

# Stellungnahme der Landesstudierendenvertretung Baden-Württemberg zur Verfassungsbeschwerde - gegen Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze vom 09. Mai 2017 - 1 VB 29/18

Die Landesstudierendenvertretung Baden-Württemberg (LAK BW) hat bereits in der Anhörung des Ausschusses für Wissenschaft, Forschung und Kunst des Landtags Baden-Württemberg vom 15. März 2017 zum „Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze – Drucksache 16/1617“ unsere Ablehnung zur Einführung von Studiengebühren für internationale Student\*innen und für das Zweitstudium zum Ausdruck gebracht und sich klar für ein gebührenfreies Studium ausgesprochen. Im Ausschussprotokoll heißt es hierzu: „[Studieren] (...) [wird] zum elitären Privileg. Mit der Idee einer freien Wissenschaft, mit Chancengleichheit, mit der Idee von Bildung als Menschenrecht hat das nichts zu tun.“ Auf Grundlage dieser Position unterstützten wir – die Landesstudierendenvertretung Baden-Württemberg (LAK BW) – die Verfassungsbeschwerden 1 VB 29/18 und 1 VB 30/18. Darüber hinaus lehnen wir jede Form von Bildungs- und Studiengebühren ab.

## 1. Sachverhalt

Am 09. Mai 2017 beschloss der Landtag von Baden-Württemberg die Einführung von Studiengebühren für Nicht-EU-Ausländer\*innen und Student\*innen im Zweitstudium.

Bereits der Gesetzesentwurf erntete massive Kritik. Zahlreiche Student\*innen protestierten in mehreren Universitätsstädten des Landes gegen die Gebühr.

Der Gesetzesentwurf erfuhr Ablehnung nicht nur durch Student\*innen, sondern durch eine breite Gruppe aus hochschulbezogenen Akteur\*innen von Verbänden internationaler Student\*innen, Gewerkschaften und auch Universitäten.

Die Kritik richtete sich zum einen gegen die diskriminierenden Aspekte der neuen Gebühr, aber auch gegen deren negative wirtschaftliche Folgen für den Standort Baden-Württemberg. Nachdem die Gebühr zum ersten Mal im akademischen Jahr 2017/18 erhoben wurde, sollen im Folgenden die sozialen und wirtschaftlichen Folgen dieser Gebühr analysiert und dargelegt werden.

## 2. Hintergrund

Die Gruppe der internationalen Student\*innen ist überaus divers. Ausländer\*innen, die ein Studium in Deutschland beginnen, erfahren vielfache ungleiche Ausgangsbedingungen im Vergleich zu deutschen Student\*innen. Die Zusatzbelastung beginnt bereits vor dem Studium. Der Zugang zu deutschen Hochschulen ist an strenge Bedingungen geknüpft, die für viele Studieninteressent\*innen schwer überwindbare Hürden darstellen. Bewerber\*innen müssen beispielsweise für die Prüfung ihrer Unterlagen durch den juristisch umstrittenen privaten Träger 'uni-assist' Gebühren bezahlen, vor Aufnahme des Studiums jahrelang Geld für Sprachkurse und -tests (TestAS, TestDaF oder DSH) entrichten, und haben in aller Regel keinen Anspruch auf BAföG.

Der 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – „Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland“ (Dezember 2016) – skizziert bereits:

*Bildung stellt ein zentrales Gut in modernen, leistungsorientierten Gesellschaften dar. Wirtschaftlicher Erfolg, gesellschaftliche Aufstiegsmöglichkeiten und gleichberechtigte Partizipationsmöglichkeiten hängen entscheidend vom Bildungserfolg und Bildungsniveau ab. Gerade in Deutschland, wo die Verknüpfung von Bildungssystem und Arbeitsmarkt besonders eng ist, stellen formale Qualifikationen und Bildungszertifikate eine notwendige Voraussetzung für den Arbeitsmarkteintritt dar und entscheiden maßgeblich über den weiteren beruflichen Lebensweg. Je höher der Bildungsgrad, desto mehr Chancen und Wahlmöglichkeiten sollten sich dem Einzelnen eröffnen, davon profitiert entsprechend auch die Gesellschaft als Ganzes. Menschen mit hohem Bildungsgrad weisen im Durchschnitt z.B. eine höhere Erwerbsbeteiligung auf und beziehen weniger sozialstaatliche Leistungstransfers.*

*Wer einen Hochschulabschluss erreicht, dem stehen grundsätzlich vielfältigere Möglichkeiten zur beruflichen Entwicklung und dadurch zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zur Verfügung. Insbesondere mit Blick auf das Ziel von mehr Chancengerechtigkeit für Menschen mit Migrationshintergrund kommt dem Bereich der Hochschulbildung neben der beruflichen Bildung eine Schlüsselrolle zu.*

*Vielfalt wird zunehmend als Chance begriffen, die wirtschaftliche Produktivität zu fördern und den gesellschaftlichen Wohlstand zu sichern. Die interkulturelle und internationale Öffnung des*

*Hochschulsystems tra gt zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei und bildet einen wichtigen Grundstein fu r ein offenes, innovatives und wirtschaftsstarkes Deutschland, das im internationalen Wettbewerb um kluge Ko pfe vorne mitspielt.*

*Zu beachten ist hierbei jedoch, dass sich bei ausla ndischen Studierenden und Studierenden mit Migrationshintergrund der U bergang in ein Studium sowie nach erfolgreichem Abschluss in den Beruf ha ufig komplizierter gestaltet als bei ihren Kommilitonen ohne Migrationshintergrund.<sup>354</sup>*

So sind es zwar internationale Student\*innen, welche unsere Gesellschaft enorm bereichern, aber zugleich erfährt jene Gruppe auch erschwerte Bedingungen beim Hochschulzugang und bei der Berufswahl. Das Argument, dass internationale Student\*innen dabei aber die deutschen Steuerzahler\*innen auch finanziell stark belasten, ist hinfällig. Tatsächlich sind internationale Student\*innen ein (finanzieller) Gewinn für Deutschland.

Eine Studie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) zeigt, dass ‚ausländische‘ Student\*innen im Jahr 2011 Konsumausgaben von rund 1,5 Milliarden Euro tätigten, und dadurch Steuereinnahmen in Höhe von etwa 400 Millionen Euro generierten, was in Beschäftigungseffekten ausdrückt, 22.000 Arbeitsplätzen entspräche. (BMBF/DAAD 2011)

Nach der 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks kommen nur 7% der außereuropäischen (hierbei sind Student\*innen aus Vertragsstaaten über den europäischen Wirtschaftsraum inbegriffen) Student\*innen aus einem High income-Land nach Weltbank-Status. Die Statistik des Statistischen Bundesamtes zeigt entsprechend, dass beispielsweise nur 9% der internationalen Student\*innen aus Amerika kommt, ein Großteil dagegen aus Afrika und Asien (48%), wobei in Afrika bzw. Asien eine deutliche Mehrheit der Länder nach Weltbank-Status als Low income-Länder klassifiziert sind. Etwa 75% der internationalen Student\*innen gehen demnach während des Studiums einer Erwerbstätigkeit nach, im Vergleich dazu sind es bei deutschen Student\*innen nur 59%.

Allgemein stehen sich damit der gesellschaftliche Vorteil durch ausländische Student\*innen und deren vielfältig erschwerte und benachteiligende Situation diametral gegenüber.

Laut dem Hochschulgesetz des Landes Baden-Württemberg und dem Hochschulrahmengesetz dienen die Hochschulen [...] entsprechend ihrer

Aufgabenstellung der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung in einem freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat (§ 2 II LHG BW; § 2 II HRG). Sie lassen sich also vom Geist der Freiheit in Verantwortung für soziale Gerechtigkeit, Frieden, Bewahrung und Verbesserung der Lebens- und Umweltbedingungen leiten.

Basierend auf dieser Grundannahme übernehmen Sie gemeinsam mit dem Land die Verantwortung dafür, dass ihr Handeln in Gänze sozial gerecht und diskriminierungsarm ist. Dies ist ohne offene Hochschulen nicht möglich. Studiengebühren für internationale Student\*innen stehen diesem Anspruch diametral entgegen.

Diese Stellungnahme verweist im Hinblick auf den rechtlichen Rahmen auf die Begründung der 1 VB 29/18 und teilt die Auffassung dieses Dokuments.

### 3. Zu beobachtende Auswirkungen (des Gesetzes)

Das Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und anderer Gesetze – Drucksache 16/1617 – wurde am 03. Mai 2017 beschlossen und ist am 17. Mai 2017 in Kraft getreten. Die beabsichtigte Folge des Gesetzes, zum Wintersemester 2017/18 Studiengebühren für internationale Student\*innen und das Zweitstudium zu erheben, hat jedoch schon vorab Wirkung gezeigt. So ging die Bewerber\*innenzahl z.B. an der Universität Hohenheim zum Sommersemester 2017 bereits um 43 % zurück, obwohl die Studiengebühren zu diesem Zeitpunkt noch nicht eingeführt, sondern nur angekündigt waren (vgl. Stellungnahmen des World University Service – WUS und des LandesAStenTreffens Nordrhein-Westfalen zur öffentlichen Anhörung des Wissenschaftsausschusses des Landtags von Nordrhein-Westfalen am 21. Nov. 2017 zum Gesetz zur Gebührenfreiheit der Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen – Gebührenfreiheitsgesetz – Drucksache 17/85; Stellungnahme 17/82 bzw. 17/117). Der signifikante Rückgang der Bewerber\*innenzahlen an der Universität Hohenheim spiegelt sich auch im landesweiten Vergleich der Bewerber\*innenzahlen zwischen dem Wintersemester 2016/17 und dem Wintersemester 2017/18 wider. Die Bewerber\*innenzahl ist hierbei von 49.357 auf 42.302 Personen und somit landesweit um 14,3 % zurückgegangen (vgl. Antwort des MWK auf die Drucksache 16/2801).

Die Zahlen des Landes- und Bundesamts für Statistik (vgl. Anlage) zeigen eindeutig, dass die Zahl der immatrikulierten internationalen Student\*innen im Wintersemester 2017/18 sowie anschließend im Sommersemester 2018 im Verhältnis zum Vergleichszeitraum des Vorjahres um über 20% zurückgegangen ist. Die Datenreihen der beiden Ämter für Statistik weichen bedingt durch unterschiedliche Methoden der Berechnung bzw. Abweichungen an der Stelle der berücksichtigten Personen numerisch voneinander ab, sie weisen jedoch jeweils eindeutig nach, dass die Zahl der internationalen Student\*innen in Baden-Württemberg massiv eingebrochen ist.

Die Zahlen des Bundesamts für Statistik machen zudem sichtbar, dass die Zahl der internationalen Student\*innen in allen Bundesländern außer Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein (-18 Studierende bzw. 2,56 %) ansteigt. Dieser Einbruch bestätigt unsere Auffassung, dass Studiengebühren eine abschreckende Wirkung besitzen und Studieninteressent\*innen vom Studium in Baden-Württemberg abhalten. In Bezug auf die Gruppe der internationalen Student\*innen zeigt sich diese abschreckende Wirkung mit besorgniserregender Intensität.

Das Land argumentiert stets mit dem finanziellen Mehrwert der Gebühren. Demnach seien die Gebühren der notwendige Anteil des Bildungsressorts von 40 Millionen Euro pro Jahr, um ressortübergreifend die sogenannte schwarze Null zu sichern. Dieser Argumentation stehen tatsächlich deutliche geringere Einnahmen des Landes durch die Gebühr gegenüber. Aus einer Anfrage der SPD-Landtagsfraktion (Drucksache 16/3940) geht hervor, dass das Land im Jahr 2017 nur 4,3 Millionen Euro an Einnahmen durch Studiengebühren (inklusive Zweitstudiengebühren) verbuchte. Da im Jahr 2017 erst ab dem Wintersemester Gebühren erhoben wurden, ist diese Zahl für den Jahreszeitraum zu verdoppeln, wobei die im Sommersemester stets sinkende Student\*innenzahl zu berücksichtigen ist.

Die tatsächlichen Einnahmen aus den Studiengebühren bleiben mit nur zwanzig Prozent der erwarteten Einnahmen damit weit hinter den Erwartungen des Landes zurück. Zudem sorgen die Gebühren an den Hochschulen des Landes für eine finanziell schlechter gestellte Situation.

Die Erhebung der Studiengebühren für internationale Student\*innen und Student\*innen im Zweitstudium erzeugen einen erhöhten Verwaltungsaufwand. Der Anteil der erhobenen Gebühren, welcher summiert bei den Hochschulen verbleibt, deckt in vielen Fällen nicht die erhöhten Verwaltungskosten.

Allein durch die bereits beschriebenen sinkenden Student\*innenzahlen sinken die Förderungen der Hochschulen durch den „Hochschulpakt 2020“, zudem sind die ebenfalls Student\*innenzahl abhängigen Zuweisungen (als Ersatz für die wegfallenden Qualitätssicherungsmittel) auch stark von der Gebühr betroffen. An der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg reduzierten sich letztere Mittel durch die sinkenden Student\*innenzahlen in 2017 bereits um 340.000 Euro. (vgl. Senat der ALU Freiburg; 11.12.2017)

Durch sinkende Student\*innenzahlen, also weniger zu verwaltende Studienplätze, ergibt sich für die Hochschulen des Landes aber im Umkehrschluss keine finanzielle Entlastung. Nach dem Hochschulfinanzierungsvertrag „Perspektive 2020“ halten die Universitäten die Studienanfänger\*innenplätze des Akademischen Jahres 2013/14 bis ins Jahr 2020 vor. Diese Überkapazität wird nicht durch weitere Mittel ausgeglichen. Damit ist ein Rückgang der Student\*innenzahlen innerhalb der Überkapazität (etwa 30% an den Landesuniversitäten) keine finanzielle Entlastung. (vgl. „Perspektive 2020“)

#### 4. Abschlussbetrachtung

Die in Rede stehende Gebühr schwächt den Standort Baden-Württemberg und verwehrt vielen Menschen ein Studium an den Hochschulen des Landes. Schon nach einem Jahr zeigt sich ein deutlicher Rückgang der Studienanfänger\*innenzahlen in Baden-Württemberg, welchen die bundesweit steigenden Studienanfänger\*innenzahlen gegenüber stehen. Auch wirtschaftlich profitiert niemand von der Gebühr. Weniger internationale Student\*innen bedeuten einer geschwächte Konsumkraft und damit einen geringeren Beschäftigungseffekt. Die Hochschulen verlieren ebenfalls Mittel durch sinkende Student\*innenzahlen. Die Mehreinnahmen des Landes liegen weit unter den Erwartungen und stehen in keinem Verhältnis zu den Folgen der Gebühr. Betont werden muss hier nicht zuletzt der vielfach verankerte Grundsatz nach gleichem und freiem Zugang zu Bildung.

Anlage:

\* Stiegler, Kurt 2018 / Bundesamt für Statistik 2018: Sonderauswertung  
„Nicht-EU- und Nicht-EWR-Bildungsausländer\*innen 2014 bis 2017  
nach Bundesländern“

\* Landesamt für Statistik 2018: Sonderauswertung ‚Studiengebühren verpflichtete Bildungsausländer\*innen an baden-württembergischen Hochschulen in den Wintersemestern seit 2009 (fiktiv bis 2016)‘