



# Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT, FORSCHUNG UND KUNST

## **Zwischenbericht des unabhängigen Monitoring-Beirats Studiengebühren**

**Stand: März 2021**

Internationale Studierende von außerhalb der Europäischen Union, die zum Zwecke des Studiums an einer staatlichen Hochschule in Baden-Württemberg ein Studium aufnehmen, sind seit dem Wintersemester 2017/18 nach Maßgabe des Landeshochschulgebührengesetzes (LHGebG) gebührenpflichtig. Sie werden mit einem Betrag von 1.500 Euro pro Semester an den Kosten für ihre Hochschulausbildung beteiligt. Studierende, die bereits einen Hochschulabschluss in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben, müssen für ein weiteres Studium einen Betrag von 650 Euro pro Semester bezahlen. Schon im Gesetzentwurf wurden die Stellungnahmen mit den Vorbehalten und Einwendungen gegen die Studiengebühren dokumentiert<sup>1</sup>. Das Gesetz zur Änderung des LHGebG wurde am 3. Mai 2017 vom Landtag beschlossen<sup>2</sup>. Es trat am 17. Mai 2017 in Kraft<sup>3</sup>.

Die Auswirkungen der Einführung der Studiengebühren für Internationale Studierende und für ein Zweitstudium nach §§ 3 bis 10 LHGebG werden vom Wissenschaftsministerium beobachtet und überprüft, § 20 Absatz 3 LHGebG. Dabei sind insbesondere die entwicklungspolitisch relevanten Studiengänge und die Zusammensetzung der Internationalen Studierenden in den Blick genommen. In diesem Zusammenhang wurde auch unser unabhängiger Monitoring-Beirat berufen. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens wurde die Gestaltung der Arbeitsweise und Programmatik dem Beirat zugeordnet. Ein Abschlussbericht wurde für Ende 2021 erbeten.

---

<sup>1</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 16/1617 vom 14. Februar 2017, S. 34 bis 62 – Zusammenfassung der Anhörungsergebnisse.

<sup>2</sup> Landtagsdrucksache 16/2010 vom 5. Mai 2017.

<sup>3</sup> Vgl. GBl. Nr. 10 vom 16. Mai 2017, S. 245.

Der Zwischenbericht soll die bisherigen Erkenntnisse zusammenführen und die nächsten Schritte skizzieren. Verfasst wurde er unter dem Eindruck der Covid-19-Pandemie, zu deren Auswirkungen noch keine Zahlen vorlagen. Ungeachtet dieser Entwicklung dokumentiert der Zwischenbericht die bisherige Arbeit des Monitoring-Beirats bis Mai 2020 unter Berücksichtigung der bis Ende 2020 vorliegenden konsolidierten Zahlen des Statistischen Landesamts bis einschließlich 2019.

## **1. Sitzungen des Beirats und Materialien**

Der Monitoring-Beirat konstituierte sich am 12. Dezember 2018 und setzte seine Beratungen am 8. April 2019 und am 23. Oktober 2019 fort, jeweils im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst in Stuttgart. Die für den 27. März 2020 terminierte vierte Sitzung musste wegen der Covid-19-Pandemie abgesagt werden. Am 12. Mai 2020 wurde die vierte Sitzung online durchgeführt. Im Anschluss daran fand an diesem Tag ein Austausch des Beirats mit Frau Ministerin Bauer statt, ebenfalls online.

Seitens des Dachverbands Entwicklungspolitik Baden-Württemberg wurde den Mitgliedern in der Sitzung am 23. Oktober 2019 die Auswertung einer nicht repräsentativen Befragung von 56 Internationalen Studierenden präsentiert.

Auf Anforderung des Beirats wurden durch das Ministerium verschiedene Daten zu Neuimmatrikulationen von internationalen Studierenden, Befreiungen von Studiengebühren und Übersicht zu Regionen und Geschlechterverteilung zur Verfügung gestellt, die auf detaillierten Abfragen bei den Hochschulen bzw. auf Angaben des Statistischen Landesamts basierten.

## **2. Grundsätzliche Positionen zu den Studiengebühren**

Die Einführung der Studiengebühren für Internationale Studierende wird im Beirat überwiegend kritisch gesehen, aus verschiedenen, auch öffentlich diskutierten Gründen sozialer, politischer und philosophischer Natur:

- Internationalen Studierenden wird der Zugang zum Studium in Baden-Württemberg im Wesentlichen ohne Rücksicht auf ihre ökonomische Leistungsfähigkeit erschwert. Dies trifft vor allem Studierende aus den Ländern der Organisation Afrikanischer, Karibischer und Pazifischer Staaten (AKP-Staaten) und aus den Least Developed Countries (LDC-Staaten).

- Die Studiengebühren sind eine zusätzliche Belastung für Internationale Studierende, die ihr Studium in Baden-Württemberg auch im Übrigen selbst finanzieren müssen. Dies gilt auch für diejenigen, die ihr Bachelor-Studium wegen der Übergangsregelung gebührenfrei abgeschlossen haben, im Master-Studium gebührenpflichtig sind und trotz Integration keine Ausnahme in Anspruch nehmen können.
- Der Aufwand für die Hochschulen im Zusammenhang mit der Geltendmachung der Gebühren und der Prüfung von Ausnahmen und Befreiungen steht nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem Anteil, der bei den Hochschulen verbleibt (20%).
- Angesichts der Wettbewerbssituation, in der sich baden-württembergische Hochschulen mit den Hochschulen anderer Länder der Bundesrepublik Deutschland befinden, ist es nicht ausgeschlossen, dass die Studiengebühren dazu motivieren, sich in einem anderen Land zu bewerben. Dies kann auch bei im Ergebnis gleichbleibenden Studierendenzahlen Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Internationalen Studierenden in Baden-Württemberg haben. Gerade im Wettbewerb um die besonders begabten Internationalen Studierenden, deren Fähigkeiten nicht mit ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit verknüpft ist, sind für den Hochschulstandort Nachteile zu besorgen, die die Möglichkeit der Befreiung durch Satzung nicht aufwiegen kann.

Gleichzeitig werden im Beirat auch positive Aspekte beschrieben, die mit der Einführung von Studiengebühren für Internationale Studierende einhergehen:

- Den Hochschulen, insbesondere deren International Offices/Akademische Auslandsämter stehen mit den 20% aus den Gebühren Mittel für die spezifische Betreuung der Internationalen Studierenden zur Verfügung – Mittel, die bisher so nicht zur Verfügung gestanden haben.
- Die nicht kostendeckende Gebühr in Höhe von 1.500 Euro pro Semester ist im Vergleich zu den Gebührenrahmen in anderen Staaten niedrig. Die Ungleichheit hinsichtlich der Studiengebühren besteht also innerhalb Deutschlands – international betrachtet ist es nicht ungewöhnlich, dass alle oder auch nur Internationale Studierende studiengebührenpflichtig sind. Für finanziell leistungsfähige Studierende ist die Gebühr sogar niedrig angesetzt.
- Die Ausnahme- und Befreiungstatbestände sind zahlreich und ausweislich der Datenabfragen wirksam; einzelne kommen nicht zur Geltung, zum Teil seitens der Studierenden, zum Teil wegen der Hochschulen selbst. Neben

sozialen und humanitären Gründen und einem gefestigten Inlandsbezug werden auch Kooperationen geschützt.

Festzustellen ist, dass nur wenige Hochschulen von der Möglichkeit der Befreiung besonders begabter Studierender auf der Grundlage einer Satzung nach § 6 Absatz 4, 5 LHGebG Gebrauch gemacht haben; dort sollen Studierende aus AKP-/LDC-Staaten in besonderer Weise berücksichtigt werden. Für die Zeit 2017 bis 2020 konnten auf dieser Grundlage bis zu 508 Studierende befreit werden, für die Zeit 2020 bis 2023 können es bis zu 540 Studierende sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Erlass einer Satzung mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist, der eher dann betrieben wird, wenn die Zahl der zu befreienden Studierenden diesen Aufwand rechtfertigt: An 13 der 45 Hochschulen liegt der Wert bei zehn oder mehr Studierenden, die befreit werden können.

### 3. Zur Interpretation der Daten

Aus den zur Verfügung gestellten quantitativen Daten lässt sich keine eindeutige Entwicklung ableiten, weder zu Lasten einzelner Hochschularten noch zu Lasten bestimmter Herkunftsregionen. Die Statistik weist keine Daten für einzelne Länder aus, sondern ist in 14 Weltregionen zusammengefasst.

Der deutliche Rückgang der **Zahl der Internationalen Studienanfängerinnen und Studienanfänger** zum Wintersemester 2017/18 (minus 19,1%) hat sich in den folgenden Semestern nicht verfestigt: Der Zuwachs im Wintersemester 2018/19 betrug im Vergleich zum vorherigen Wintersemester 8,7% (6.194 im Vergleich zu 5.696). Im Wintersemester 2019/20 nahmen 6.294 Internationale Studienanfängerinnen und Studienanfänger ein Studium auf<sup>4</sup>.

Die **Zahl der insgesamt gebührenpflichtigen Internationalen Studierenden** stieg auf Basis einer Abfrage des Wissenschaftsministeriums von 2.706 im Wintersemester 2017/18 auf über 5.767 im Wintersemester 2018/19 auf 8.382 im Wintersemester 2019/20. Auch die Gebühreneinnahmen haben stetig zugenommen, vgl. Tabelle 1<sup>5</sup>. Die Zahlen der amtlichen Statistik, die in Tabelle 2 wiedergegeben sind

---

<sup>4</sup> Quelle: Statistisches Landesamt.

<sup>5</sup> Mit Einführung der Internationalen Studiengebühren hat das Wissenschaftsministerium jährlich Erhebungen durchgeführt. Die so erhobenen Daten sind mit den Daten der amtlichen Statistik nicht vergleichbar, weil die Zahl der potenziell gebührenpflichtigen Studierenden in der amtlichen Statistik nur näherungsweise bestimmt werden können. Dies liegt vor allem daran, dass neu immatrikulierte Studierende, die für höhere Fachsemester eingeschrieben werden, in der Statistik nicht identifiziert werden können.

und sich auf das Studienjahr beziehen, bestätigen den Trend der für die Wintersemester erhobenen Zahlen.

**Tabelle 1: Entwicklung der landesseitigen Einkünfte aus den Gebühren für Internationale Studierende (ohne Hochschulanteil in Höhe von 20%)**

	2017	2018	2019
Ist-Ergebnis	3.373.075,46	10.301.273,01	18.417.794,99

Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Der Anteil der weiblichen Studierenden unter internationalen Studienanfängerinnen und Studienanfängern war zwischen 2016 und 2019 leicht rückläufig (von 49,1 % auf 48,1 %); bei den AKP/LDC-Staaten war er zwischenzeitlich auf 37,7 % gestiegen; 2019 betrug er 34,7 %.

Diese Erkenntnisse aus einer quantitativen Betrachtung stellen nicht in Frage, dass sich die individuellen Wege Internationaler Studierender sowie Internationaler Studieninteressierter aus dem Nicht-EU- und Nicht-EWR-Ausland durch die Einführung von Studiengebühren verändert haben könnte.

**Tabelle 2: Internationale Studienanfängerinnen und Studienanfänger im 1. Hochschulsesemester nach Herkunftsregion und Geschlecht, je Studienjahr**

	Studienjahr							
	2016		2017		2018		2019	
	N	% weiblich	N	% weiblich	N	% weiblich	N	% weiblich
<b>Amerika</b>	<b>2298</b>	<b>48,1%</b>	<b>2296</b>	<b>48,1%</b>	<b>2282</b>	<b>49,1%</b>	<b>2165</b>	<b>47,5%</b>
Nordamerika	1250	50,2%	1197	50,0%	1220	52,8%	1098	48,0%
Lateinamerika	1048	45,6%	1099	46,0%	1062	44,9%	1067	47,0%
<b>Asien / Ozeanien</b>	<b>4664</b>	<b>50,9%</b>	<b>4188</b>	<b>50,9%</b>	<b>4464</b>	<b>51,2%</b>	<b>4422</b>	<b>49,5%</b>
VR China	2088	55,6%	1739	55,4%	1717	55,6%	1520	54,1%
Sonst. Ostasien	927	64,0%	898	64,3%	953	66,2%	970	67,9%
Südostasien	508	56,3%	477	52,8%	418	58,4%	364	54,7%
Südasien	1025	27,2%	971	30,4%	1265	31,7%	1440	30,4%
Australien/Ozeanien	116	47,4%	103	42,7%	111	49,5%	128	54,7%
<b>Arab. Raum / Afrika</b>	<b>1703</b>	<b>33,7%</b>	<b>1376</b>	<b>31,7%</b>	<b>1457</b>	<b>32,5%</b>	<b>1339</b>	<b>32,5%</b>
Naher Osten & Golfregion	679	34,2%	755	29,3%	841	28,5%	737	29,4%
Nordafrika	641	30,1%	329	32,8%	313	40,3%	275	36,4%
Afrika südl. Sah.	383	38,9%	292	36,6%	303	35,6%	327	36,1%
<b>Ost- und sonst. Europa</b>	<b>1279</b>	<b>56,4%</b>	<b>1084</b>	<b>56,8%</b>	<b>1091</b>	<b>57,2%</b>	<b>1314</b>	<b>54,6%</b>
Osteuropa & Sonst. Europa	788	58,9%	658	56,8%	613	63,0%	805	58,3%
Türkei	491	52,3%	426	56,8%	478	49,8%	509	48,9%
<b>Russland; Kaukasus, zentr. Asien</b>	<b>598</b>	<b>66,7%</b>	<b>438</b>	<b>68,0%</b>	<b>193</b>	<b>52,8%</b>	<b>372</b>	<b>67,7%</b>
Russland	372	76,1%	303	72,9%	101	54,5%	255	72,5%
Kaukasus & Zentralasien	226	51,3%	135	57,0%	92	51,1%	117	57,3%
<b>Gesamt</b>	<b>10.542</b>	<b>49,1%</b>	<b>9.382</b>	<b>48,9%</b>	<b>9.487</b>	<b>48,6%</b>	<b>9.620</b>	<b>48,1%</b>
<i>nachrichtlich:</i>								
<b>AKP / LDC</b>	<b>537</b>	<b>36,9%</b>	<b>462</b>	<b>37,7%</b>	<b>448</b>	<b>37,7%</b>	<b>495</b>	<b>34,7%</b>

1) Nur Haupthörer, ohne Studienanfänger/-innen aus EU/EWR-Ländern, ohne Promovierende

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Studierendenstatistik

#### 4. Die Covid-19-Pandemie als zusätzliche Belastung auch und insbesondere für Internationale Studierende

Das Coronavirus und Covid-19 haben eine Krise bewirkt, die für das gesamte Hochschulwesen und die internationalen Beziehungen Herausforderungen und zum Teil schwerwiegende Konsequenzen verursacht. Es ist absehbar, dass die Gewinnung internationaler Studierender erschwert wird und dass die Studiengebühren wenn auch nicht der zentrale, aber ein Faktor sind, der Rückgang und Verlagerung der Mobilität verursachen kann. Dabei sind vor allem die AKP- und LDC-Staaten in den Blick zu nehmen. Die Internationalen Studierenden vor Ort können durch die Pandemie in eine Notlage geraten sein, etwa soweit sie ihr Studium teilweise oder überwiegend durch eine Berufstätigkeit finanzieren, der sie derzeit nicht nachgehen können. Gleichzeitig ist eine Verlagerung von Studienangeboten in die

digitale Sphäre denkbar, was auch Chancen birgt und bei der Gestaltung des Studienangebots berücksichtigt werden sollte.

Die interkulturelle Erfahrung lässt sich durch eine – aufgrund der Covid-19-Pandemie nun deutlich ausgebaute – Digitalisierung der Lehre nicht ersetzen, zumal verschiedene Hochschularten bzw. Studiengänge unterschiedliche Anforderungen an die Lehre und deren physische Durchführung stellen.

Der Beirat nimmt zur Kenntnis, dass das Ministerium mit den Hochschulen im Austausch steht, um sicherzustellen, dass die Entscheidungen über Stundung, Erlass und ggf. Rückerstattung der Gebühren nach einheitlichen Kriterien getroffen werden. Die Handreichung (Version 2.0) in der Fassung vom 23. Juli 2020, den Hochschulen übersandt mit Schreiben vom 28. Juli 2020, liegt vor.

## **5. Nächste Schritte**

Der Monitoring-Beirat wird die Entwicklung der Studierendenzahlen und der Auswirkungen der Studiengebühren weiterhin begleiten. Ziel ist es, im Konsens Empfehlungen abzugeben, ob und wie die Studiengebühren fortgeführt werden könnten und sollten.

Primäres Anliegen ist es, die qualitative Dimension der Wirkungen zu berücksichtigen, sowohl in Bezug auf die Zusammensetzung der Kohorten, als auch mit Blick auf die individuellen Lebenslagen der Studierenden. Ein Augenmerk gilt dabei den AKP- und LDC-Staaten und denjenigen, die ihr Studium aufgrund der Gebührenpflicht oder aus anderen Gründen abbrechen oder deren Studium durch die Gebührenpflicht verlängert wird.

Dabei gilt es, weitere Informationsquellen zu erschließen und Akteure für den Austausch und die Lösung von Problemen zu gewinnen, etwa die Studierendenwerke mit Blick auf die Betreuung der Internationalen Studierenden und das Wohnraumangebot.

Prof. Dr. Dr. h.c. Antonio Loprieno, Vorsitzender  
für den Monitoring-Beirat

Der Monitoring-Beirat setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern

- der Landesrektorenkonferenzen der Universitäten, der Hochschulen für angewandte Wissenschaften und der Kunst- und Musikhochschulen,
- der Landeskonferenz der Gleichstellungsbeauftragten,
- der Akademischen Auslandsämter,
- des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration,
- der Landes-ASten-Konferenz,
- des Dachverbands Entwicklungspolitik Baden-Württemberg,
- des Diakonischen Werk der evangelischen Kirche in Württemberg e.V.,
- der Katholischen und der Evangelischen Kirche,
- des Studienbegleitprogramms für Studierende aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa in Baden-Württemberg,
- des Deutschen Akademischen Austauschdienstes und
- der Baden-Württemberg Stiftung gGmbH

und als Vorsitzendem Prof. Dr. Dr. h.c. Antonio Loprieno, Universität Basel, sowie als kooptierten Mitgliedern zwei Mitarbeitern des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst.