



SVR GmbH, Neue Promenade 6, 10178 Berlin

Ministerium für Wissenschaft, Forschung und
Kunst Baden-Württemberg
Postfach 10 34 53

70029 Stuttgart

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR) GmbH

Geschäftsführung: Dr. Cornelia Schu

Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel. 030 2 88 86 59-0
Fax 030 2 88 86 59-11

info@svr-migration.de
www.svr-migration.de
Amtsgericht Charlottenburg HRB 118054

Bankverbindung: Commerzbank
IBAN: DE89 2008 0000 0405 4374 00
BIC: DRESDEFF200

USt-IdNr.: DE281288774

Berlin, den 13. Januar 2017

Aktenzeichen 22-7627.0/58/1 SV

Sehr geehrte Frau Ministerin,

dem Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) ist mit Schreiben vom 1. Dezember 2016 der Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und des Akademiengesetzes (Stand 17.11.2016) zugegangen. Das Gesetz sieht die Einführung von Studiengebühren für internationale Studierende in Höhe von 1.500 Euro pro Semester sowie die Einführung von Studiengebühren für ein Zweitstudium in Höhe von 650 Euro zum Wintersemester 2017/2018 vor. Gerne nimmt der SVR zu dem vorliegenden Entwurf Stellung.

Die Stellungnahme geht dabei grundsätzlich von zwei Perspektiven aus: einer integrationspolitischen und einer migrationspolitischen. Integrationspolitisch muss nach den Wirkungen für die bereits hier lebenden Betroffenen gefragt werden; migrationspolitisch muss bewertet werden, welche Effekte für den Anreiz zur Aufnahme eines Hochschulstudiums in Deutschland für externe Bewerberinnen und Interessenten und ggf. ihren Verbleib in Deutschland nach Abschluss des Studiums zu erwarten sind. Da die Expertise des SVR sich auf die Teile des Entwurfs bezieht, die die internationalen Studierenden betreffen, wird in der Stellungnahme die geplante Einführung von Gebühren für das Zweitstudium nicht berücksichtigt. Auch bleibt es die Aufgabe der Politik, die nachfolgend aufgeführten integrations- und migrationspolitischen Erwägungen zu sonstigen Gesichtspunkten in Bezug zu setzen, die ggfls. für Studiengebühren sprechen, wie die Entlastung der einheimischen Steuerzahler/innen sowie der Vergleich mit anderen Ländern (mit Blick auf die hohen Studiengebühren etwa im Vereinigten Königreich). Die Politik muss die abschließende Abwägung treffen und verantworten. Der SVR kann „nur“ die integrations- und migrationspolitische Perspektive in diesen Entscheidungsprozess einspeisen.



a) Integrationspolitische Bewertung

Die Einführung einer Differenzierung zwischen EU-Ausländern und Nicht-EU-Staatsangehörigen mit Blick auf die Gebührenfrage berührt einen nicht unerheblichen Teil von bereits hier lebenden Menschen nicht-deutscher Staatsangehörigkeit. Vor diesem Hintergrund begrüßt der SVR die weitgehenden Ausnahmeregelungen, die der Gesetzentwurf enthält. Er sieht auf diese Weise gewährleistet, dass der Zugang zur Hochschule für Menschen mit unterschiedlichen Aufenthaltstiteln, die bereits längere Zeit in Deutschland leben, nicht erschwert wird. Dass so der Hochschulzugang insbesondere für Flüchtlinge mit bereits gefestigtem Aufenthaltsstatus, Geduldete, Familienangehörige von unionsrechtlich Freizügigkeitsberechtigten, Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungserlaubnis und Staatenlose nicht erschwert wird (und Bildungsinländer grundsätzlich ausgenommen sind), begrüßt der SVR.

In der vorliegenden Fassung werden Personen im Asylverfahren, die allesamt über eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 AsylG verfügen, allerdings nicht von den Gebühren befreit, weil diese Fallgruppe nicht in § 5 erwähnt ist. Dies findet der SVR bedauerlich, weil prognostisch viele Asylbewerber für einen längeren Zeitraum im Inland bleiben werden. Wir regen daher an, in Anlehnung an bundesrechtlichen Bestimmungen zur besseren Integration von Asylbewerbern „mit einer guten Bleibeperspektive“ für eben diese Personengruppe einen Tatbestand zur Gebührenbefreiung vorzusehen (in diesem Sinn etwa die Neuregelungen für Asylbewerber „mit guter Bleibeperspektive“ in § 44 IV 2 Nr. 1 AufenthG, § 45a II 3 AufenthG, § 131 II SGB III, § 421 I 1 SGB III i.d.F. d. G. v. 20.10.2015, BGBl. 2015 I 1722). In Anwendung dieser Norm könnten Asylbewerber aus Staaten mit einer Anerkennungsquote von mehr als 50 % auf Antrag von den Gebühren befreit werden. Ein Anreiz zur Aufenthaltsverfestigung von Personen ohne Bleibeperspektive, etwa für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, würde hierdurch nicht geschaffen. Eine solche Ausnahme scheint in der aktuellen Situation von (noch) sehr langen Asylverfahren auch angezeigt, dürfte freilich mittelfristig an Bedeutung verlieren, wenn die Asylverfahren künftig (hoffentlich) binnen weniger Wochen bzw. Monaten abgeschlossen sein werden.

Auf Anregung von Herrn Professor Dr. Daniel Thym von der Universität Konstanz, der dem Sachverständigenrat angehört, zudem noch der allgemeine Hinweis, dass kraft Unionsrechts eine Ausnahme für EWR-Staatsangehörige nicht vorgesehen ist, weil das EWR-Abkommen gemäß Protokoll Nr. 29 (Amtsblatt EU 1994 L 1/196) eine Ausnahme für Studiengebühren normiert, sodass der Landesgesetzgeber aufgrund des Abkommens nicht verpflichtet ist, eine Gebührenbefreiung vorzusehen (tatsächlich müssen etwa Norweger an britischen Universitäten derartige Gebühren nach den erhöhten Sätzen für Nicht-EU-Bürger bezahlen). Umgekehrt stellt sich rechtspolitisch die Frage, ob die Landesregierung im Interesse der nachbarschaftlichen Beziehungen eine Ausnahme für Schweizer vorsehen möchte, weil die Schweiz nicht zum EWR gehört und damit deren Staatsangehörige nach dem jetzigen Gesetzentwurf nicht von den Gebühren befreit sind.

Der Zugang zu Bildungseinrichtungen stellt einen wesentlichen Faktor für den Integrationserfolg dar: Menschen mit guter Bleibeperspektive und solche, deren Rückkehr in die Heimat vorerst nicht absehbar ist, sollen nach Auffassung des SVR frühzeitig und möglichst umfassend in die



Regelsysteme, auch in das Bildungssystem, integriert werden. Diese Teilhabemöglichkeit wird durch den vorliegenden Entwurf aus Sicht des SVR nicht beeinträchtigt, sofern auch die genannte Gruppe der Asylbewerber im Verfahren mit guter Bleibeperspektive von den Gebühren befreit wird. Da die für Baden-Württemberg getroffene Regelung Modellcharakter für andere Bundesländer haben könnte, sollten entsprechende Ausnahmeregelungen auch bei der Übernahme und Anpassung dieses Modells aus Sicht des SVR unbedingt erhalten werden.

Vor dem Hintergrund des von Politik und Einrichtungen geteilten Interesses an der Internationalisierung der deutschen Hochschulen, die auch explizit Ziel der Strategie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung ist, sind auch die Ausnahmen für internationalen Studierendenaustausch zu begrüßen.

b) Migrationspolitische Bewertung

Die migrationspolitische Bewertung des Gesetzentwurfs muss differenzierter ausfallen. Hier ist der größere Kontext zu berücksichtigen, der mit dieser Änderung berührt wird: Deutschland befindet sich im internationalen Wettbewerb um Hoch- und Höchstqualifizierte. Die Zuwanderung internationaler Studierender und der Verbleib von hier ausgebildeten Akademikerinnen und Akademikern als „ideale Zuwanderer“ sind explizit gewünscht: Sie sind hoch qualifiziert; da sie in Deutschland studiert haben, sind ihre Bildungsabschlüsse anerkannt; sie sprechen in der Regel Deutsch und haben Erfahrung mit Deutschland und seinen institutionellen und kulturellen Gegebenheiten sammeln können. Damit wird die Internationalisierung der Hochschulen auch zuwanderungspolitisch relevant. Der Gesetzgeber hat in den vergangenen Jahren die Rahmenbedingungen für diesen Verbleib mit der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie entsprechend verbessert (bspw. durch Ausdehnung der Suchphase im Anschluss an den Hochschulabschluss auf 18 Monate), was der SVR explizit begrüßt. Daher muss gefragt werden, ob die Einführung von Studiengebühren für internationale Studierende einen Rückschritt mit Blick auf diese Anziehung und Bindung internationaler Talente bedeuten könnte.

Baden-Württemberg besitzt – wie das Abschneiden in den unterschiedlichen Runden der Exzellenzinitiative belegt – ein sehr gut aufgestelltes Wissenschaftssystem; seine Hochschulen sind für ausländische Studierende attraktiv. Es ist die explizite Zielsetzung des Gesetzes, zusätzliche Einnahmen für die Hochschulen zu erzielen, um unter anderem die Betreuung internationaler Studierender zu verbessern, die insgesamt höhere Abbrecherquoten aufweisen als Bildungsinländerinnen und Bildungsinländer (vgl. S. 24 des Anhörungsentwurfs). Es bleibt allerdings unklar, wie Gewinnungsinteresse (also die Entscheidung vor Aufnahme des Studiums in Deutschland) und Bleibepolitik (also die Entscheidung, nach Abschluss des Studiums in Deutschland zu bleiben) mitgedacht werden.

Erwartet die Landesregierung eine Verbesserung der Wettbewerbsposition der baden-württembergischen Hochschulen durch die mit der Mittelsteigerung erzielte Qualitätssteigerung, so werden sich diese Effekte, wenn überhaupt, erst in der langen Frist einstellen. Kurzfristig besteht aber die Gefahr, dass die Attraktivität des Standorts sinkt, zumal wenn nur Baden-Württemberg derartige Studiengebühren einführt. Denn wie Studien zeigen, ist es bislang ein Standortvorteil deutscher Hochschulen gewesen, dass sie gebührenfrei waren. Dies geht bspw.



aus dem Forschungsprojekt „Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union“ hervor, das der SVR-Forschungsbereich in Kooperation mit der Migration Policy Group im Jahr 2012 durchgeführt hat. Zwar ist die Gebührenfrage nur der dritt wichtigste Faktor für internationale Studienbewerber bei ihrer Entscheidung (nach der Reputation und Qualität der Hochschule und nach der Passgenauigkeit des Studiengangs), aber für diejenigen, die es nach Deutschland zieht, spielen die niedrigen Kosten eine größere Rolle als etwa bei den Studierenden, die sich für Großbritannien entscheiden. Die Gebühren sind mit 3.000 Euro für das Studienjahr im internationalen Vergleich zwar niedrig angesetzt, dennoch wird die Wettbewerbssituation sich durch Einführung dieser Gebühren verändern – gerade auch im nationalen Vergleich. Es ist allerdings schwierig, den Effekt auf die Nachfrage bei internationalen Studierenden genau zu prognostizieren: Während in den Niederlanden etwa kein nennenswerter Rückgang nach Einführung entsprechender Gebühren zu verzeichnen war (vgl. SVR-Jahresgutachten 2015), sind die Zahlen in Schweden nach Einführung (deutlich höherer Gebühren) eingebrochen.

Wenn die Situation internationaler Studierender durch die Gebühren mittelfristig tatsächlich verbessert werden kann, was durch die unmittelbare Weitergabe von 300 Euro pro Semester je Gebührenzahler an die Hochschulen erreicht werden soll, könnte sich dies andererseits als förderlich im Sinne einer effektiven Bleibepolitik bezogen auf mobile Talente erweisen. Diese steht für den SVR im Zentrum; er hat sich bereits in seinem Jahresgutachten 2011 „Migrationsland 2011“ hierfür stark gemacht. Entscheidend wird daher sein, die entsprechenden Mittel auch diesem Zweck zuzuführen und langfristig die Studienabbrecherquote der internationalen Studierenden zu verringern; damit der Effekt an den Hochschulen auch spürbar wirksam wird, wäre es zudem sinnvoll, den Anteil der Gebühren, der an die Hochschulen weitergeleitet wird, zu erhöhen. Wie sich aus der genannten Studie des SVR-Forschungsbereichs „Mobile Talente“ ergibt, ist die Bleibeabsicht von ausländischen Studierenden in Deutschland sehr hoch – zugleich besteht nach wie vor eine deutliche Lücke zwischen denen, die einen Verbleib in Deutschland anstreben oder ihn sich vorstellen können, und denen, die diese Absicht erfolgreich realisieren. Diejenigen Studierenden, die nach Abschluss in Deutschland arbeiten und leben wollen, sollten daher bereits durch entsprechende Angebote während des Studiums in die Lage versetzt werden, möglichst rasch den Anschluss an den deutschen Arbeitsmarkt zu finden (vgl. hierzu auch die Empfehlungen des SVR-Forschungsbereichs zur Einführung eines regionalen Übergangsmanagements in seiner Studie „Zugangstor Hochschule: Internationale Studierende als Fachkräfte von morgen gewinnen“). Sofern internationale Absolventen erfolgreich in den deutschen Arbeitsmarkt einmünden, tragen sie zudem wesentlich dazu bei, die aufgewendeten Kosten für die Ausbildung internationaler Studierender zu erwirtschaften. Wie eine vom DAAD in Auftrag gegebene Studie (Prognos (2013): „Studentische Mobilität und ihre finanziellen Effekte auf das Gastland“) zeigt, amortisieren sich die staatlichen Investitionen, wenn ein Drittel der internationalen Absolventen 5 Jahre nach Abschluss in Deutschland verbleibt.

Fazit: Aus Sicht des SVR ist der Gesetzesentwurf integrationspolitisch sensibel ausgestaltet und mit seinen Ausnahmeregelungen für hier lebende Ausländerinnen und Ausländer gut durchdacht; allerdings empfehlen wir eine weitere Ausnahme für Asylbewerber mit einer guten Bleibeperspektive, die in der bisherigen Fassung von keiner Freistellung profitieren. Zudem ist die Höhe



der Gebühren mit 3.000 Euro p.a. als moderat und verhältnismäßig zu bezeichnen. Bei der Gewinnung von Höchstqualifizierten aus dem Ausland ist mit Wettbewerbsnachteilen zu rechnen, wie stark die Effekte sind, lässt sich allerdings nach Auffassung des SVR nicht seriös prognostizieren. Zentral wird es sein, die zusätzlichen Einnahmen tatsächlich in verbesserte Bedingungen für die Zielgruppe und einen erfolgreichen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu investieren und so einen Beitrag zu einer effektiven Bleibepolitik zu leisten.

Mit besten Grüßen

Prof. Dr. Thomas Bauer
Vorsitzender des SVR