

Redetext von Minister Frankenberg zur 1. Lesung des „Studiengebührengesetzes“ im Landtag von Baden-Württemberg am 01.12.2005

Herr Präsident,
meine sehr geehrten Damen und Herren!

Der Gesetzentwurf zur Einführung allgemeiner Studiengebühren ist eine Art Schlussstein einer grundlegenden Innovationsstrategie für unser Hochschulsystem. Es schließt sich an die umfassende Gesetzgebung des Landeshochschulgesetzes vor zirka einem Jahr an, mit dem wir den Weg der Deregulierung, der Ausweitung der Hochschulautonomie und der Schaffung klarer Leitungsstrukturen für unsere Hochschulen gegangen sind und bundesweit Maßstäbe gesetzt haben.

Hinzu kam die Novelle zur Stärkung der Selbstauswahl der Studierenden durch die Hochschulen und schließlich im gleichen Kontext die durchgreifende Reform der ZVS, die in der Kultusministerkonferenz ebenso hart durchgekämpft werden müssen wie die hochschulrechtliche Anerkennung der Abschlüsse unserer Berufsakademien.

Unser Land steht vor großen Herausforderungen, ebenso wie die Hochschulen als Grundstein der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung und des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfolgs von Baden-Württemberg. Dazu bedarf es einer neuen Mentalität und zusätzlich zu den stabilen staatlichen, öffentlichen Ressourcen weiterer Finanzierungsquellen für die Hochschulen. Dies sind Forschungsdrittmittel, Sponsorengelder, aber eben notwendigerweise auch Studiengebühren.

Es gibt kaum ein größeres, mit uns vergleichbares Land auf dieser Erde, das keine Studiengebühren für die Hochschulfinanzierung eingeführt hätte. Deutschland ist die Ausnahme.

Den Weg zu Studiengebühren hat erst das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Januar dieses Jahres geöffnet. Baden-Württemberg hat dies durch seinen Normenkontrollantrag maßgeblich mitinitiiert. In dieser Grundsatzentscheidung hat das Bundesverfassungsgericht das im Hochschulrahmengesetz etablierte Studiengebührenverbot des damals noch von SPD und Grünen regierten Bundes für verfassungswidrig und damit für nichtig erklärt.

Wir haben aufgrund des Handlungsspielraums, den dieses Urteil dem Land eröffnet hat, schnell, aber sorgfältig und mit Bedacht reagiert und gehandelt. Das Ergebnis ist der nun vorliegende Gesetzentwurf: ein ausgewogener, juristisch abgesicherter Entwurf, der die Kunst der Balance zwischen nennenswerten Mehreinnahmen für die Hochschulen auf der einen Seite und der Wahrung des Sozialstaatsgebots auf der anderen Seite erzielt. Für uns bedeutet das, dass durch die Einführung von Studiengebühren niemand aufgrund des Einkommens seiner Eltern vom Studium abgehalten wird.

Baden-Württemberg setzt mit diesem Gesetzentwurf seine Vorreiterfunktion bei hochschulrechtlichen Innovationen fort. Wir haben als erstes Land die Planungen konkretisiert und waren maßgebend für die gemeinsamen Grundsätze aller Länder, die

Studiengebühren einführen. Wir bringen als erstes Land ein vollständiges und eigenständiges Gesetzeswerk in den Landtag ein.

Aber wir haben bewusst keinen Alleingang vorgenommen, sondern uns mit allen Ländern, die Studiengebühren einführen, schon im Vorfeld abgestimmt, damit mobilitätshemmende Unterschiede in der Gebührengesetzgebung vermieden werden. Die Gebührengesetze anderer Länder folgen in vielem unserem Gesetzentwurf. Auch die Kultusministerkonferenz hat eine Arbeitsgruppe zu Studiengebühren eingerichtet, in der übrigens alle Bundesländer mitarbeiten, auch die SPD-regierten Länder.

Diese Arbeitsgruppe hat das Ziel, Mobilitätshindernisse zwischen den Bundesländern gar nicht erst aufkommen zu lassen. Alle Länder sind übrigens höchst interessiert an der Art und Weise, wie Baden-Württemberg dieses Studiengebührengesetz definiert hat und wie Baden-Württemberg Studiengebühren einführt.

Ich persönlich erwarte, da es bekanntermaßen auch in der SPD viele Befürworter nachgelagerter Studiengebühren gibt, dass SPD-geführte Länder uns folgen werden. Auch Berlin hat gerade vonseiten der SPD und des Regierenden Bürgermeisters die Diskussion geführt, Studiengebühren einzuführen. Aber die Motivation in Berlin war, Studiengebühren zur Sanierung des Staatshaushalts einzuführen. Dies macht den Unterschied unserer Absichten zu Berlin deutlich.

Wir haben mit der Einführung von Studiengebühren nur ein Ziel: Die Qualität der Lehre an den Hochschulen zum Wohle der Studierenden zu verbessern. Wir handeln nicht aus fiskalischen Gründen. Die Hochschulen werden diese Gebühren zusätzlich einnehmen. Das Kabinett hat das unmissverständlich beschlossen. Die Hochschulhaushalte werden damit über Mittel für die Lehre verfügen, und zwar über Mittel in einer Höhe, wie sie in dieser Flexibilität den Hochschulen bislang noch in keinem Bundesland zur Verfügung gestanden haben.

Der Gesetzentwurf zur Einführung der Studiengebühren ist in allen Details hinlänglich bekannt, gerade auch durch die mittlerweile bereits sieben vorauseilenden Landtagsanfragen und die Diskussionen darüber. Deshalb möchte ich mich auf die grundsätzlichen Fragen konzentrieren. Wir verfolgen mit der Einführung allgemeiner Studiengebühren drei Aspekte: Die Hochschulen benötigen zur Verbesserung der Lehre zusätzliche Einnahmen. Baden-Württemberg gibt derzeit jährlich 1,9 Milliarden € für die staatlichen Hochschulen einschließlich der Berufsakademien aus. Damit liegen die Bildungsausgaben Baden-Württembergs deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Aber wir haben besondere Ansprüche. Die baden-württembergischen Hochschulen liegen in allen Rankings deutlich vorn. Man kann mit Fug und Recht sagen: Baden-Württemberg hat das beste Hochschulsystem in Deutschland.

Aber wenn wir mit unserer Industrie und unseren Serviceleistungen auf dem Weltmarkt an der Spitze stehen wollen, dann brauchen wir nicht nur die besten deutschen und auch nicht nur die besten europäischen Hochschulen, sondern dann müssen die baden-württembergischen Hochschulen, verglichen mit anderen staatlichen Hochschulsystemen, mit an der Weltspitze stehen können. Dazu müssen wir eine gewisse Diskrepanz in der Gesamtfinanzierung dieser Hochschulen überwinden.

Wenn wir die Gesamtausgaben für die Lehre im tertiären Bereich pro Studierendem in den USA betrachten, wird deutlich, dass dies knapp 20 000 US-Dollar pro Jahr sind, während es in Deutschland ca. 6 400 US-Dollar und in Baden-Württemberg 10 000 US-

Dollar sind. Nur Bayern hat in Deutschland eine ähnliche Finanzierung wie Baden-Württemberg.

Wenn wir aber das Finanzierungsniveau etwa der ETH Zürich oder eines guten amerikanischen State Systems – etwa des North Carolina State Systems oder etwa der „Oxbridges“ dieser Welt – erreichen wollen, dann brauchen wir zusätzliche Finanzierungsquellen für die Hochschulen. In diesen Systemen gibt es überall auch Studiengebühren. Nirgendwo sonst ist der Staatsanteil an der Finanzierung staatlicher Hochschulen so hoch wie in der Bundesrepublik Deutschland mit über 90 %. Viele der sehr guten staatlichen Hochschulen sind nur zur Hälfte staatlich finanziert, und unsere 90 % entsprechen etwa den 50 % dort. Übrigens: Die 90 % von Baden-Württemberg pro Studierendem sind wesentlich mehr als die 90 % von Rheinland-Pfalz.

Wir können die bessere Finanzierung auf Oxbridge-Niveau erreichen, wenn wir Drittmittel, eine Vollkostenfinanzierung der Drittmittel, Studiengebühren, Spenden und Sponsoring addieren. Das ist keine Utopie, sondern ein erstrebenswertes Ziel, zu dem die Studiengebühren ein wesentlicher Baustein sind.

Die Mittel für die Lehre sollen und werden die Betreuung der Studierenden verbessern. Sie sollen und werden die Zahl der Abbrecher verringern und die Studienzeiten verkürzen. Es wird sich lohnen, Studiengebühren zu zahlen, und es wird sich gelohnt haben, Studiengebühren entrichtet zu haben. Der Eigenbeitrag der Studierenden – das ist ein weiterer Aspekt – wird zu einem Mentalitätswandel auf beiden Seiten in der Hochschule führen, bei den Studierenden wie bei den Lehrenden. Das Studierverhalten und schon die Studienwahl werden positiv beeinflusst werden. Die Studierenden werden sich des Wertes ihrer Ausbildung bewusster werden. Sie werden aber auch als zahlende Nachfrager, im besten Sinne als mitwirkende Kunden an den Hochschulen anders wahrgenommen werden als bisher, und das wird auch vonseiten der Lehrenden die Qualität der Lehre verbessern.

Die Mitfinanzierung des Studiums durch die Studierenden ist auch deshalb geboten, weil das Studium diesen Eigenbeitrag durchaus wert ist. In der deutschen Diskussion heben wir beim Studium meistens auf den ideellen Wert des Studiums ab, und zwar entsprechend unserem Bildungsideal. Aber ein Studium bringt auch erhebliche persönliche finanzielle Vorteile mit sich. Die Bildungsrendite eines Studiums in Deutschland beträgt etwa 9 %. Ein Studium eröffnet bessere Aussichten auf einen Arbeitsplatz mit geringem Arbeitslosenrisiko und mit überdurchschnittlichem Gehalt.

Im September 2005 lag die Arbeitslosenrate bei Akademikern nach wie vor bei 4 % und damit deutlich unter der allgemeinen Arbeitslosenrate von 11,2 %. Gleichzeitig erzielen deutsche Akademiker durchschnittlich ein um 61 % höheres Einkommen als Absolventen des Sekundarbereichs II. Der alte Grundsatz „non scolae, sed vitae discimus“ stimmt also im doppelten Sinne: Im Sinne der Bildung lernen wir für das Leben, aber auch im Sinne des Einkommens lernen wir für das Leben. Je mehr wir gelernt haben, umso höher ist das Einkommen im Durchschnitt.

Bisher wird dieses gebührenfreie Studium von allen Steuerzahlern getragen, und zwar auch von all den vielen Steuerzahlern, die weder selbst studieren noch studiert haben und die auch keine Kinder im Studium haben oder je haben werden.

Die Gebührenhöhe von 500 € pro Semester ist im Vergleich zu den tatsächlichen Kosten des Studiums moderat. Die tatsächlichen Kosten liegen im Mittel bei 8 500 €; der Eigenbeitrag läge dann also im Mittel bei 12 %. Übrigens muss ein Industriemeister im Bereich der IHK Stuttgart mehr als 4 000 € für seine Ausbildung zahlen, ein technischer Forstwirt etwa 3 000 €, eine medizinisch-technische Radiologieassistentin, die sich in Esslingen ausbilden lässt, muss 7 200 € für ihre Ausbildung zahlen. Wenn man auch daran denkt, dass in Stuttgart ein Kindergartenplatz pro Monat etwa 135 € kostet, dann muss man sich schon fragen, ob es nicht geradezu gerecht ist – wenn man diesen Begriff schon bemüht –, Studiengebühren einzuführen, wenn auch so viele andere für ihre Ausbildung bezahlen müssen.

Das kostenfreie Studium war ein Privileg. Ich verstehe, dass diejenigen, die nun sehen, dass ein Privileg abgeschafft wird, dagegen demonstrieren. Es war immer so, dass diejenigen, deren Privilegien angegangen worden sind, dagegen demonstriert haben, und dies wird auch immer so sein.

Ich möchte nicht über höhere Gebühren spekulieren, das halte ich für müßig. 500 € sind die Basis der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gewesen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich den Argumenten unseres damaligen Eckpunktepapiers angeschlossen. Deshalb muss ich sagen: Aus rechtlichen Gründen, aber auch aus sozialen Gründen, weil die Gesamthöhe der Gebühr und damit auch die Gesamthöhe eines möglichen Darlehens auch eine Sozialkomponente ist, sind mit mir höhere Gebühren nicht zu machen.

Häufiges Argument gegen Studiengebühren ist, dass die Einführung allgemeiner Studiengebühren eine abschreckende Wirkung auf die Bildungsbeteiligung hätte. Dass das nicht so ist, sieht man an den Ländern mit Studiengebühren.

Die Studierquote liegt in Deutschland bei 35 %. In Großbritannien liegt sie bei 47 %, in den USA bei 64 % und in Australien bei 77 % – alles Länder mit Studiengebühren. In Österreich ist die Zahl der Studienanfänger zwar zunächst gesunken, als Studiengebühren eingeführt wurden. Doch derzeit ist die Bildungsbeteiligung in Österreich trotz Studiengebühren höher denn je. In Australien ist die Zahl der Studierenden nach Einführung der Studiengebühren deutlich gestiegen. Es ist auch so, dass die Einführung von Studiengebühren auf die sozialgruppenspezifische Zusammensetzung der Studienanfänger keinen Einfluss hatte. Die befürchtete stärkere Selektion der Studierenden hat dort nicht stattgefunden.

Die Umfrage bei Schülern nach ihrer Berufs- oder Studienwahl durch HIS, das Hochschulinformationssystem, hat auch ergeben, dass die Frage „Studium oder nicht Studium?“ offenbar nicht durch die Frage „Studiengebühren oder keine Studiengebühren?“ beeinflusst wird. Schüler, die nicht studieren, geben dafür meistens als Grund an, schnell Geld verdienen zu wollen oder einfach nicht studieren zu wollen, weil sie ein anderes Berufsziel haben und bei sich andere Begabungen sehen.

Wenn wir die Bildungsbeteiligung von Nichtakademikerkindern sehen, so erkennen wir, dass auch nach diesen Statistiken die Einführung von sozialverträglichen Studiengebühren keinen Einfluss auf diese Quote der Bildungsbeteiligung hat. In Deutschland nahmen nur etwa 16 % der Kinder von Eltern, die über keinen Abschluss im Sekundarbereich II verfügen, und nur 23 % der Kinder von Eltern mit einem Abschluss im Sekundarbereich II ein Studium auf. Im Vergleich dazu liegen die Werte in

Australien bei 20 bzw. 26 % und in Kanada bei 24 bzw. 42 % – beides Länder mit Studiengebühren.

Die Frage der Bildungsbeteiligung von Kindern aus Nichtakademikerschichten wird – das wissen alle – nicht mit dem Abitur oder nach dem Abitur gesteuert, sondern diese Steuerung findet viel früher statt. Studiengebühren haben darauf keinen Einfluss. Die Antwort auf diese Problematik ist die Initiative „Kinderland“. Denn die Orientierung auf ein Studium, auf eine akademische Laufbahn findet in einem sehr frühen Kindesalter statt.

Das vorliegende Studiengebührenmodell sichert durch seine sozialverträgliche Ausgestaltung gerade auch die Bildungsbeteiligung aller Schichten. Es war ein ausdrücklicher Auftrag der Kabinettsentscheidungen, gerade die Sozialverträglichkeit des Modells sicherzustellen. Dies geschieht durch zweierlei, nämlich durch ein nachlaufendes Kreditmodell, ein Darlehensmodell, und durch Ausnahmen vorab für Studierende, von denen man nicht annimmt, dass sie überhaupt Studiengebühren zahlen sollten.

Das Darlehensmodell, ausgehandelt mit der L-Bank, garantiert jedem Studierenden ein Darlehen, unabhängig von der Bonität, unabhängig vom Studienfach, unabhängig also von irgendwelchen persönlichen Bedingungen. Einen solchen Kredit kann keine andere Bank als eine öffentliche Förderbank geben. Man muss auch sagen: An diesem Kredit verdient die L-Bank nichts. Man hört immer wieder von Unkundigen, das ganze Modell sei zugunsten von Banken. Die L-Bank wird an diesem Modell nichts verdienen.

Betrachtet man das Angebot der KfW, das mit einem angeblich niedrigeren Zins durch die Presse geistert, muss man sagen: Die KfW ist keine Kundenbank. Sie macht das Kundengeschäft nicht selber. Der Zinssatz von 5,15 %, den die KfW genannt hat, ist der Zinssatz, der ihre Kosten abdeckt. Dazu kommen die Kosten der Bank, die dann das Kundengeschäft macht. Diese berechnet man mit 250 € pro Gebührenkredit. Betrachtet man die Gesamtrechnung, kommt man zu Gesamtprozentwerten, die nicht günstiger sind als das, was die L-Bank anbietet.

Übrigens steht bei unserem Modell das Darlehensmodell jeder Bank offen, ebenso die Beteiligung an dem Ausfallfonds. Die einzige Bedingung ist, dass die Kreditbedingungen mindestens denen der L-Bank entsprechen müssen. Wenn sie das tun oder günstiger sind, kann jede Bank an diesem Modell mitwirken.

Neben diesem Darlehensmodell gibt es die sozialen Komponenten der Ausnahmen vorab. Wir haben bei diesem Reformprozess, wie stets zuvor, die Beteiligten und die Betroffenen intensiv eingebunden. Wir haben zahlreiche Stellungnahmen erhalten und sie gründlich ausgewertet. Wir haben viele Änderungsvorschläge aufgegriffen, zum Beispiel in Bezug auf die Vereinfachung des Verwaltungsaufwands, indem die Ausnahmetatbestände, also die Tatbestände, aufgrund derer jemand nicht zahlen muss, klarer definiert worden sind, und wir haben beispielsweise in das Gesetz eingeführt, dass die Studierenden als Gremienvertreter an der Ausgabe und der Definition der Verausgabung der Gelder in den Hochschulen beteiligt werden müssen.

Wir haben aber auch klargestellt, dass diese Mittel tatsächlich zur Verbesserung der Lehre verwendet werden können: Es können Stellen geschaffen werden, selbst bei geltendem Kapazitätsrecht, ohne mehr Studierende aufnehmen zu müssen. Das heißt,

erstmalig wird es an deutschen Hochschulen rechtlich möglich sein, Niveaupflege in der Lehre zu betreiben.

Es gab natürlich auch Kritik. Die Hochschulleitungen wollen vor allem zwei Dinge:

- Sie wollen keine Gebührenbefreiungen vorab,
- sie wollen keinen Ausfallfonds.

Die Gebührenbefreiungen vorab sind sozial notwendig, und der Ausfallfonds ist notwendig, weil ohne Ausfallfonds der Zinssatz höher wäre. Außerdem garantiert erst der Ausfallfonds, dass jedem, ohne Ansehen der Person, der Bonität und des Faches, das er studiert, ein Kredit zusteht. Das heißt, beides ist notwendig für die soziale Komponente des Studiengebührenmodells.

Natürlich kann man verstehen, dass Hochschulen sagen: Wir hätten gern die gesamten Einnahmen. Aber unser Interesse ist nicht nur, dass den Hochschulen mehr Geld für die Lehre zufließt, sondern unsere Verpflichtung ist, die Sozialstaatskomponente auch in dieses Gesetz einzubringen und hochzuhalten.

Diese Hochschulen sind staatliche Hochschulen, und wir tragen die Verantwortung dafür, dass es eine Balance zwischen der sozialen Komponente – diese Gebühren sollen niemanden vom Studium abhalten – und der fiskalischen Komponente - die Hochschulen sollen genügend Mittel erhalten - gibt.

Die Ausfälle sind gewollte Ausfälle. Die Ausfälle können deshalb auch nicht als Verwaltungsaufwand gerechnet werden, was manche in ihrer klugen Prozentrechnung tun. Und der solidarische Ausgleich in einem Fonds aller Hochschulen ist wichtig, weil diese Gebühren keine Lenkungswirkungen zwischen den Hochschularten haben sollen, weder durch die Höhe noch durch eine Differenzierung des Ausfallfonds zwischen den Hochschulen. Dieser Fonds ist eben als Gemeinschaftsfonds der Hochschulen auch ein Teil der Sozialkomponente dieses Systems.

Das „Centrum für Hochschulentwicklung“ (CHE) hat im Zusammenhang mit der Anhörung festgestellt, es sei der Initiative Baden-Württembergs zu verdanken, dass nach jahrelanger Diskussion Studiengebühren Wirklichkeit werden, und dies quasi in Form der eigenen Idealvorstellung. Wir beschreiten Neuland mit diesem Modell in Deutschland. Wir werden deshalb das Gebührenmodell in seinen Auswirkungen sorgfältig beobachten müssen.

Zu diesem Zweck werde ich in unserem Hause ein Monitoringsystem einrichten, und wir werden zu diesem Monitoringsystem einen Beirat hinzuziehen, den wir schon bei der Entwicklung des Gesetzes konsultiert haben und in dem auch Kritiker von Studiengebühren und Kritiker dieses Gesetzes sitzen – AStA-Vorsitzende und Studentenfarrer –, denn wir wollen eine objektive Bewertung, ein objektives Monitoring haben.

Zum jetzigen Zeitpunkt – das kann ich mit Fug und Recht sagen – hat mein Haus das Mögliche mit bestem Wissen und Gewissen getan und haben die Regierungsfractionen mit bestem Wissen und Gewissen vieles dazu beigetragen, dass dieses Gesetz so geworden ist, wie es sich jetzt darstellt.

Damit ist nach menschlichem Ermessen alles getan worden, damit dieses Gesetz zum Erfolg wird: zum Erfolg für die Hochschulen, die nachhaltig besser finanziert werden, und auch zum Erfolg der Studierenden für ein besseres Studium. Ich bin überzeugt: diese Lösung wird so manchen Gebührengegner zu einer gebührenfreundlichen Einstellung führen.

Ich bin sicher, dass alle an den Hochschulen und Berufsakademien von der Reform profitieren werden: die Studierenden – auch die Studierenden, die gegen Studiengebühren sind – und die Lehrenden. Wir werden damit den Hochschulstandort Baden-Württemberg nach vorne bringen.

Die Hochschulen werden nach Abzug der Befreiungen ca. 200 Millionen € zusätzlich pro Jahr einnehmen. Davon müssen etwa 10 % zurückgestellt werden wegen des Ausfallrisikos von Krediten, die von manchen nicht zurückgezahlt werden können. Den Hochschulen verbleiben damit netto etwa 180 Millionen €, also genau so, wie wir es den Hochschulen immer zugesichert haben.

Dieses wird zur nachhaltigen Verbesserung der Lehre an den Hochschulen führen. Machen wir diesen Weg frei für ein besseres Hochschulsystem des Landes. Nur wenn man das Gute ständig verbessert, wird es gut bleiben. Wir aber wollen das Bessere so verbessern, dass wir in diesem Besseren besser sind als alle, denn alle streben nach besseren Hochschulen, aber wir sollten dabei vorne sein.

Vielen Dank.