

04.07.2017

# **Gesetzentwurf**

**der Fraktion der SPD**

**Gesetz zur Gebührenfreiheit der Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen - Gebührenfreiheitsgesetz (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen)**

Datum des Originals: 04.07.2017/Ausgegeben: 05.07.2017

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)



## Gegenüberstellung

### Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

**Gesetz  
zur Gebührenfreiheit der Hochschulen  
des Landes Nordrhein-Westfalen - Ge-  
bührenfreiheitsgesetz (Gesetz zur Ände-  
rung des Gesetzes über die Hochschulen  
des Landes Nordrhein-Westfalen)**

### **Artikel 1 Änderung des Hochschulgesetzes NRW**

Das Hochschulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. September 2014 (GV. NRW. S. 547), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Aufnahme der Deutschen Hochschule der Polizei in das Hochschulgesetz NRW vom 15. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1149), wird wie folgt geändert:

Dem § 5 „Finanzierung und Wirtschaftsführung“ Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Die Erhebung jeglicher Art von Studiengebühren durch das Land oder die staatlich finanzierten Hochschulen in Nordrhein-Westfalen findet nicht statt.“

### **Auszug aus den geltenden Gesetzes- bestimmungen**

### **Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz - HG)**

#### **§ 5**

#### **Finanzierung und Wirtschaftsführung**

(1) Die staatliche Finanzierung der Hochschulen orientiert sich an ihren Aufgaben, den hochschulvertraglich vereinbarten Verpflichtungen und den erbrachten Leistungen.

(2) Die Mittel im Sinne des § 2 Absatz 3 Satz 3 werden in Form von Zuschüssen für den laufenden Betrieb und für Investitionen bereitgestellt. Die haushaltsrechtliche Behandlung dieser Zuschüsse und des Körperschaftsvermögens richtet sich ausschließlich nach dem Hochschulgesetz und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften. Die Hochschulen führen ihren Haushalt auf der Grundlage eines ganzheitlichen Controllings, das die Kosten- und Leistungsrechnung, eine Kennzahlsteuerung und ein Berichtswesen umfasst. Sie haben ihre Wirtschaftsführung so zu planen und durchzuführen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Bei ihrer Wirtschaftsführung berücksichtigen sie den Grundsatz der wirtschaftlichen und effektiven Verwendung ihrer Mittel. Spätestens mit

dem Haushaltsjahr 2017 folgen die Hochschulen in Wirtschaftsführung und Rechnungswesen den Regeln der doppelten Hochschulrechnungslegung und stellen zum Stichtag 1. Januar 2017 eine Eröffnungsbilanz auf.

(3) Die Zuschüsse nach Absatz 2 fallen mit ihrer Zuweisung in das Vermögen der Hochschule, zu dem auch die Erträge sowie das Vermögen der rechtlich unselbständigen Stiftungen gehören. Ab dem 1. Januar 2016 wird zwischen dem Land und den Hochschulen ein Liquiditätsverbund hergestellt. Den Hochschulen werden die Haushaltsmittel nach Absatz 2 weiterhin zur eigenständigen Bewirtschaftung zugewiesen. Die Zahlung des Landeszuschusses erfolgt automatisiert über ein Konto der Hochschule. Bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht verausgabte Mittel stehen der Hochschule zur Erfüllung ihrer Aufgaben überjährig zur Verfügung.

(4) Nach Ablauf des Haushaltsjahres ist ein Jahresabschluss zu erstellen. Seine Prüfung erfolgt nach Maßgabe der Grundordnung der Hochschule. Der Hochschulrat erteilt die Entlastung.

(5) Die Aufnahme von Krediten zur Deckung der Ausgaben ist nur dann zulässig, wenn die Hochschule in Wirtschaftsführung und Rechnungswesen kaufmännischen Grundsätzen folgt und ein testierter Jahresabschluss vorliegt. Die Kredite dürfen insgesamt den vom Ministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium festgelegten Kreditrahmen nicht überschreiten. Aus Kreditgeschäften der Hochschule kann das Land nicht verpflichtet werden. Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für die Übernahme von Bürgschaften und Garantien.

(6) Wird die Hochschule zahlungsunfähig oder droht sie zahlungsunfähig zu werden, hat das Rektorat hierüber ohne schuldhaftes Zögern das Ministerium zu informieren. Das Ministerium bestellt im Einvernehmen mit dem Finanzministerium im Falle der eingetretenen oder drohenden Zahlungsunfähigkeit der Hochschule eine staatliche Beauftragte oder einen staatlichen Beauftragten oder

mehrere staatliche Beauftragte, die die Befugnisse der Gremien, einzelner Mitglieder von Gremien oder von Funktionsträgerinnen oder Funktionsträgern der Hochschule an deren Stelle ausüben; das Gleiche gilt im Falle der eingetretenen Zahlungsunfähigkeit auf Antrag eines Gläubigers. Der Hochschule steht hinsichtlich der Bestellung ein Anhörungsrecht zu. Das Ministerium kann im Einvernehmen mit dem Finanzministerium der Hochschule im Falle ihrer drohenden oder eingetretenen Zahlungsunfähigkeit als verbindlichen Rahmen für ihre Wirtschaftsführung auch ein Haushaltssicherungskonzept vorgeben, welches dem Ziel dient, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauerhafte Leistungsfähigkeit der Hochschule zu erreichen; im Falle einer derartigen Vorgabe kann auf die Bestellung nach Satz 2 verzichtet werden. Wird die Hochschule zahlungsunfähig, haftet das Land für die Forderungen der Beamtinnen und Beamten aus Besoldung, Versorgung und sonstigen Leistungen, die die Hochschule ihren Beamtinnen und Beamten zu erbringen hat. Das Gleiche gilt hinsichtlich der Lohn-, Gehalts- oder Vergütungsforderungen der Personen, die an der Hochschule beschäftigt sind oder ausgebildet werden. Soweit das Land Forderungen im Sinne der Sätze 5 und 6 befriedigt, gehen sie auf das Land über. Die Maßnahmen nach den Sätzen 2 und 4 werden durch die Haftung nach den Sätzen 5 und 6 nicht ausgeschlossen. Wird die Hochschule zahlungsunfähig, stellt das Land zudem sicher, dass ihre Studierenden ihr Studium beenden können.

(7) Die Hochschulen dürfen ungeachtet der Rechtsform wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen (unternehmerische Hochschultätigkeit), wenn

1. Zwecke von Forschung und Lehre, des Wissenstransfer, der Verwertung von Forschungsergebnissen oder sonstige Zwecke im Umfeld der Aufgaben nach § 3 dies rechtfertigen,
2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Hochschule und zum voraussichtlichen Bedarf steht,

3. die Hochschule einen angemessenen Einfluss in den Organen des Unternehmens erhält und
4. die Einlage aus freien Rücklagen der Hochschule erfolgt und die Einlageverpflichtung und die Haftung der Hochschule auf einen bestimmten und ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt werden.

Eine unternehmerische Hochschultätigkeit für sonstige Zwecke im Umfeld der Aufgaben nach § 3 ist darüber hinaus nur zulässig, wenn dieser Zweck durch andere Unternehmen nicht ebenso gut und wirtschaftlich erfüllt werden kann. Die unternehmerische Hochschultätigkeit muss darauf gerichtet sein, dass der Zweck nach Satz 1 Nummer 1 erfüllt wird. Die haushaltsrechtliche Behandlung der unternehmerischen Hochschultätigkeit richtet sich ausschließlich nach dem Hochschulgesetz und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften; Absatz 9 Satz 3 gilt entsprechend. Gehört der Hochschule oder dieser zusammen mit einer oder mehreren juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Mehrheit der Anteile, werden der Jahresabschluss, der Lagebericht und die Wirtschaftsführung von einer Wirtschaftsprüferin oder einem Wirtschaftsprüfer geprüft. Die Prüfung erfolgt auch nach den für die Beteiligung der Gebietskörperschaften an privatrechtlichen Unternehmen geltenden besonderen Prüfungsbestimmungen des § 53 Absatz 1 des Haushaltsgrundsatzgesetzes.

(8) Das Ministerium entwickelt ein Reformmodell der staatlichen Finanzierung der Hochschulen im Sinne einer strategischen Budgetierung. Es kann zur eigenverantwortlichen Steuerung der Hochschulen mit dem Ziel der Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit für die Hochschulen durch Rechtsverordnung anordnen, das Reformmodell im Sinne des Satzes 1 zu erproben.

(9) Das Ministerium regelt durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium das Nähere zur haushaltsrechtlichen Behandlung der staatlichen Zuschüsse und des Hochschulvermögens, zur Aufnahme von Krediten, der Übernahme von

Bürgschaften und Garantien sowie für den Fall der drohenden oder eingetretenen Zahlungsunfähigkeit. Zu dieser Rechtsverordnung erlässt das Ministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium Rahmenvorgaben zur Wirtschaftsführung und zum Rechnungswesen, zum Nachweis der sachgerechten Verwendung der Mittel sowie zum Jahresabschluss. Der Landesrechnungshof prüft die Wirtschaftsführung.

## **Artikel 2 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.



## Begründung

### Zu Artikel 1

„Wir werden die Hochschulen darin unterstützen, ihre Internationalisierungsstrategien erfolgreich umzusetzen. Wir brauchen Hochschulen mit international sichtbarem Profil, um die weltbesten Forscherinnen und Forscher für den Wissenschaftsstandort Nordrhein-Westfalen gewinnen zu können. Zudem werden wir internationale Studierenden-Austauschprogramme unterstützen.“ Diese Formulierung macht eindeutig klar: Es darf keine Art von Studiengebühren in Nordrhein-Westfalen geben, auch nicht für ausländische Studierende. Sonst wird ein wichtiges Argument für den Studienstandort NRW und damit zur Gewinnung von zusätzlichem hervorragendem wissenschaftlichem Nachwuchs zunichte gemacht. Allerdings findet sich die zitierte Formulierung auf Seite 21 des aktuellen Koalitionsvertrages von CDU und FDP.

Mit der gleichzeitigen Ankündigung Gebühren in Höhe von 3000 Euro pro Jahr für ausländische Studierende einführen zu wollen, erreichen CDU und FDP das exakte Gegenteil von ihrer wohlklingenden und hinreichend unkonkreten Formulierung zur Internationalisierung. Die Koalitionäre entlarven sich damit selbst. Denn viele Studierende werden sich so ein Studium in Nordrhein-Westfalen nicht mehr leisten können, da dieses nur aufgrund von Studiengebühren zukünftig schnell 15.000 Euro mehr kosten wird. Dies bedeutet dann auch den Verzicht auf gute Nachwuchswissenschaftlerinnen und –wissenschaftler und qualifizierte Fachkräfte für hiesige Unternehmen und ist daher in vielerlei Hinsicht sehr kurzfristig. Sogar der Vorwurf des Rassismus wurde von Studierenden gegenüber CDU und FDP aufgrund der Ungleichbehandlung von Studierenden aufgrund ihrer Herkunft erhoben.

### *Viele Organisationen gegen Gebührenpläne*

Die Gebührenpläne sind aus vielen Gründen rundweg abzulehnen, sie schaden der Internationalisierung, dem Wissenschaftsstandort NRW, letztlich auch der Wirtschaft, einer kohärenten Entwicklungszusammenarbeit, dem kulturellen Austausch und nicht zuletzt den betroffenen Studierenden und den Studierendenschaften insgesamt. Dieser Meinung sind auch die Studierendenvertretungen in Nordrhein-Westfalen, viele Hochschulen (vgl. bspw. „Hochschulen besorgt über Gebührenpläne“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 20. Juni 2017), Hochschulleitungen, Studierendenwerke, Gewerkschaften, sowie Bürgerinnen und Bürger.

### *Gebührenfreiheitsgesetz für NRW*

Deshalb benötigt Nordrhein-Westfalen nun, nachdem die Studiengebührenfreiheit nicht mehr glaubwürdig garantiert wird, umgehend ein Gebührenfreiheitsgesetz, welches jegliche Gebühren und Beiträge ausschließt. Nur so erhalten alle Studierenden in Nordrhein-Westfalen auch zukünftig die Garantie, dass sie von Studiengebühren jeglicher Art verschont bleiben und so ihr Studium auch aufnehmen, beziehungsweise erfolgreich beenden können. Denn die Campus-Maut benachteiligt Studierwillige mit ökonomisch schwachem Hintergrund, deren Verschuldungsneigung zudem in aller Regel verständlicherweise nicht ausgeprägt ist. Das gilt für junge Menschen egal welcher Herkunft. Viele von ihnen wollen in NRW lernen, leben und schließlich auch arbeiten und Steuern zahlen. Die Gebührenpläne von Schwarz-Gelb gefährden ab sofort das Studium von Studierenden aus Ländern, die nicht der Europäischen Union angehören. Sie sind daher umfassend abzulehnen. Bislang kann nicht einmal beziffert werden, wann und in welchem Umfang dies zu Mehreinnahmen führt und wie diese den Hochschulen zur Verfügung gestellt werden können.

*Allgemeine Studiengebühren drohen*

Indem durch die Pläne die Tür für Studiengebühren wieder sperrangelweit aufgestoßen wird, müssen zudem auch alle anderen Studierenden befürchten, in Zukunft wieder zur – dann vermutlich deutlich höheren als vor 2011 - Gebührenpflicht herangezogen zu werden. Der Schritt von speziellen zu allgemeinen Gebühren ist erfahrungsgemäß sehr klein, es reicht eine unvorhergesehene Finanzsituation des Landes und die möglichen Mehreinnahmen entfalten ihren unwiderstehlichen Reiz. Die jetzigen und zukünftigen Studierenden in Nordrhein-Westfalen haben aber unabhängig von ihrer Herkunft Planungssicherheit und ein bezahlbares und gutes Studium verdient. Deshalb kann nur die hier vorgeschlagene gesetzliche Regelung Klarheit schaffen.

*Fatal: Krumen für die Hochschulen, unüberwindbare Hürde für die Studierenden*

Die derzeit geplante Regelung zur Erhebung von Studiengebühren enthält gemäß Koalitionsvertrag von CDU und FDP einige Ausnahmen und Sonderfälle für Studierende aus Entwicklungsländern, für anerkannte Flüchtlinge und für Studierende mit besonderen sozialen Härten. Gleichzeitig kommen die Studierwilligen aus vielen verschiedenen Ländern mit wiederum anderen Regelungen, Voraussetzungen und möglicherweise Sprachbarrieren zu uns nach NRW. Daher wird das vorgesehene Modell im Prinzip auf eine individuelle und aufwendige Einzelfallprüfung hinauslaufen, was eigentlich auch den Koalitionären schnell klar sein müsste. Also wird es einen großen zusätzlichen bürokratischen Aufwand geben, zum Beispiel zur Frage, wann eine besondere soziale Härte vorliegt. Das, obwohl CDU und FDP von Bürokratieabbau gesprochen haben. Der Bürokratieaufwuchs wird dann wiederum einen beträchtlichen Teil der zusätzlichen Einnahmen aufbrauchen.

Was hinzu kommt ist, dass derzeit bezüglich der zusätzlichen Einnahmen unbelegte Zahlen kursieren, die voraussetzen, dass die Zahl der ausländischen Studierenden weitgehend gleich bleibt. Anzunehmen, dass wenn man den Preis eines Gutes von Null auf 3000 Euro pro Jahr erhöht, die Nachfrage gleich bleibt, dürfte sogar denjenigen als naiv erscheinen, die bisher keine betriebswirtschaftlichen Erfahrungen gesammelt haben.

Wenn also zukünftig durch die Gebührenerhebung erwartbar weniger ausländische Studierende in NRW ein Studium aufnehmen werden, zudem hohe Bürokratiekosten befürchtet werden müssen und Ausnahmen dazu führen, dass weniger Studierende der Bezahlpflicht unterliegen und zudem ein bisher sehr vage angekündigtes Stipendienprogramm finanziert werden soll, dann bedeutet dies schlussendlich sehr geringe Einnahmen.

Mit diesen eh schon geringen Erlösen aus der Campus-Maut ist zudem erst in einigen Jahren zu rechnen, da angekündigt wurde, dass es aufgrund des Vertrauensschutzes für aktuelle Studierende zunächst keine Bezahlpflicht geben wird.

Das alles führt dazu, dass letztlich nicht ausschließlich die betroffenen Studierenden, sondern auch alle Hochschulen in NRW die Leidtragenden sein werden. Denn CDU und FDP haben keine konkreten Finanzvorhaben angekündigt, außer die Weiterführung der schon durch das SPD-geführte Wissenschaftsministerium unterschriebene und umgesetzte Hochschulvereinbarung NRW 2021 und eben Studiengebührenmehreinnahmen. So drohen bei der Hochschulfinanzierung düstere Zeiten, vor allem im Vergleich zu der Rekordsteigerung des Wissenschaftsetats von 2010 bis 2017 um fast 50 Prozent. Im schlimmsten Fall bleibt die einzige Steigerung der Mittel für Hochschulen somit eine vergleichsweise geringe Einnahme aus Studiengebühren, falls diese überhaupt den Hochschulen zur Verfügung gestellt werden. All das auf dem Rücken der Studierenden. Für die Hochschulen möglicherweise nur Krumen, die nicht

zu einer positiven Entwicklung reichen und für viele Studierende eine so große Hürde darstellen, dass kein Studium aufgenommen werden kann – das kann niemand ernsthaft wollen, für sinnvoll erachten und verantworten.

#### *Gebührenmodell aus dem Koalitionsvertrag hat weitere Nachteile*

Ein zweiter Blick auf die nun von CDU und FDP geplanten Studiengebührenpläne offenbart noch eine ganze Reihe von weiteren Problemen und Nachteilen, welche bei rationaler Betrachtung zu einer Ablehnung des Vorhabens und dafür zum Beschluss des Gebührenfreiheitsgesetzes führen müssen. Neben dem bereits beschriebenen Schaden für den Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort NRW und der damit verbundenen Internationalisierung, würde die geplante Regelung in Zeiten von Fachkräftemangel zu einer weiteren Verschärfung der Situation und zu einem großen Innovationshemmnis in unserem Bundesland führen.

Außerdem droht die konkrete Ungleichbehandlung von Studierenden, wenn beispielsweise in der gleichen Vorlesung junge Menschen sitzen, die keine Gebühren zahlen und solche, die 3000 Euro im Jahr bezahlen müssen. Es entstehen möglicherweise andere Erwartungshaltungen an Dozierende oder die Hochschule. Auch andere Notlagen und Grundvoraussetzungen für den Studienalltag werden die Folge sein. All das in ein und demselben System und mit eigentlich identischen Ansprüchen.

Perspektivisch werden durch die Campus-Maut wirtschaftlich wichtige Mittler zu außereuropäischen Märkten von einem Studium in NRW abgeschreckt. So werden international agierende Unternehmen in Nordrhein-Westfalen kaum noch ausländische Fachkräfte finden, die hier studiert haben und die hiesige Mentalität und die Vorteile des Standorts kennen und eine Brücke in ihre Heimat schlagen.

Diese Art von Studiengebühren schadet darüber hinaus der Entwicklungszusammenarbeit. Mit der Ausbildung von Studierenden aus Entwicklungsländern leisten die Universitäten und Hochschulen in Nordrhein-Westfalen einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Armut und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung – damit tragen sie auch zur Bekämpfung von Fluchtursachen bei. Junge Menschen aus Entwicklungsländern tragen nach ihrem Abschluss in den Heimatländern maßgeblich zur Lösung von Entwicklungsproblemen bei, da sie oft Schlüsselpositionen in der öffentlichen Verwaltung, Bildungseinrichtungen, im Privatsektor oder Projekten der Entwicklungszusammenarbeit einnehmen. Die Gebühren würden dies in vielen Fällen verhindern. Entwicklungshilfe und Demokratievermittlung in andere Länder wird auch dadurch konterkariert, indem sich zukünftig vorrangig wohlhabende ausländische Studierende ein Studium hier leisten können.

Zudem wird mit Blick auf spezielle Regionen durch die massive Verteuerung des Studiums ein Mittel der geregelten Aufnahme von Studierwilligen abrupt beendet. So war es bisher deutlich einfacher jungen Menschen aus den Mittelmeeranrainerstaaten Tunesien, Marokko und Algerien Studienangebote zu machen, die letztlich zum Nutzen aller Beteiligten war. Eine geregelte Studienaufnahme ist eine Möglichkeit Jugendliche gezielt von dem Versuch abzuhalten illegal oder unter Nutzung eines Asylantrages nach NRW zu kommen und gleichzeitig Fachkräfte anzuwerben und auszubilden.

All diese zahlreichen Argumente gegen Studiengebühren wurden bisher nicht berücksichtigt. Sie zeigen eindrucksvoll, wie unsinnig die Gebührenpläne der Regierung sind. Aus diesem Grund und weil ein Großteil der Menschen in NRW und an NRW-Hochschulen gegen Studiengebühren ist, muss das Gebührenfreiheitsgesetz beschlossen werden. Letztlich erhalten alle Studierende in NRW nur dadurch Gewissheit, dass sie auch in Zukunft gebührenfrei und gut in Nordrhein-Westfalen studieren können.

### Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

Norbert Römer  
Marc Herter  
Michael Hübner

und Fraktion