

**Stellungnahme
des Deutschen Hochschulverbandes (DHV)
- Landesverband Baden-Württemberg –
zum**

**Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und des
Akademiengesetzes (Stand: 17.11.2016)**

Der DHV – Landesverband Baden-Württemberg – hält den Gesetzesentwurf unter Abwägung der Fragen der Gerechtigkeit und Sozialverträglichkeit insgesamt für ausgewogen und sieht die Notwendigkeit der Einführung von Studiengebühren zum WS 2017/2018 – ausschließlich für internationale Studierende (mit Ausnahme von Bildungsinländern) und für ein Zweitstudium – als ein adäquates Finanzierungsinstrument vor dem Hintergrund der nicht ausreichenden finanziellen Situation der Hochschulen.

zu Artikel 1

Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes

§§ 3,5,6,7 (E) Studiengebühren für internationale Studierende

Da dem Bund gem. Art. 75 Absatz 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 72 Absatz 2 GG das Gesetzgebungsrecht in Bezug auf Studiengebühren fehlt (siehe BVerfG, Urteil vom 26.1.2005 – 2 BvF 1/03, S.10), steht es dem Land Baden-Württemberg frei, ausdrücklich Ausnahmekonstellationen zu benennen, für die Studiengebühren erhoben werden. Eine dieser Ausnahmen ist die in § 3 (E) enthaltene Gebührenpflicht für internationale Studierende.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Erhebung von Studiengebühren am Maßstab des Artikels 12 Absatz 1 GG gemessen (siehe BVerwG, Urteil vom 29.4.2009 – 6 C 16/08), der aber nur deutsche Staatsangehörige erfasst. Es ist also ein Grundrecht, auf das sich Nicht-EU-

Bürger somit nicht berufen können.

Auch unter dem Blickwinkel des allgemeinen Gleichheitssatzes des Artikels 3 Absatz 1 GG bestehen keine Bedenken. Differenzierungen (wie hier bei den Studiengebühren) bedürfen der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass eine Ungleichbehandlung im Abgabenrecht den Gleichheitssatz nur dann verletzt, wenn sie auf nichtsachgerechte Erwägungen zurückzuführen ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13.4.1994, DVBl. 1994, 818).

Zur Prüfung der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit der Ausnahmeregelung für internationale Studierende ist aus Sicht des DHV festzustellen, dass nach Artikel 11 der Landesverfassung Baden-Württemberg „jeder junge Mensch ohne Rücksicht auf Herkunft oder wirtschaftliche Lage das Recht auf eine seiner Begabung entsprechende Erziehung und Ausbildung hat.“ Dieses Recht wird durch die Einführung von Studiengebühren für international Studierende nicht tangiert.

Allerdings stellt sich die Frage, ob die vorgesehenen Studiengebühren an öffentlichen Hochschulen eine unverhältnismäßige Benachteiligung darstellen könnte. Die Rechtsprechung hat sich mit der Frage der Erhebung von Studiengebühren bei Studierenden aus Nicht-EU-Ländern bislang nicht beschäftigt.

Die Frage ist aber in einem Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes des Sächsischen Landtags zu einer Regelung, wonach die Hochschulen bei Studierenden, die nicht Staatsangehöriger eines Mitgliedsstaates der EU sind, Studiengebühren erheben können (§ 12 Absatz 3 SächsHSFG), behandelt worden. Dazu wird dargelegt, dass bei Nicht-EU-Ausländern allgemein davon auszugehen sei, dass diese in ihre Heimat zurückkehren. Der berechtigte Aufenthalt in Deutschland sei zeitlich grundsätzlich mit der Dauer des Studiums verknüpft. Somit nähmen diese Studierenden staatliche Ressourcen in Anspruch, ohne einen Beitrag zu deren weiteren Bestand zu leisten. Daher sei es legitim, dass dieser Personenkreis durch eine Gebührenpflicht an der Bereitstellung dieser öffentlichen Leistung beteiligt wird. Somit liege kein Verstoß gegen Art. 3 Absatz 1 GG vor.

Dieser Argumentation schließt sich der Landesverband Baden-Württemberg an und sieht in den Argumenten des Landes Baden-Württemberg für diese Ausnahmeregelung eine entsprechende Rechtfertigung. Die Begründungen des Landes (S. 13) lauten, dass sich die Zahl der Studierenden, die nicht aus der EU oder dem EWR kommen, in den letzten 25 Jahren fast

vervierfacht habe und dass es damit zu größeren Anforderungen und Belastungen der Hochschulen gekommen sei, die ohne zusätzliche Einnahmen nicht bewältigt werden könnten. Des Weiteren seien die Abbrecherquoten bei internationalen Studierenden nach wie vor signifikant höher als bei Studierenden mit deutscher Hochschulzugangsberechtigung (S. 14). Letztlich bestehe auch in vielen anderen Staaten keine Studiengebührenfreiheit, so dass das Land Baden-Württemberg damit einem Modell folge, das auch in anderen Staaten praktiziert wird (S. 13).

Der Landesverband Baden-Württemberg betont, dass die Internationalisierung der Hochschulen auch künftig hohe Priorität für Baden-Württemberg haben muss. Deshalb ist es begrüßenswert, dass auch in Zukunft im Interesse des internationalen wissenschaftlichen Austauschs die Gebührenfreiheit für internationale Studierende von Promotionsstudiengängen bestehen bleiben soll. Dabei müssen die Zulassungsvoraussetzungen für ein gebührenfreies Promotionsstudium – wie bisher mit Diplom- oder Master- (M.Sc.) Abschluss und entsprechend – erhalten bleiben.

Dessen ungeachtet macht die mangelnde finanzielle Ausstattung der öffentlichen Hochschulen eine angemessene Beteiligung von internationalen Studierenden an den durch sie entstehenden höheren Kosten für die Hochschulen als ein verhältnismäßiges Mittel – also ein adäquates Finanzierungsinstrument - notwendig.

Die Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme - vor dem Hintergrund des Gedankens der Solidargemeinschaft der in Baden-Württemberg lebenden Bürgerinnen/Bürger - ist auch daran erkennbar, dass nur die internationalen Studierenden, die „keinen gefestigten Inlandsbezug haben“ von der Gebührenfreiheit ausgenommen sind, wobei Aufenthaltsdauer, Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaats der EU oder dem EWR, gefestigter Aufenthaltsstatus für Flüchtling, Vereinbarungen wie z.B. ERASMUS-Programme, u.a. und weitere Kriterien entscheidend sind. Dies zeigt sich in § 3 Absatz 2 (E) und in den in 10 Nummern genannten Ausnahmen in § 5 (E), so dass die Grundregeln des Völkerrechts und europäischen Rechts - vor dem Hintergrund der Nichtdiskriminierung und des Bildungszugangs - eingehalten sind. Hier ist insbesondere auf das Gutachten von Professor Dr. Eibe Riedel/Universität Mannheim, Academy of International Humanitarian Law and Human Rights; Genf von Dezember 2013 „Zur rechtlichen Zulässigkeit der gesetzlichen Einführung selektiver Studiengebühren in Baden-Württemberg“ im Auftrag des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst des Landes Baden-Württemberg zu verweisen. Hier wird erläutert, dass das universelle Völkerrecht für im Nicht-EU/EWR-Ausland befindliche Ausländer aus Nicht-EU und Nicht-EWR-Staaten

grundsätzlich keinen Anspruch auf Zugang zu einem unentgeltlichen Studium im Inland begründet. Ebenfalls für den Bereich des innerstaatlichen Rechts ist dargestellt, dass der Personenkreis von Nicht-EU/EWR-Ausländern keinen Anspruch auf einen unentgeltlichen, sondern nur diskriminierungsfreien Zugang zum baden-württembergischen Hochschulsystem hat.

Dem Gedanken der Sozialverträglichkeit ist aus Sicht des Landesverbandes Baden-Württemberg des Weiteren Rechnung getragen, da der Gesetzentwurf zahlreiche Möglichkeiten von Befreiungen durch das Ministerium (§ 6 Absatz 3 (E)) und durch die öffentlichen Hochschulen selbst (§ 6 Absatz 4 (E)) vorsieht. Auch für Problemsituationen wie Behinderungen (§ 6 Absatz 6 (E)) und unverschuldete finanzielle Notlage (§ 7 (E)) sind entsprechende Befreiungen/Stundungen vorgesehen.

§ 4 (E) Gebührenhöhe

Der Landesverband Baden-Württemberg sieht die Gebührenhöhe von 1.500,- Euro pro Semester (§ 4 Absatz 1 (E)) als angemessen und sozialverträglich an, wenn man davon ausgeht, dass ein Studienplatz pro Studierenden durchschnittlich knapp 11.000,- Euro kostet, wobei erhebliche Unterschiede zwischen den Fachbereichen bestehen. In den sehr kostenintensiven Disziplinen wie Medizin, Naturwissenschaften und Ingenieurwissenschaften liegen die Kosten weit höher, dagegen in Fächern wie Rechtswissenschaften, Sprach- und Kulturwissenschaften weit niedriger (laut aktuellen Angaben des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2013). Der Betrag ist auch im internationalen Vergleich (USA, Großbritannien) als angemessen zu betrachten.

Der Landesverband Baden-Württemberg sieht allerdings den Betrag von nur 300,- Euro, der unmittelbar an die Hochschulen geht, als zu gering an (§ 4 Absatz 3 (E)). Dieser Betrag soll von den Hochschulen für die Betreuung und Förderung sonstiger Belange der internationalen Studierenden verwandt werden. Der weitere Betrag von 1.200,- Euro soll den Hochschulen nur mittelbar zugutekommen; er soll als strukturelle Mehreinnahmen in den Landeshaushalt fließen, um Kürzungen im Hochschulbereich zu vermeiden. Der Gesetzentwurf enthält keine Begründung für die Aufteilung des Betrages. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Abbrecherquoten bei den internationalen Studierenden signifikant höher als bei Bildungsinländerinnen/n sind, ist eine spezielle Ansprache und Betreuung an den Hochschulen

notwendig. Um also die Studienabbrecherquoten zu senken, also die Chancen auf einen Studienerfolg zu erhöhen, ist nach Ansicht des DHV eine umfassende Studienberatung und Unterstützung unerlässlich, die nur an den Hochschulen vor Ort erfolgen kann. Daher sollte ein weit höherer Anteil der Mittel – zumindest der hälftige Betrag von 600,- Euro – den Hochschulen direkt zugutekommen. Für die Akzeptanz von Studiengebühren und ihre Verwendung ist Transparenz erforderlich, die bei willkürlicher Verteilung nicht gegeben ist. Der DHV hatte bereits 2009 bei der Einführung von Studienbeiträgen, die dann wieder abgeschafft wurden, effiziente Vorschläge zur Verwendung von Studienbeiträgen vor dem Hintergrund der Transparenz gemacht (siehe Resolution „Zur Verwendung von Studienbeiträgen“ vom 31.3.2009).

§ 8 (E) Gebührenpflicht für ein Zweitstudium

Der Landesverband Baden-Württemberg hält auch die Regelungen zur Gebührenpflicht für ein Zweitstudium für angemessen und verhältnismäßig. Der Kern des gebührenfreien Studiums wird auch hier aufrechterhalten. Die Ausnahmeregelung für ein Zweitstudium hat ihre Begründung darin, dass es dem Staat und damit der Solidargemeinschaft aller Bürgerinnen/Bürger nicht zuzumuten ist, in vollem Umfang für eine weitere Qualifikationsstufe – explizit ein Zweitstudium - finanziell aufzukommen, sondern eine Beteiligung desjenigen Studierenden einzufordern, der ja bereits die Gebührenfreiheit des Erststudiums in Anspruch genommen hat. Richtigerweise ist der Wechsel eines Studienfaches innerhalb eines Studienganges sowie der Wechsel des Studiengangs ohne Abschluss ausgenommen (§ 8 Absatz 2 (E)). Ebenso ist das Zweitstudium, das nach dem Erwerb eines ersten Hochschulabschlusses nach den berufsrechtlichen Regelungen für die Erlangung eines Berufsabschlusses erforderlich ist, ausgenommen (§ 8 Absatz 3 (E)).

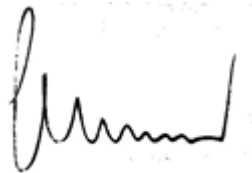
Die Frage, ob grundsätzlich Gebühren für ein Zweitstudium zulässig sind, hat bereits der Hessische Staatsgerichtshof am 1.12.1976 entschieden (HessStAnz. 1977 = ESVGH 27,30). Sie seien unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit zumutbar. Die Frage der Zweckmäßigkeit dagegen sei eine politische Frage.

Vor dem Hintergrund der hohen Kosten eines Studienplatzes ist der Betrag von 650,- Euro pro Semester – nach Ansicht des Landesverbandes Baden-Württemberg - als angemessen und sozialverträglich anzusehen. Die Frage der Sozialverträglichkeit kann vor allem deswegen

bejaht werden, da Studierende mit einem abgeschlossenem Erststudium bereits die Möglichkeit haben, eine berufliche Tätigkeit mit einem angemessenen Verdienst aufzunehmen und sich somit angemessen an den Kosten zu beteiligen.

Zu kritisieren ist jedoch, dass die 650,- Euro Studiengebühren für ein Zweitstudium – noch nicht einmal zu einem Teil – den Hochschulen direkt zugutekommen. Auch hier spricht sich der Landesverband Baden-Württemberg aus Gründen der Akzeptanz und Transparenz für einen direkten Zufluss – zumindest des hälftigen Betrages - der Mittel an die Hochschulen aus.

3. Januar 2017



Universitätsprofessor Dr. Dr. h.c. Rainer Gadow
Landesverbandsvorsitzender Baden-Württemberg



Rechtsanwältin Birgit Ufermann
Landesgeschäftsführerin Baden-Württemberg