



Postfach 55099
D 5509 Mainz, den 29. Oktober 2002
Tel.: 06131 / 3922201
Fax: 06131 / 3922919
Mail: kanzler@verwaltung.uni-mainz.de
Az.: studk-007/Dr.E

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für die Einführung von Studienkonten und zur Erhebung von Hochschulgebühren (Studienkonten- und -finanzierungsgesetz – StKFG)

1. Einführung eines Studienkontenmodells (Art. 2 § 2 Entwurf StKFG)

a. Grundsätzliche Bewertung

Unter der politischen Prämisse der Kostenfreiheit eines Erststudiums an einer deutschen Hochschule stellt die Einrichtung von Studienkonten ein sachgerechtes, praktikables und zukunftsfähiges Modell dar. Sofern die in dem Entwurf benannten Rahmenbedingungen in Kraft gesetzt werden, ist das Studienkontenmodell hochschulpolitisch vertretbar: Es sichert den jetzt bereits eingeschriebenen sowie den künftigen Studierenden einen vertretbaren und vor dem Hintergrund der tatsächlichen Fachstudierendauern an deutschen Hochschulen ausreichenden zeitlichen Rahmen für ein kostenfreies Erststudium. Sofern eine entsprechende Refinanzierung der Hochschulen über das Studienkontenmodell sichergestellt wird und das Modell in Richtung einer konsequent leistungsbezogenen Verbuchung von Studien- und Prüfungsleistungen weiterentwickelt wird, erhalten die Fachhochschulen und Universitäten in NRW ein effektives Instrument für eine leistungsabhängige interne Steuerung im Bereich von Studium und Lehre einschließlich der Weiterbildung.

Begrüßt wird die erfolgte intensive Absprache zwischen den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz für die Einführung und Ausgestaltung von Studienkonten. Auf diese Weise wird für Studierende der problemlose Wechsel zwischen diesen beiden Bundesländern gewährleistet, außerdem erhöht sich die Effizienz bei der Entwicklung und Einführung der erforderliche EDV-Unterstützung. Schließlich wird verhindert, dass ein Bundesland durch die nicht abgestimmte Maßnahme eines benachbarten Bundesland einseitig belastet wird, wie das beispielsweise im Zusammenhang mit der Einführung von Studiengebühren für Langzeitstudierende in Baden-Württemberg erkennbar geworden ist. Es ist dringend zu wünschen, dass diese Absprache mit NRW sowie mit weiteren Ländern fortgesetzt wird.

Die vorgesehene zeitliche Dimensionierung eines gebührenfreien Erststudiums (doppelte Regelstudienzeit) ist großzügig und ermöglicht jedem Studierenden in angemessener und vertretbarer Zeit, sein Examen zu erreichen. Besondere individuelle und soziale Sachverhalte, die potentiell zur Verlängerung von Studienzeiten führen können, scheinen berücksichtigt.

Allerdings ist zu klären, ob die für die Erhebung von Gebühren vor Einführung des Studienkontenmodells vorgesehenen Bestimmungen des Art. 2 § 3 Abs. 5 in gleicher Weise auch bei der sich anschließenden Abrechnung von Studienkonten (§ 2) anzuwenden sind. Dass Studierende, die über einen besseren finanziellen Hintergrund verfügen, gegenüber Studierenden, die aus finanziellen oder sozialen Gründen in ihrem Studium behindert sind, einen Vorteil dadurch erlangen, dass sie ggf. ein höheres Restguthaben für postgraduale oder weiterbildende Studien erhalten, ist nicht dem Studienkontenmodell anzulasten, sondern stellt ein davon unabhängiges prinzipielles Problem dar, das unabhängig von der Gesetzesvorlage auf einer anderen Ebene behandelt und ggf. gelöst werden kann.

Hingewiesen sei allerdings darauf, dass derzeit für Rheinland-Pfalz eine Ausstattung des Studienkontos mit einem höheren Wert (1,4fach = 220 SWS) vorgesehen ist. Auf der anderen Seite wird dabei der das Konto nicht belastende Wechsel innerhalb der ersten beiden Semester aufgegeben, wodurch gleichzeitig weiterreichende Probleme vermieden werden, die mit dem Einräumen von zwei „Orientierungssemestern“ entstehen (z.B. Anrechnungsmöglichkeit von Studienleistungen).

Soweit aus dem Gesetzesentwurf erkennbar, sind die von der Landesregierung vorgelegten Vorgaben für die Einführung von Studienkonten mit vertretbarem Aufwand umsetzbar. Die verwaltungsseitigen Kosten für die Einführung und Durchführung des Studienkontenmodells (ohne die vorgesehenen Darlehen) sind, je nach Art des Verfahrens, allerdings zumindest in der Eingangsphase vergleichsweise hoch: Sofern in einem ersten Schritt die Einführung von Generalkonten mit einer Regelabbuchung vorgesehen ist, reicht die Ergänzung des Standard-Studierendenverwaltungssystems (HIS-SOS) aus; die Kosten für die entsprechende Programmiererweiterung dürften vergleichsweise unerheblich sein. Zeit- und personalintensiv ist die einmalige Einrichtung und Berechnung der Studienkonten für alle Studierenden des Landes. Auch bei weitgehender Automatisierung und Generalisierung dürfte doch in mindestens einem Drittel aller Studienfälle eine Detailüberprüfung und Nachberechnung aufgrund geltend gemachter individueller Besonderheiten erforderlich sein. Für die Universität Mainz rechnen wir hierfür mit ca. 1,9 MitarbeiterInnenjahren.¹ Für die dauerhafte Administration der Studienkonten rechnen wir bei diesem Modell der Regelabbuchung mit einer Mehrbelastung von ca. 0,5 Mitarbeiter/innen.

Bei der für eine nachfolgende Phase vorgesehenen Einführung einer leistungsbezogenen Verbuchung erhöhen sich die Kosten zumindest in einer Eingangsphase um ein Mehrfaches. Zum einen handelt es sich um einmalige Einführungskosten für den Aufbau eines flächendeckenden Systems zur Erfassung von Studien- und Prüfungsleistungen sowie deren standardisierter Abgleich mit dem vom Studierendensekretariat verwalteten Studienkonto erforderlich ist. Hieraus ergeben sich Hard- und Softwarekosten, die derzeit noch nicht genau bezifferbar sind. Hinzu kommen Personalkosten zur Anpassung der Standard-Prüfungsverwaltung (z.B. HIS-SOS) an die jeweilige Prüfungs- und Studienordnung. Die Universität Mainz, die sich derzeit in einer modellhaften Einführungsphase (6 Fächer bzw. Fachbereiche) befindet, stellt hierfür derzeit 1,5 MitarbeiterInnenstellen bereit. Bei einer flächendeckenden Einführung müssen diese Kapazitäten voraussichtlich vorübergehend (mind. 2 Jahre) auf mind. 2,5 Stellen aufgestockt werden müssen. Mit Blick auf den permanenten Anpassungs- und Betreuungsaufwand gehen wir von einem dauerhaften Zusatzbedarf von 1,5 – 2,0 MitarbeiterInnenstellen aus. Dazu kommen die o.g. Aufwendungen im Umfang von ca. 0,5 Stellen für die dauerhafte Administration der Studienkonten.

Diesen Zusatzkosten steht allerdings ein auf Dauer gesehen, wenn auch derzeit nicht quantifizierbares Einsparpotenzial gegenüber. Die Einführung leistungsstarker Studien- und Prüfungsverwaltungssysteme, die im Zusammenhang mit der Einrichtung modularisierter Bachelor- und Masterstudiengänge ohnehin erforderlich ist, wird die zur Zeit stellenweise sehr personalintensiven Verwaltungsabläufe in den Prüfungsämtern deutlich reduzieren können. In welchem Umfang die o.g. dauerhaft auftretenden personellen Mehraufwendungen dadurch kompensiert werden können, ist allerdings gegenwärtig nicht genauer abschätzbar.

¹ 10.000 Fälle, Bearbeitungszeit pro Fall 20 Minuten → ca. 3.000 Mitarbeiter-Stunden; 1 Mitarbeiterjahr = 1.600 Stunden.

b. Verstärkung weiterer hochschulpolitischer Entwicklungen

Aus der Sicht der Universität Mainz kann das Studienkontenmodell die politisch gewollte und konsequent zu betreibende Einrichtung modularisierter und mit einem Kreditpunktesystem (ECTS) verbundener Studiengängen nachhaltig befördern, da sich bei einer Zusammenführung beider Anliegen erhebliche Synergien ergeben. Dies setzt voraus, dass die Hochschulen zügig die Überarbeitung der Prüfungs- und Studienordnungen vornehmen und parallel dazu flächendeckend ein geeignetes Prüfungsamtverwaltungssystem (bspw. HIS-POS) einführen, das die problemlose und komfortable Erfassung und Verwaltung der hohen Zahl der pro Semester zu erbringenden Studien- und Prüfungsleistungen ermöglicht und den Studierenden jederzeit detailliert Auskunft über ihren aktuellen Leistungsstand gibt. Für die Hochschulen bedeutet das einmalig einen hohen personellen und materiellen Aufwand, um die erforderliche Infrastruktur aufzubauen (s.o.). Wird dieser Kraftakt aber erfolgreich bewältigt, werden die Hochschulen einerseits in diesem Bereich über moderne und leistungsfähige Strukturen verfügen, andererseits ist davon auszugehen, dass Personalressourcen, die durch administrative Tätigkeiten gebunden würden, für höherwertige Aufgaben, speziell die Beratung und Betreuung von Studierenden, freigesetzt werden.

Zumindest andeutungsweise sei darauf hingewiesen, dass eine konsequente leistungsbezogene Abrechnung der im einzelnen Fach bzw. von der einzelnen Professur abgerufenen Lehrleistung eine wesentliche Grundlage für eine Quantifizierung und Bonifizierung der im Grundsatz bereits beschlossenen leistungsbezogenen Besoldung des Lehrpersonals bilden kann.

c. Positive Einzeleffekte

Über diese grundlegenden Entwicklungsperspektiven hinaus führt das Studienkontenmodell in einer Reihe von aktuellen Problempunkten zu positiven Entwicklungen:

- Durch die Verknüpfung von Lehrleistungen mit einem geldwerten Studienkonto wird der Druck auf die Fächer und die Lehrenden verstärkt, die Studierbarkeit eines Studiengangs in der vorgesehenen Studienzeit sicher zu stellen. Dies betrifft sowohl die Organisation des Lehrangebots (Notwendigkeit eines strukturierten und zeitlich koordinierten Lehrangebots einschließlich der Möglichkeit kurzfristiger Wiederholungsmöglichkeiten) als auch die Qualität und Prüfungsrelevanz der einzelnen Lehrveranstaltung. Es ist davon auszugehen, dass die Hochschulen nach der Einführung der Studienkonten diesbezüglich in eine Reihe von Rechtsverfahren hinein gezogen werden. Sofern dadurch aber bestehende Mängel aufgedeckt und beseitigt werden, wird man dies letztlich als einen Weg kennzeichnen müssen, der zur Qualitätssicherung und -entwicklung der Hochschulen in Studium und Lehre beiträgt. Die Fächer und Fachbereiche wären allerdings gut beraten, wenn sie im Vorfeld forensischer Auseinandersetzungen entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung des Lehrangebots ergreifen würden.
- In zunehmendem Maße ist die Einschreibung parallel in mehrere Studiengänge zu beobachten. Um sich gegriffen hat dies in Fächern, die neben dem Staatsexamen für das Lehramt gleichzeitig einen Magister- oder Diplomabschluss anbieten; diese Tendenz wird sich mit der Einführung von Bachelorstudiengängen sicherlich deutlich verstärken. Bei allem Verständnis dafür, dass sich Studierende damit bessere berufliche Einstiegsmöglichkeiten versprechen, werden doch durch diese Strategie sowohl wertvolle zeitliche Ressourcen bei den Studierenden als auch bei den Hochschulen teure Studienplätze bzw. entsprechende Lehrleistungen gebunden. Speziell im Bereich des Lehramts hat dies dazu geführt, dass das Profil des Lehramtstudiums stark verwischt ist und wegen der häufig fehlenden Identifizierung mit dem Berufsfeld Schule die inzwischen allseits bekannten Probleme in der schulischen Bildung noch verstärkt werden.

Dadurch, dass zukünftig für ein Doppelstudium Studiengebühren erhoben werden, wird der Wert eines solchen Studiums verdeutlicht, die Entscheidung für einen bestimmten Studienabschluss gefördert und damit ein zielgerichtetes Studieren unterstützt. Außerdem ermöglicht es den Ländern und den Hochschulen, die unterschiedlichen Profile der Abschlüsse deutlicher als bisher heraus zu arbeiten.

- Der in den zurück liegenden Jahren immer stärker zu beobachtende Missbrauch, sich nach einem bereits absolvierten Studium weiterhin oder erneut an einer Hochschule einzuschreiben, um die für Studierende eingeräumten Vergünstigungen (speziell das mit einem hohen geldwerten Vorteil verbundene Studierendenticket) in Anspruch nehmen zu können,

ohne dass tatsächlich ein weiterer Abschluss angestrebt wäre, wird durch das Studienkontenmodell wirkungsvoll eingedämmt.

- Grundsätzlich positiv wird auch die Erhebung von Gebühren für ein Studium im Alter sowie für ein Gasthörerstudium (= weiterbildendes Studium) bewertet. Aufgrund der quantitativen Ausweitung solcher Studienformen ist an den Hochschulen vielfach eine Art „sozialer Unfriede“ entstanden. Angesichts des hohen Überlastgrades klagen junge Studierende zunehmend über Beeinträchtigungen in bestimmten Studiengängen (bspw. Germanistik, Kunstgeschichte, Geschichte etc.), die durch diese spezielle Klientel entstehen, die mit einem ganz anderen Zeitkontingent und mit einem anders gelagerten Interesse an Lehrveranstaltungen teilnimmt. Die Veranstaltungen, die die Hochschulen bereits jetzt gegen Gebühren speziell für „Studierende des dritten Lebensalters“ anbieten, werden dadurch konkurrenzfähig, da sie nicht durch ein kostenfreies „Gasthörer-Studium“ unterlaufen werden.

Allerdings erscheint die Festlegung der Altersgrenze mit 60 Jahren vergleichsweise hoch; für Rheinland-Pfalz ist im Rahmen des Studienkontenmodells derzeit, mit Blick auf die aktuelle Erfahrungen, eine Grenze von 50 Jahren vorgesehen, ab der ein Hochschulstudium jedweder Art gebührenpflichtig ist.

2. Gebühr vor Einrichtung von Studienkonten (Art. 2 § 3 Entwurf StKFG)

Angesichts der grundsätzlich positiven Bewertung des Studienkontenmodells ist allerdings die im Gesetzentwurf vorgesehene Einführung von Gebühren vor Einrichtung von Studienkonten äußerst problematisch. Auch wenn die Notwendigkeit einer Beteiligung der Studierenden an den Leistungen der Gesellschaft für die Hochschulausbildung grundsätzlich anerkannt wird, erscheint ein solches System, das gegenüber dem vorgesehenen Studienkontenmodell deutlich restriktiver ist, eher kontraproduktiv und dürfte die Akzeptanz von Studienkonten erheblich behindern. Letztlich wird dadurch die im Zusammenhang mit der bundesweiten hochschulpolitischen Diskussion bislang klare Grundhaltung der Landesregierung bezüglich einer Ablehnung von Studiengebühren, die ja mit der Einführung von Studienkonten in einem praktikablen und mit anderen Bundesländern abgesprochene Modell konstruktive Gestalt erlangt, in Misskredit gezogen.

Die Tatsache anerkennend, dass die Realisierung des Studienkontenmodells in der erforderlichen rechtlich einwandfreien Form eine längere Vorlaufzeit beansprucht, stellt sich dennoch die Frage, weshalb bei der Fristgestaltung sowie evtl. auch bei der Festlegung der Gebührenhöhe nicht eine vollständige Kompatibilität mit dem nachfolgenden Studienkontenmodell angestrebt wird (für Rheinland-Pfalz ist bspw. eine Gebühr von 25 Euro pro SWS nach Überschreiten der maximalen Studienzeit bzw. Überziehen des Studienkontos vorgesehen. Bei max. 20 SWS pro Semester ergibt sich daraus eine maximale Semestergebühr von 500 Euro).

Unbeschadet dieser prinzipiellen Bedenken sei an dieser Stelle nur darauf hingewiesen, dass es problematisch erscheint, die Gebührenpflicht bereits mit der Beantragung von Amtsvorgängen entstehen zu lassen (Art. 3 § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 – 3 und 5). Im Sinne einer transparenten Dienstleistungsorientierung der öffentlichen Verwaltung sollte geprüft werden, ob nicht eine Verbindung der Gebühren mit der Durchführung der Amtshandlung die gebotene rechtliche Form wäre.

3. Gebühren (Art. 2 § 7 und Art. 3 § 1)

Voll zu unterstützen ist die Einführung von Verspätungsgebühren (Art. 2 § 7 Nr. 2 und Art. 3 § 1 Abs. 4 Satz 2). Der tatsächliche personelle und finanzielle Aufwand, der sich im Zusammenhang mit solchen Vorgängen ergibt, wird vielfach massiv unterschätzt. So bindet bspw. die verspätete Rückmeldung (über 3.000 pro Semester), die eine Vielzahl formalrechtlicher Schritte nach sich zieht, an der Universität Mainz jährlich über 0,4 Mitarbeitermonate; dies entspricht ca. 15.000 Euro zzgl. mind. 4.000 Euro Portokosten. Es ist angesichts des hohen Finanzierungsaufwands, der für die Hochschulen insgesamt betrieben wird, sicherlich legitim, diese auf Unachtsamkeit oder Nachlässigkeit zurück zu führenden Belastung auf die Verur-

sacher zurück zu verlagern. Damit werden ebenfalls wieder wertvolle Personalressourcen, die derzeit mit der Bearbeitung massenhafter Routinevorgänge gebunden sind, für höherwertige Beratungs- und Unterstützungsaufgaben freigesetzt.

Zu Bedenken führt die Festlegung in Art. 3 § 1 Abs. 3 (rein kostendeckende Gebühren) sowie die Streichung des § 90 Abs. 3 HG (privatrechtliche Entgelte). In Rheinland-Pfalz besteht zwar seit längerem die grundsätzliche Möglichkeit der Erhebung privatrechtlicher Entgelte (§ 31 Universitätsgesetz Rheinland-Pfalz von 1995), doch konnte dies aufgrund anderer Restriktionen faktisch nicht genutzt werden (insb. Beschränkung durch das Besondere Gebührenverzeichnis des Wissenschaftsministeriums). Diese Einschränkungen wurden unlängst durch eine ministerielle Anordnung weitgehend aufgehoben, so dass jetzt für die Hochschulen des Landes deutlich bessere Voraussetzungen für eine wettbewerbsfähige Wissenschaftliche Weiterbildung bestehen, die auch zu einer wirklichen Marktgängigkeit führen kann. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrung ist zu fragen, weshalb in NRW die Gebühren auf eine reine Kostendeckung (Art. 3 § 1 Abs.3) reduziert werden sollen. Was spricht dagegen, der Hochschule, ihrem Fachbereich oder Fach die Gelegenheit zu geben, mit solchen Gebühren im Rahmen einer Mischkalkulation andere Projekte mit zu finanzieren, die nicht so ohne weiteres kostendeckend arbeiten können. Wettbewerb und Marktgängigkeit sollten bei der Wissenschaftlichen Weiterbildung die leitenden Prinzipien sein und bleiben.

Götz Scholz
Kanzler der Johannes Gutenberg-Universität Mainz