Masterstudiengänge gelten als Zweitstudien und werden mit mindestens 500 Euro pro Semester belegt, wobei die Hochschulen in diesem Fall eine individuelle Gebühr von bis zu 1.500 Euro pro Semester festlegen können.

Im bayrischen Gesetzentwurf wird den Hochschulen vorgeschrieben, Studienbeiträge zu erheben und explizit erlaubt, die Gebühren für unterschiedliche Studiengänge verschieden hoch anzusetzen, ohne jedoch im Entwurf oder in der Begründung auf einen Unterschied zwischen Bachelor- und Masterstudiengängen bzw. zwischen konsekutiven und nicht-konsekutiven Masterstudiengängen einzugehen. Laut Aussage des Wissenschaftsministeriums werden auch in nicht-konsekutiven Masterstudiengängen Studienbeiträge bis maximal 500 Euro pro Semester erhoben. Demnach werden in Bayern konsekutive und nicht-konsekutive Masterstudiengänge in Bezug auf die Gebührenhöhe prinzipiell gleich behandelt.

In Nordrhein-Westfalen werden die Hochschulen ermächtigt, von Studierenden, die in einem Studiengang eingeschrieben sind, Studiengebühren zu erheben. Diese Regelung bezieht sich auf Bachelor- wie auf Masterstudiengänge. Es gibt in Nordrhein-Westfalen rechtlich gesehen keinen Unterschied zwischen konsekutiven und nicht-konsekutiven Masterstudiengängen, was daran liegt, dass es hier formell keine nicht-konsekutiven Masterstudiengänge gibt. Unterschieden wird im Hochschulgesetz nur zwischen auf einem Bachelorabschluss aufbauenden und weiterbildenden Masterstudiengängen. Nicht weiterbildende Masterstudiengänge werden demnach alle als konsekutiv aufgefasst, so dass auch Studienangebote, die gemäß den KMK-Strukturvorgaben als nicht-konsekutiv ausgewiesen sind, in Nordrhein-Westfalen in die Gruppe der konsekutiven Masterstudiengänge eingeteilt werden. Der weiterbildende Masterstudiengang hingegen wird explizit von der Erhebung allgemeiner Studienbeiträge ausgenommen, da für die Teilnahme an einem derartigen Studiengang ein gesonderter und erwartungsgemäß höherer Beitrag erhoben wird.

Somit wird in Hamburg, in Bayern und – aufgrund der mangelnden Existenz nicht-konsekutiver Masterstudiengänge – in Nordrhein-Westfalen bezüglich der Studiengebühren keine Unterscheidung in konsekutive und nicht-konsekutive Masterstudiengänge vorgenom-

men. In den entsprechenden Gesetzen bzw. dem Gesetzentwurf in Niedersachsen, Baden-Württemberg und dem Saarland werden allgemeine Studiengebühren für Bachelor- und konsekutive Masterstudiengänge eingeführt, während nicht-konsekutive Masterstudiengänge mit höheren Gebühren belegt sind.

Betrachtet man die **Darlehensregelungen** der einzelnen Bundesländer, so besteht in allen Modellen prinzipiell ein Darlehensanspruch für die Dauer eines grundständigen Studienganges sowie eines Studiums im Rahmen konsekutiver Studiengänge, unter Berücksichtigung bestimmter Maximaldauern (siehe Kapitel 3.2). Ebenso wird in allen Modellen der Darlehensanspruch bei Aufnahme eines Zweitstudiums um die Regelstudienzeit des zweiten Studiengangs verlängert, sofern beide Abschlüsse zur Erlangung der angestrebten Berufsfähigkeit gesetzlich erforderlich sind.

Bei der Frage des Darlehensanspruchs für ein Masterstudium ist wiederum zwischen konsekutiven und nicht-konsekutiven Masterstudiengängen zu unterscheiden.⁶⁴ Für konsekutive Masterstudiengänge besteht in allen Ländermodellen prinzipiell ein Anspruch auf Gewährung des Gebührendarlehens. Das Wissenschaftsministerium in Bayern definiert konsekutive Masterstudiengänge, die im Anschluss an einen Bachelorstudiengang aufgenommen werden, als Erststudium im Sinne der Darlehensregelungen und erweitert den Darlehensanspruch in diesem Fall auf die Dauer des Masterstudiums. In Niedersachsen wird das Darlehen ebenfalls gewährt für ein Masterstudium im Rahmen eines konsekutiven Studienganges. Im Saarland besteht auch der prinzipielle Anspruch auf das Gebührendarlehen in konsekutiven Masterstudiengängen, während nicht-konsekutive in dieser Frage – wie in Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen – den weiterbildenden gleich gestellt sind. In Nordrhein-Westfalen hingegen, wo es formal keine nicht-konsekutiven Masterstudiengänge gibt, besteht prinzipiell ein Darlehensanspruch für einen nicht weiterbildenden Masterstudiengang, der zugleich der erste Masterstudiengang des Studierenden ist. Im hessischen Modell werden nicht-konsekutive Masterstudiengänge als Zweitstudien angesehen; ein Darlehen wird hier allein im Falle der Erforderlichkeit beider Abschlüsse für die Erlangung der Berufsfähigkeit gewährt, prinzipiell besteht folglich kein Darlehensanspruch. In Hamburg hingegen wird lt. aktuellem Planungsstand den Studierenden konsekutiver sowie nicht-konsekutiver Masterstudiengänge ein Darlehensanspruch eingeräumt.

Mit den Bestimmungen in den meisten Studiengebühren einführenden Ländern zu Darlehensgewährungen wird auch denjenigen Studierenden die Aufnahme eines konsekutiven Masterstudienganges ermöglicht, welche nicht imstande sind, die Studiengebühren direkt zu zahlen. Es soll dieser Gruppe nicht nur ein Bachelorabschluss ermöglicht werden, sondern auch ein darüber hinausgehendes Studium unabhängig von der derzeitigen finanziellen Situation.

Insgesamt zeigen die bislang vorgestellten Regelungen der Bundesländer sowohl hinsichtlich der Studiengebühren als auch hinsichtlich der begleitenden Darlehensmodelle Unterschiede in Bezug auf die Behandlung von Masterstudiengängen (siehe Tabelle 5). Hierbei ist eine Gleichbehandlung der Bachelor- und konsekutiven Masterstudiengängen im Hinblick auf Gebührenhöhe und Darlehensgewährungspraxis zu verzeichnen. In der Frage der Gebührenhöhe und Darlehensbewilligung bei Aufnahme eines nicht-konsekutiven Masterstudienganges ist die Praxis hingegen deutlich differenzierter. In Hamburg betragen die Studiengebühren für nicht-konsekutive wie für konsekutive Masterstudiengänge 500 Euro pro Semester, und es besteht prinzipiell ein Darlehensanspruch. In Bayern werden auch für nicht-konsekutive Masterstudiengänge Studiengebühren in einer Höhe von bis zu 500 Euro pro Semester erhoben, es liegt jedoch kein Darlehensanspruch für dieses Studium vor. Hessen sind nicht-konsekutive Masterstudiengänge Zweitstudien, für die die Hochschulen Ge-

⁶⁴ Die jeweiligen Toleranzsemester der verschiedenen Regelungen werden an dieser Stelle nicht betrachtet, da der Fokus auf dem prinzipiellen Darlehensanspruch für das Studium in einem Masterstudiengang liegt. Es wird zudem davon ausgegangen, dass es sich um den ersten aufgenommenen Masterstudiengang handelt.

bühren von über 500 Euro Pro Semester erheben können, und für die prinzipiell kein Darlehensanspruch besteht. In Baden-Württemberg, Niedersachsen und dem Saarland können die Hochschulen für ihr Lehrangebot in nicht-konsekutiven Masterstudiengängen Gebühren erheben, die über den allgemeinen Studiengebühren bzw. Studienbeiträgen von 500 Euro pro Semester liegen. Zudem ist in diesen Ländern ebenfalls kein Darlehensanspruch für das Studium in nicht-konsekutiven Masterstudiengängen gegeben. In Nordrhein-Westfalen hingegen gibt es formal keine nicht-konsekutiven Masterstudiengänge.

Tabelle 5: Gebühren- und Darlehensregelungen der Bundesländer bei Bachelor- und Masterstudiengängen

	Bachelor- und konsekutives Masterstudium		Nicht-konsekutives Masterstudium	
	Höhe der Gebühren (€/Sem.)	Darlehensanspruch	Höhe der Gebühren (€/Sem.)	Darlehensanspruch
BW	500	Gegeben	≥ 500.	Nicht gegeben
NI	500	Gegeben	Berücksichtigt Aufwand der HS (i .d .R. ≥ 500)	Nicht gegeben
HH	500	Gegeben	500	Gegeben
SL	500 ¹	Gegeben	Richten sich nach Aufwand der HS und Mehrwert der Studierenden (i .d .R. ≥ 500)	Nicht gegeben
HE	500	Gegeben	500 – 1.500	Nicht gegeben
BY	≤ 500	Gegeben	≤ 500	Nicht gegeben
NW	≤ 500	Gegeben	-	-

1 Im ersten Studienjahr sind 300 Euro pro Semester zu entrichten.

3.4 Studiengebühren und Kapazitätsrecht

Die geltende Kapazitätsverordnung ist die rechtliche Grundlage zur Berechnung der Studienplatzzahlen in zulassungsbeschränkten Studiengängen und Ausdruck einer hochschulübergreifenden Standardisierung der Hochschullehre in Deutschland. Die vorhandene (hauptsächlich personelle) Ausstattung wird hierbei durch den Normwert der individuellen Lehrnachfrage geteilt, um die jährliche Aufnahmekapazität zu ermitteln. Dies impliziert einen gleichen „Aufwand“ der Leistungserstellung in einem bestimmten Fach unabhängig von der Hochschule.

In der konsequenten Anwendung der Kapazitätsverordnung könnte die Erhebung von Studiengebühren vor dem Hintergrund des skizzierten Mechanismus über eine Steigerung der finanziellen und personellen Ausstattung zu einer Erhöhung der Lehrkapazität führen und somit die Hochschulen in zulassungsbeschränkten Studiengängen zur Heraufsetzung der Zulassungszahlen verpflichten. Dies stünde jedoch dem durch die Einführung von allgemeinen Studiengebühren verfolgten Ziel der Verbesserung der Studienbedingungen diametral entgegen. Das Ziel der Verbesserung der Lehrqualität durch Einführung von Studiengebühren kann nur umgesetzt werden, wenn das Kapazitätsrecht flexibilisiert wird.

Um dem o. g. Effekt vorzubeugen, haben die Studiengebühren einführenden Bundesländer im Wesentlichen eine von zwei Strategien gewählt:

- Entweder haben sie ihren Hochschulen direkt oder indirekt empfohlen, die zusätzlichen Einnahmen nicht für die Einstellung von wissenschaftlichem Personal zu verwenden.
- Oder sie haben die über Studiengebühren finanzierten Personalstellen als nicht in die Kapazitätsberechnung einzubeziehende Ausstattung definiert.

Die erste, vorsichtigeren Strategie lässt sich in Nordrhein-Westfalen finden. In § 2 des Gesetzes zur Erhebung von Studienbeiträgen und Hochschulabgaben⁶⁵ werden zwar die Beitrags-einnahmen als Mittel Dritter mit dem Zweck der Verbesserung der Lehre und Studienbedingungen definiert, was eine Nichteinbeziehung bei der Ermittlung der Lehrkapazität suggeriert. Das Wissenschaftsministerium schlägt jedoch vor, die Studienbedingungen durch die Einrichtung von Tutorien, die Erhöhung von Laborplätzen, die Verlängerung der Öffnungszeiten von Bibliotheken u. ä. zu verbessern. Die Finanzierung von wissenschaftlichem (Lehr-) Personal wird in diesen Vorschlägen nicht berücksichtigt.⁶⁶

Davon abweichend haben Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern ausdrücklich festgehalten, dass aus Studiengebühren finanzierte Stellen nicht zur Berechnung des Lehrangebotes bei der Ermittlung der Aufnahmekapazität berücksichtigt würden.⁶⁷

In Hamburg befindet sich im aktuellen Gesetzentwurf keine Regelung bezogen auf aus den Studiengebühren finanzierte und eventuell die Kapazität erweiternde Maßnahmen. Auch kann die Aussage der zuständigen Behörde, aus Studiengebühren ließen sich unter anderem Lehrkräfte finanzieren,⁶⁸ nicht zwangsläufig so ausgelegt werden, dass diese Einstellungen keine kapazitären Auswirkungen haben. Auch im saarländischen Modell finden sich bislang keine Aussagen zu dieser Problematik.

Mit Ausnahme der Modelle in Hamburg und im Saarland haben die Länder auf den Konflikt zwischen dem Ziel der Verbesserung der Studienbedingungen einerseits und der aus dem geltenden Kapazitätsrecht folgenden Verpflichtung zur Erhöhung der Studienplatzzahlen bei steigender Ausstattung andererseits reagiert. Es ist zu erwarten, dass die Studiengebühren in Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern auch für personelle Maßnahmen zur Verbesserung der Studienbedingungen verwendet werden. Die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen, in Hamburg und im Saarland hingegen werden die aus Studiengebühren eingenommenen Finanzmittel nach gegenwärtigem Regelungsstand nicht zur Einstellung von wissenschaftlichem Lehrpersonal verwenden können, ohne möglicherweise höhere Zulassungszahlen zu riskieren.

3.5 Mögliche Effekte unterschiedlicher Gebührenregelungen in den Ländern

In sieben Bundesländern ist der Prozess der Einführung von allgemeinen Studiengebühren bereits sehr weit vorangeschritten. Vor diesem Hintergrund ist die Frage interessant, wie sich die anderen Bundesländer entscheiden werden und welche Wechselwirkungen hierbei auftreten werden bzw. zu erwarten sind.

Das Land Hessen hatte bereits durch die Beteiligung an dem Normenkontrollantrag bezüglich des Studiengebührenverbots im Sechsten Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmen-

⁶⁵ Studienbeitrags- und Hochschulabgabengesetz – StBAG.

⁶⁶ Vgl. Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (2005b).

⁶⁷ § 9 S. 3 Niedersächsisches Hochschulzulassungsgesetz; Art. 1 § 4 Abs. 2 Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze und Art. 71 Abs. 3 Bayerisches Hochschulgesetz n. F.

⁶⁸ Vgl. Behörde für Wissenschaft und Gesundheit Hamburg (2006).

gesetzes signalisiert, dass es die Einführung von Studiengebühren erwägt. Bislang standen jedoch verfassungsrechtliche Bedenken einer Einführung im Wege. In seiner Ankündigung der Einführung von Studienbeiträgen wies der Wissenschaftsminister des Landes deutlich auf die Tatsache hin, dass die vier größten bzw. bevölkerungsreichsten der sechs Nachbarländer Hessens bereits die Einführung allgemeiner Studiengebühren beschlossen haben. Diese Tatsache scheint die Einführungsentscheidung in Hessen zumindest unterstützt bzw. beschleunigt zu haben.⁶⁹

Die Thüringer Landesregierung hat kürzlich ihre Absicht bekräftigt, allgemeine Studiengebühren einzuführen. Dies soll jedoch erst ab 2009 umgesetzt werden, um die Erfahrungen der übrigen Länder in die Planungen einfließen zu lassen.⁷⁰ In Schleswig-Holstein wird derzeit an einem Entwurf für ein neues Hochschulgesetz gearbeitet, welcher neben anderen Änderungen das bisher verankerte Verbot von Studiengebühren für das Erststudium nicht mehr enthält.⁷¹ Ein Faktor für diese Entwicklung ist die Nähe zu Hamburg und Niedersachsen, beides Länder, welche die Einführung allgemeiner Studiengebühren beschlossen haben. Die Koalitionsvereinbarung besagt zudem, dass Schleswig-Holstein keine Insellösung zulassen wird. In Schleswig-Holstein nimmt die Tendenz, die Gebührenfreiheit des Erststudiums aufzuheben, folglich aufgrund der Entwicklung in den Nachbarländern zu. Ähnliches gilt für Bremen. Die Hansestadt liegt im Zentrum Niedersachsens und bildet viele Studierende aus dem umgebenden Land aus. In Bremen wird ein stärkerer Andrang an die Hochschulen von Studienanfängern aus Niedersachsen erwartet, die Regierungsparteien haben sich darauf geeinigt, sich bei den Planungen an den Entwicklungen in Niedersachsen zu orientieren, so dass auch hier eine Einführung allgemeiner Studiengebühren in Zukunft durchaus denkbar ist.

Durch die uneinheitliche Einführung allgemeiner Studiengebühren kommt zu der Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Hochschulen auch eine veränderte Ausgangssituation in den Bundesländern. Einige Länder führen recht ähnliche Modelle ein, andere haben Planungen, die sich mehr oder weniger stark von denen der anderen unterscheiden. Gibt es einerseits Länder, die aller Voraussicht nach in relativ naher Zukunft mit der Einführung von Studiengebühren folgen werden, so scheint es andererseits auch solche zu geben, in denen weiterhin ein Konsens über die Gebührenfreiheit des Erststudiums herrscht, wie zum Beispiel Rheinland-Pfalz.

In dieser Vielfalt liegt das Potenzial zu einer Verschiebung der Nachfrage beziehungsweise der quantitativen und qualitativen Veränderung der Studierendenströme aus entsendenden und empfangenden Ländern. Bundesländer, in denen Gebührenfreiheit vorgeschrieben ist, könnten eine Steigerung der Studiennachfrage erleben. Insbesondere bei benachbarten Ländern, zwischen denen ein erheblicher „Preis“unterschied des Studienangebots besteht, kann es ceteris paribus zu einer veränderten Mobilität kommen. In gebührenfreien Ländern, deren Hochschulen sich einer sehr geringen Nachfrage gegenüber sehen, würde dies erwartungsgemäß begrüßt werden; solche, deren Studienangebote bereits derzeit sehr stark nachgefragt werden, haben schon die Befürchtung einer Überlast geäußert.

Die Gewährleistung der Ausbildung landeseigener Studienberechtigter kann gefährdet sein, wenn Studienberechtigte aus Ländern, in denen das Erststudium gebührenpflichtig ist, in solche ohne Studiengebühren abwandern, die sich zudem ohnehin eine hohe Studiennachfrage haben. Vor dieser Situation sehen sich derzeit insbesondere die Länder Berlin und Rheinland-Pfalz. Vor diesem Hintergrund sind die Vorschläge zu einer Veränderung der Studienfinanzierung im Sinne eines föderalen Vorteilsausgleichs der Länder zu sehen, wie ihn unter anderem der rheinland-pfälzische Wissenschaftsminister fordert. In diesem Modell würden Studienplätze grundsätzlich nicht von den Bundesländern finanziert, die sie bereit-

⁶⁹ Vgl. Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2006b), S. 2f.

⁷⁰ Vgl. Thüringer Allgemeine (2006).

⁷¹ Vgl. Ministerium für Wissenschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005).

stellen, sondern von jenen, deren Landeskinder sie nachfragen, so dass es zu Ausgleichzahlungen zwischen Entsende- und Empfangsländern käme.

Für den Fall, dass ein derartiger bundesweiter Vorteilsausgleich nicht eingeführt wird, hatte Rheinland-Pfalz in der Vergangenheit die Aufhebung der Gebührenfreiheit für Studierende aus Bundesländern, die Studiengebühren eingeführt haben, erwogen.⁷² Eine derartige Ungleichbehandlung der Studierenden über eine Differenzierung nach dem jeweiligen Herkunftsland wäre neu in der bundesdeutschen Geschichte und eine weitergehende Form des Föderalismus. Dieser ist zwar nicht zuletzt seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und der Aufhebung eines sehr weit reichenden Versuchs der Schaffung von bundeseinheitlichen Rahmenbedingungen – in Gestalt des Verbots allgemeiner Studiengebühren – gestärkt worden. Die Verfassungsmäßigkeit einer derartigen Regelung ist aber dennoch fraglich, insbesondere vor dem Hintergrund der Erfahrungen Hamburgs mit der Metropol-Verordnung.

Die aufgezeigten Entwicklungen lassen erwarten, dass es aufgrund der Länderzuständigkeit für die Hochschulen im Zuge der Einführung von Studiengebühren zu einer großen Vielfalt von Gebührenmodellen kommen wird. Inwiefern diese zu einem ineffizienten und unübersichtlichen Nebeneinander führt, welche das bundesstaatliche Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gefährdet, kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden. Dies ist u. a. abhängig von dem Grad der Koordination und Kooperation zwischen den Ländern sowie von der Reaktion der Studierenden und – soweit ihnen die entsprechenden Spielräume überlassen sind – der Hochschulen in Deutschland.

⁷² Vgl. Zöllner (2005).

4. Implikationen für Akteure im Hochschulwesen

Das Ende der Gebührenfreiheit ist angebrochen. In mindestens sieben Bundesländern werden die Studierenden in nächster Zukunft allgemeine Studiengebühren von bis zu 500 Euro pro Semester zu entrichten haben. Hierbei wird die finanzielle Dimension ihres Studiums nicht nur von der eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit bzw. der ihrer Familie oder von den Lebenshaltungskosten am Studienort bestimmt. Es wird künftig zudem von dem Bundesland, in einigen Ländern auch von der jeweiligen Hochschule, abhängen, inwiefern sich das Studium als eine finanzielle Belastung darstellt. Hierbei gibt es für bestimmte Studierendengruppen in allen, für einige hingegen nur in manchen Ländermodellen Möglichkeiten zum Erlass der Studiengebühren. Für einen Großteil der Studierenden wird die Nachlagerung der Gebührenpflicht über ein elternunabhängiges Darlehen eine bedeutende Alternative zur sofortigen Zahlungsverpflichtung.

Nicht nur der angesprochene Bereich der Sozialverträglichkeitsmaßnahmen wird in den Bundesländern etwas unterschiedlich gehandhabt. Auch am Beispiel des Umgangs mit der neuen Studienstruktur zeigen sich Uneinheitlichkeiten. Die bisher geplanten und beschlossenen Modelle unterstützen prinzipiell das Bachelorstudium und das konsekutive Masterstudium finanziell. Es bestehen jedoch im Bereich der nicht-konsekutiven Masterstudiengänge Unterschiede in Fragen der Gebührenhöhe und Darlehensberechtigung. Ebenso erscheinen die Auswirkungen von unterbrochenen Studienverläufen – insbesondere mit zwischenzeitlicher Berufstätigkeit – und solchen mit Hochschulwechselln zwischen (beispielsweise Gebühren verlangenden und gebührenfreien Bundesländern) noch nicht abschließend geregelt zu sein.

Für die Studierenden und insbesondere für die Studienberechtigten hat die **Studienentscheidung** aufgrund dieser neuen Dimension des Studiums und der bundesdeutschen Vielfalt ihrer Ausgestaltung an Komplexität zugenommen. Stärker als bislang bedürfen Entscheidungen im Hinblick auf Studiengang, Studienort und individueller Ausgestaltung des Studiums einer Überprüfung ihrer Konsequenzen auf die Studienfinanzierung. Auf welche Art Studienberechtigte sowie bereits Studierende auf die Einführung von allgemeinen Studiengebühren reagieren werden, bedarf in Zukunft besonderer wissenschaftlicher Beobachtung.

Die vorliegenden Modelle unterscheiden sich insbesondere in dem **Ausmaß der Verlagerung der Entscheidung zur Einführung von Studiengebühren auf die Hochschulen**. In Bayern und in Nordrhein-Westfalen haben die Hochschulen innerhalb eines bestimmten Rahmens die Höhe der Studienbeiträge autonom fest. Für die Hochschulen ergibt sich in diesem Zusammenhang insbesondere die Herausforderung, die adäquate Höhe der Studienbeiträge zu ermitteln bzw. die gewählte Höhe zu legitimieren. Hierbei können verschiedene Aspekte berücksichtigt werden:

- Benchmarking mit als „vergleichbar“ angesehenen Hochschulen und deren Studiengebühren
- Bereitstellungskosten des Studienangebots sowie diesbezüglicher Unterschiede je nach Studienfach
- Verdienstaussichten der Absolventen, ebenfalls mit eventuellen Fächerunterschieden
- Geplante oder geleistete Maßnahmen zur Verbesserung der Studienqualität und der mit ihnen verbundene (Mehr-)Aufwand
- Zahlungsbereitschaft der Studierenden sowie das Ziel einer Konsens- oder Kompromisslösung innerhalb der Hochschule

Die Entscheidungen der Hochschulen und die dabei ablaufenden Entscheidungsprozesse sind von besonderem wissenschaftlichen Interesse; eine Untersuchung der hierbei relevanten Faktoren erscheint erforderlich.

Die **Einnahmen aus Studiengebühren** müssen in allen Modellen ausdrücklich für die Verbesserung der Studienbedingungen verwendet werden. Sollen Studienbeiträge diesem Zweck dienen, gehören hierzu grundsätzlich auch personelle Maßnahmen insbesondere zur Verbesserung der Betreuung. Hier unterliegen die Hochschulen der verschiedenen Bundesländer aber z. T. unterschiedlichen Rahmenbedingungen (siehe Kapitel 3.4), so dass ihnen – sogar bei eventuell gleich hohen Einnahmen – nicht die gleichen Verwendungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Das kann zu erheblichen Verzerrungen führen, so dass die Studienbedingungen aufgrund unterschiedlicher Rahmenvorgaben nicht in gleicher Weise verbessert werden können.

Die Zweckbindung der zusätzlichen Einnahmen aus Studiengebühren impliziert eine generelle **Rechenschaftspflicht** der Hochschulen über ihre Verwendung. Sie kann eine gesonderte Rechnungslegung erfordern, wie sie beispielsweise in Bayern den Hochschulen vorgeschrieben wird.⁷³ Es treten hier insofern Fragen der Mittelherkunft und Mittelverwendung in den Vordergrund; die Hochschulen haben eine Informationspflicht bezüglich der Studiengebührenverwendung, aus der sich neue Anforderungen an Rechnungslegung und Berichtswesen ergeben.

Ungeachtet der Differenzen der jeweiligen Ländermodelle stellt die Einführung allgemeiner Studiengebühren die Hochschulen vor neue Herausforderungen. War bislang die Finanzierung über Studierendenzahlen bereits ein extrinsischer Anreiz, das hochschuleigene Angebot an den Bedürfnissen der Studierenden auszurichten, so wird dieser durch die Einführung von Studiengebühren noch deutlich verstärkt. Dies bezieht sich nicht nur auf eine eventuelle inhaltliche und methodische Überarbeitung der Lehrangebote, sondern insbesondere auf eine studienbegleitende fachliche und überfachliche Betreuung der Studierenden und auf den Ausbau der studienbegleitenden Infrastruktur. Hieraus folgen auch neue Aufgaben für das **Marketing** von Hochschulen.

Die Einführung von Studiengebühren soll die Profilbildung der Hochschulen sowie den Wettbewerb unter ihnen unterstützen. Das Ergebnis einer derartigen Entwicklung ist eine zunehmende **Vielfalt und Differenzierung der Studienangebote**. Vor diesem Hintergrund gewinnt eine transparente Information über die verschiedenen Angebote der Bundesländer und ihrer Hochschulen zur Unterstützung der Studienwahl von Studienberechtigten an Bedeutung. Andererseits ist die Information der Hochschulen über die auf dem „Hochschulmarkt“ vorhandenen Angebote grundlegend zur Gestaltung des eigenen Angebots. Die Aufgabe, über die Profile der Hochschulen und Studienangebote zu informieren, könnte einer länderübergreifenden Einrichtung zukommen.⁷⁴

In Bezug auf die Finanzierung von Hochschulen verleihen Studiengebühren der Lehrnachfrage ein stärkeres Gewicht. Für die **staatliche Steuerung von Hochschulen** stellt sich damit einhergehend die Frage, inwiefern diesbezügliche Anreize von Studiengebühren und bisherige Finanzierungsverfahren sinnvoll integriert werden können, um einen konsistenten Steuerungsrahmen zu gewährleisten und eine Überlagerung von Effekten bzw. eine Überbewertung der (Studien-)Nachfrage und lehrbasierter Indikatoren zu vermeiden.

⁷³ Art. 71 Abs. 2 S. 2 BayHSchG n. F.

⁷⁴ Derzeit wird beispielsweise die Rolle der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) diskutiert, welche im sich derzeit wandelnden Zusammenwirken von Bund und Ländern eine Veränderung erfährt in Richtung einer stärkeren Beratungs- und Servicefunktion. Vgl. dpa (2006).

Quellen

- Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (2005): Studienbeiträge – Fragen und Antworten. Über http://www.stmwfk.bayern.de/hs_studienbeitraege_faq.html#b3 Zugriff: 22.02.2006.
- Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (2006): Neues Hochschulrecht in Bayern: Hochschulrecht, Hochschulpersonalrecht, Universitätsklinikagesetz. Über: http://www.stmwfk.bayern.de/downloads/hs_themenblaetter_hochschulreform.pdf Zugriff: 22.05.2006.
- Behörde für Wissenschaft und Gesundheit Hamburg (2005): Begründung zum Gesetzentwurf zur Studienfinanzierung. Über http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/wissenschaft-gesundheit/studiengeb_C3_BChren.html Zugriff: 08.03.2006.
- Behörde für Wissenschaft und Gesundheit Hamburg (2006): Einführung allgemeiner Studiengebühren in Hamburg: Häufig gestellte Fragen und Antworten zu Studiengebühren und Studienfinanzierung. Über: <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/wissenschaft-gesundheit/aktuelles/hochschulpolitik-aktuell/studiengebuehren,property=source.pdf> Zugriff: 08.03.2006.
- DIE WELT (2005a): „HAW-Präsident will Uni-Gebühren vermeiden“, vom 21.03.2005. Über: <http://www.welt.de/data/2005/03/21/614234.html>. Zugriff: 13.02.2006.
- DIE WELT (2005b): „Studenten sollen über ihre Gebühren verfügen dürfen“, vom 14.04.2005. Über: <http://www.welt.de/data/2005/04/14/693166.html>. Zugriff: 13.02.2006.
- DIE WELT (2006): „Wir lassen die Studenten nicht allein“, vom 01.06.06. Über: <http://www.welt.de/data/2006/06/01/898336.html>. Zugriff: 01.06.2006.
- Dohmen, D. (2005): Eine Analyse des Studiengebührenmodells der niedersächsischen Landesregierung: Eine Reformfolgenabschätzung im Auftrag der SPD-Fraktion im niedersächsischen Landtag. Köln. Über: <http://www.fibs-koeln.de>. Zugriff: 07.12.2005.
- dpa (2006): „Länder beschließen neuen Staatsvertrag für Numerus Clausus-Fächer“. In dpa-Dossier Kulturpolitik Nr. 14 vom 03.04.2006.
- HAZ – Hannoversche Allgemeine Zeitung (2005): Minister Stratmann schließt Reform der Studiengebühren nicht aus. HAZ vom 11.12.2005. Über: <http://www.haz.de/niedersachsen/283452.html>. Zugriff: 13.12.2005.
- Heine, Chr./ Spangenberg, H./ Schreiber, J./ Sommer D. (2005): Studienanfänger 2003/04 und 2004/05: Bildungswege, Motive der Studienentscheidung und Gründe der Hochschulwahl. HIS-Kurzinformation A 15/2005. URL: <http://www.his.de/pdf/Kia/kia200515.pdf>.
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2006a): „Studiengebühren bei sozialverträglicher Gestaltung auch in Hessen möglich“, Pressemitteilung Nr. 53 / 2006 vom 10.04.2006. Über: http://www.hmwk.hessen.de/aktuelles_presse/presse/pressemitteilung.php4?id=2006-04-10_53. Zugriff: 10.04.2006.
- Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (2006b): „Beiträge für ein erfolgreiches Studium“. Über: <http://www.hmwk.hessen.de>. Zugriff: 08.05.2006.
- Heublein, U./ Sommer, D. (2002): Studienanfänger 2000/2001: Fachinteresse und berufliche Möglichkeiten bestimmen die Studienfachwahl, HIS-Kurzinformation A2/2002. URL: <http://www.his.de/pdf/Kia/kia200202.pdf>.
- Hüttmann, J./ Pasternack, P. (2005): Studiengebühren nach dem Urteil (HoF-Arbeitsbericht 5'05). Wittenberg.
- Isserstedt, W./ Middendorf, E./ Weber, S./ Schnitzer, K./ Wolter, A. (2004): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003. 17. Sozial-

erhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Herausgegeben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bonn, Berlin.

Isserstedt, W./ Schnitzer, K. (2004): Internationalisierung des Studiums – Ausländische Studierende in Deutschland – Deutsche Studierende im Ausland. Ergebnisse der 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks (DSW) durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. URL: http://www.sozialerhebung.de/results_17/internat_des_studiums_2005.pdf.

Kultusministerkonferenz (2003): Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003.
URL: <http://www.kmk.org/hschule/strukturvorgaben.pdf>.

Lang, T. (2005a): HIS-Dokumentation zu Studiengebühren/Studienbeiträgen, Teil I: Erwartete Effekte und internationale Erfahrungen. URL: http://www.his.de/Service/Publicationen/X_Pub/Abt2/Controlling/HIS-Dokumentation-Studiengebuehren-I.pdf.

Lang, T. (2005b). HIS-Dokumentation zu Studiengebühren/Studienbeiträgen, Teil II: Verfahren zur Sensitivitätsanalyse der Einnahmepotenziale von Studiengebühren – Einfluss verschiedener Darlehens-, Stipendien- und Freiplatzlösungen. URL: http://www.his.de/Service/Publicationen/X_Pub/Abt2/Controlling/HIS-Dokumentation-Studiengebuehren-II.pdf.

Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft des Saarlandes (2005): „Ab Wintersemester 2007/2008: Studienbeiträge auch im Saarland“ Pressemeldung vom 30.11.2005.
Über: www.bildung.saarland.de; Zugriff: 01.12.2005.

Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft des Saarlandes (2006): „Einheitliche Studiengebühren ab Wintersemester 2007/2008 an den vier saarländischen Hochschulen“ Pressemeldung vom 24.02.2006. Über: www.bildung.saarland.de; Zugriff: 27.02.2006.

Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (2005a): Die meist gestellten Fragen zum Thema Studienbeiträge.
Über: <http://www.innovation.nrw.de>; Zugriff 19.12.2005.

Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (2005b): Studienbeiträge – Informationen zum Gesetzentwurf.
Über: <http://www.innovation.nrw.de/Service/broschueren/BroschuerenDownload/broschuereStudienbeitraege.pdf> Zugriff: 03.04.2006.

Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (2006): Das Studienbeitragsgesetz tritt am 1. April 2006 in Kraft: Innovationsministerium informiert über gesetzliche Regelungen zur Einführung von Studienbeiträgen. Pressemeldung vom 31.03.2006. Über: http://www.innovation.nrw.de/Presse/Pressemitteilungen/2006/pm_2006_03_31pdf.pdf. Zugriff: 03.04.2006.

Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg (2005): 500 Euro für ein besseres Studium. Informationen zum baden-württembergischen Studiengebührenmodell. Für Schülerinnen, Schüler, Studierende und Eltern.
Über: <http://www.mwk.baden-wuerttemberg.de/studiengebuehren/> Zugriff: 22.03.2006.

Ministerium für Wissenschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005): Eckpunkte für ein neues Hochschulgesetz des Landes Schleswig-Holstein.
Über: <http://landesregierung.schleswig-holstein.de> Zugriff 14.02.2006.

Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2005): Studienbeiträge: Die wichtigsten Fragen und Antworten (Stand: 18.10.2005).
Über: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C14002967_L20.pdf. Zugriff: 31.10.2005.

- o. V. (2005): Eckpunkte der unionsgeführten Länder zur Einführung sozialverträglicher Studienbeiträge.
Über http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C9405961_L20.pdf Zugriff: 20.03.2006.
- OECD (2004), Bildung auf einen Blick: OECD-Bildungsindikatoren. Paris.
- Pestalozza, Christian Graf von (2006): Landesverfassungsrechtliche Fragen eines Hochschulgeldes in Hessen. Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag der Hessischen Landesregierung. Über: <http://www.hmwk.hessen.de/md/content/hochschule/studiengebuehren.pdf>. Zugriff: 11.04.2006
- Statistisches Bundesamt (2006): Bildung und Kultur: Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen. Fachserie 11, Reihe 4.3.1, 1980-2004.
Über: <http://destatis.de/> Zugriff: 04.04.2006.
- taz – die tageszeitung (2006): „Kostenlose Unis verlieren an Status“; Interview mit Volker Ronge. Taz vom 09.02.2006.
Über: <http://www.taz.de/pt/2006/02/09/a0038.1/text.ges,1> Zugriff: 17.03.2006.
- Thüringer Allgemeine (2006): „Thüringen führt Studiengebühren ein“, vom 22.05.2006.
Über: <http://www.thueringer-allgemeine.de>. Zugriff: 23.05.2006.
- Universität des Saarlandes (2005): Grundzüge eines Modells für die Erhebung und Verwendung von Studiengebühren an der Universität des Saarlandes.
Über: <http://www.uni-saarland.de/de/aktuelles>; Zugriff: 08.12.2005.
- Universität des Saarlandes (2006): „Beschluss des Universitätsrates zu Studiengebühren: Beschluss des Universitätsrates vom 24. Februar 2006 – Studienqualität und Studienfinanzierung: Studienbeiträge“ Pressemitteilung vom 24.02.2006.
Über: <http://www.uni-saarland.de/de/medien/2006/02/1142236434> Zugriff: 17.03.2006.
- WDR (2006): „NRW-Unis begrüßen Studiengebühren“, vom 26.01.2006.
Über: <http://www.wdr.de/themen/politik/nrw/studiengebuehren/060126.jhtml>. Zugriff: 17.03.2006.
- Zöllner, J. (2005): Studienplatzfinanzierung durch Vorteilsausgleich – Der rheinland-pfälzische Vorschlag für einen Ausbau des Hochschulsystems in einem fairen Wettbewerb.
Über: <http://www.mwwfk.rlp.de/downloads/vorteilsausgleich.pdf> Zugriff: 16.03.2006.

Rechtliche Grundlagen:

Baden-Württemberg:

Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze, GBl. 2005, 19, S. 794ff.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze, Landtag, Drucksache 13/4858.

Bayern:

Bayerisches Hochschulgesetz vom 23. Mai 2006, Bayerisches GVBl. Nr. 10/2006, S. 245ff.

Gesetzentwurf eines Bayerischen Hochschulgesetzes, Landtag, Drucksache 15/4396.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes (Stand 25.10.2005). Über: http://www.stmwfk.bayern.de/downloads/hs_studienbeitraege_gesetzentwurf.pdf Zugriff: 22.03.06.

Hamburg:

Entwurf eines Studienfinanzierungsgesetzes, Senat, Drucksache 18/3860.

Hamburgisches OVG, 6 E 4707/04, Beschluss vom 31.01.2005.

Hessen:

Hessisches Studienbeitragsgesetz – Gesetzentwurf vom 10. Mai 2006. Über: <http://www.hmwk.hessen.de>. Zugriff: 16.05.2006.

Hessisches Studienguthabengesetz, GVBl. I 2003, S. 516ff.

Verfassung des Landes Hessen. GVBl. 1946, S. 229.

Niedersachsen:

Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006, Landtag, Drucksache 15/2170, 15/2431.

Niedersächsisches Hochschulgesetz vom 24. Juni 2002, Nds. GVBl. Nr. 19/2002, zuletzt geändert am 23.02.2006, Nds. GVBl. Nr. 6/2006, S. 72.

Niedersächsisches Hochschulzulassungsgesetz (NHZG) vom 29. Januar 1998, Nds. GVBl. Nr. 3/1998, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Haushaltsbegleitgesetzes vom 09. Dezember 2005. Auszug über http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C18111643_L20.pdf Zugriff: 24.03.2006.

Nordrhein-Westfalen:

Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 14. März 2000, GV.NRW 2000, S. 190ff.

Studienbeitrags- und Hochschulabgabengesetz – StBAG. In: Gesetz zur Sicherung der Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen (HFGG). GV.NRW 2006, S. 119.

Saarland:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Saarländischen Hochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze, Landtag, Drucksache 13/926.

Gesetz Nr. 1556 über die Universität des Saarlandes, Amtsbl. S. 1782.

Saarländisches Hochschulgebührengesetz vom 20. März 2002, Amtsbl. S. 622, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 23. Juni 2004, Amtsbl. S. 1782.



Impressum:

Herausgeber: HIS-Hochschul-Informationen-System GmbH,
Goseriade 9, 30159 Hannover
Tel.: 0511 / 1220-0, Fax: 0511 / 1220-250
E-Mail: leitner@his.de

ISSN 1611-1966

Verantwortlich: Prof. Dr. Martin Leitner

Redaktion: Barbara Borm

Erscheinungsweise: 8 x jährlich

"Gemäß § 33 BDSG weisen wir jene Empfänger der HIS-Kurzinformationen, denen diese zugesandt werden, darauf hin, dass wir ihren Namen und ihre Anschrift ausschließlich zum Zweck der Erstellung des Adressaufklebers für den postalischen Versand maschinell gespeichert haben."

