

## **Begründung zum Studienkonten- und -finanzierungsgesetz - StKFG**

### **A. Allgemeiner Teil**

Das Studienkonten- und -finanzierungsgesetz (StKFG) konkretisiert und stärkt durch seine differenzierten Gebührentatbestände den in § 10 Satz 1 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz - HG) verankerten Grundsatz der Studiengebührenfreiheit. Für ein Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und für ein Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, werden auch zukünftig Studiengebühren grundsätzlich nicht erhoben.

Es ist politischer Wille, in Nordrhein-Westfalen baldmöglichst Studienkonten einzuführen, die dem Anspruch auf Gebührenfreiheit in einem auskömmlichen Rahmen Rechnung tragen und zugleich einen Anreiz für ein effizientes und zügiges Studium schaffen. Dabei wird das "Guthaben" an Ausbildungsleistung so bemessen und so flexibel gestaltet, dass es den für eine individuelle Lebensplanung unverzichtbaren Gestaltungsspielraum belässt.

Bis zur Einrichtung von Studienkonten erhalten die Studierenden durch die in § 3 StKFG getroffene Regelung die Gewissheit, dass sie ihr Studium in Nordrhein-Westfalen ohne Studiengebühren erfolgreich abschließen können, wenn sie einen bestimmten Zeitrahmen nicht überschreiten. Je nach festgelegter Regelstudienzeit werden den Studierenden bis zu 4 Toleranzsemester gewährt. Bei Beginn des Studiums ist eine Orientierungsphase von 2 Semestern vorgesehen, in denen die Studierenden ohne Anrechnung auf die gebührenfreie Studienzeit den Studiengang einmalig wechseln können. Besondere Lebensumstände und Belastungen der Studierenden (Pflege und Erziehung von Kindern, die Mitwirkung in Organen der Hochschule, der Studierendenschaft oder der Studentenwerke, Wahrnehmung des Amtes der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten, besondere soziale Lebenslagen) finden zu ihren Gunsten Berücksichtigung.

Die öffentlichen Ressourcen sind jedoch nicht unbegrenzt. Die Gesellschaft kann nicht für eine beliebig lange Zeit die Kosten eines Studienplatzes übernehmen. Ein zeitlich unbegrenztes Studium ohne Eigenbeteiligung auf Kosten des Steuerzahlers ist weder hochschulpolitisch länger vertretbar, noch finanzpolitisch zu rechtfertigen.

Die Erfahrungen anderer Bundesländer berechtigen zu der Erwartung, dass Studiengebühren für Langzeitstudierende in der Regel zu einem stringenteren und ergebnisorientierteren Studium

veranlassen. Diese Gebühren sind bildungspolitisch ein zukunftsorientiertes Steuerungsmittel, das die Hochschulen entlastet und volkswirtschaftliche Vorteile erzielt. Beide Aspekte dienen nicht zuletzt den Interessen der Studierenden.

In Zeiten knapper öffentlicher Haushalte kann die Studiengebührenfreiheit grundsätzlich nur bis zum Erreichen eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses beziehungsweise eines weiteren berufsqualifizierenden Abschlusses im Rahmen eines konsekutiven Studiengangs gewährt werden. Studierende, die nach abgeschlossenem Studium ein zweites oder weiteres Studium absolvieren, werden zukünftig in begrenztem Umfang zu den im wesentlichen aus Steuermitteln finanzierten Kosten dieses Studiums herangezogen. Dies ist gleichsam ein Beitrag zu einer gerechteren Verteilung der Studienressourcen.

Das Land Nordrhein-Westfalen stellt als erstes Bundesland zudem für die Studierenden, die die Langzeitstudiengebühr nicht entrichten können, ein Darlehensmodell zur Verfügung. Dafür werden Zinsbeihilfen bereit gestellt. Das Land übernimmt ferner für die durch diese Aufgabe entstehenden Verwaltungskosten.

Die Studiengebührenfreiheit nach § 10 Satz 1 HG wird bis zu einer Altersgrenze von 60 Jahren gewährt. Originäre und grundsätzlich unentgeltlich wahrzunehmende Aufgabe der Hochschulen ist es, auf eine berufliche Tätigkeit vorzubereiten, die die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden oder die Fähigkeit zur künstlerischen Gestaltung erfordern (§ 3 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 1 HG; § 3 Abs. 1 Satz 3 KunstHG). Für Studierende im Alter ist das Studium regelmäßig nicht Vorbereitung auf eine Berufstätigkeit nach Abschluss des Studiums, sondern eine nicht existenznotwendige Beschäftigung, mit der sich die Studierenden der Herausforderung zum lebenslangen Weiterlernen stellen. Sie tragen nunmehr in begrenztem Umfang zu den Kosten ihres Studiums bei.

Der Sorge um Benachteiligungen sozial schwächer gestellter Studierender stellt das Gesetz (in Verbindung mit einer Hochschulgebührenverordnung) ein System von Ausnahmeregelungen gegenüber, das den Besonderheiten der jeweiligen Situation Rechnung tragen und soziale Härten ausgleichen soll.

Das Studienkonten- und -finanzierungsgesetz beschränkt sich im wesentlichen auf die Regelung der Gebührentatbestände. Es wird gesetzlich festgelegt, wer unter welchen Voraussetzungen eine Gebühr zu entrichten hat. Im übrigen wird das Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen ermächtigt, weitere Bestimmungen zur Erhebung der gesetzlich vorgesehenen Gebühren im Wege einer Rechtsverordnung zu regeln. Diese Regelungsermächtigung kann ganz oder teilweise auf die Hochschulen übertragen werden. Auf

diese Weise wird einerseits das Gesetz verschlankt und andererseits dem Erfordernis einer flexibleren und sachnahen Regelung - auch unter dem Aspekt einer angestrebten Verwaltungsvereinfachung - Rechnung getragen.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1, Aufhebung des Hochschulgebührengesetzes**

Die Notwendigkeit der vollständigen Aufhebung des bisherigen Hochschulgebührengesetzes folgt aus einer kompletten Neuregelung der Erhebung von Hochschulgebühren, die durch die Einführung von Studienkonten und neuer Gebührentatbestände charakterisiert ist. Hinzu kommt eine Rechtsverordnungsermächtigung zur umfassenden Neuregelung der Gebührenerhebung im Rahmen von Fern- und Verbundstudien einschließlich multimedial aufbereiteter und telematisch bereitgestellter Studienangebote.

Die vorübergehende Fortgeltung der §§ 3 a, 4 Abs. 1 Nrn. 5 und 6 und Abs. 2 des Hochschulgebührengesetzes sichert der Fernuniversität in Hagen eine kontinuierliche Gebührenerhebung.

### **Zu Artikel 2, Studienkonten- und -finanzierungsgesetz, § 1 Studiengebührenfreiheit**

Die Vorschrift bekräftigt den Grundsatz der Studiengebührenfreiheit als den gesetzlichen Regeltatbestand, wie er in § 10 Abs. 1 Hochschulgesetz bereits normiert ist und verdeutlicht, dass die Gebührenerhebungen nach Maßgabe dieses Gesetzes als Ausnahmetatbestände anzusehen sind.

### **Zu Artikel 2, § 2 Einrichtung von Studienkonten, Gebühr nach Verbrauch des Studienguthabens**

Die Vorschrift enthält den Gesetzesbefehl, bis zum genannten Zeitpunkt Studienkonten für die Studierenden an den staatlichen Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen durch Rechtsverordnung (vgl. Abs. 3) einzurichten. Mit der Legaldefinition des Begriffs "Studienkonto" wird der Rahmen dafür festgelegt. Weitere Konkretisierungen enthält die Rechtsverordnungsermächtigung in Abs. 3.

Abs. 2, Satz 1 normiert den zukünftigen Gebührentatbestand nach Verbrauch des Studienguthabens. Diese Guthaben bezeichnen einen bestimmten Umfang an Studienangeboten im Sinne von § 10 Satz 1 HG, die gebührenfrei in Anspruch genommen werden können. Sie sind so bemessen, dass sie zum Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Studienabschlusses und zum Erwerb eines weiteren berufsqualifizierenden Abschlusses im Rahmen eines Studiums in einem

konsekutiven Studiengang innerhalb einer begrenzten Studienzeit hinreichen. Sie werden auf einem Studienkonto gutgeschrieben, das in Abhängigkeit vom Studienverlauf belastet wird. Von Studierenden, deren Studienguthaben verbraucht sind, Gebühren zu erheben, erfolgt mit Rücksicht auf die gesamtwirtschaftliche Situation und fördert im Hinblick auf die begrenzten Ausbildungskapazitäten an öffentlichen Hochschulen einen verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Ressourcen. Zugleich dient die Gebühr den hochschulpolitischen Zielen der Verkürzung von Studienzeiten und der Erhöhung der Studienabschlussquote.

Eine derartige Gebühr steht nicht im Widerspruch zu dem gesetzlichen Anspruch auf ein gebührenfreies Erststudium, da der gebührenfreie Zeitrahmen und die beabsichtigten Ausnahmetatbestände in der nach § 2 Abs. 3 zu erlassenden Rechtsverordnung einer individuellen Studien- und Lebensplanung hinreichenden Spielraum geben.

Absatz 2, Satz 2 dieser Bestimmung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Gebühr nach Absatz 2, Satz 1 dann entfällt, wenn Studierende bereits für ein Zweitstudium oder ein Seniorenstudium gebührenpflichtig sind und verhindert eine Kumulation von Gebührenpflichten im Einzelfall.

### **Zu Artikel 2, § 3 Gebühr vor Einrichtung von Studienkonten**

Bis zur Einrichtung von Studienkonten bedarf es einer Regelung für Studierende, die ihre Regelstudienzeit zuzüglich eines bestimmten weiteren Zeitraums überschritten haben.

Die anzustrebende Verkürzung von Studienzeiten, die Erhöhung der Studienabschlussquote, der verantwortungsvollen Umgangs mit öffentlichen Ressourcen und damit einhergehend nicht zuletzt die Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effizienz der Hochschulen rechtfertigen die Erhebung einer Gebühr unter den in Abs. 1 genannten Voraussetzungen.

Der in Absatz 1 Satz 3 formulierte Ausnahmetatbestand für Studierende in einem Erweiterungsstudium für Lehrämter sowie in einem Zweitstudium zur Erlangung einer Lehramtsbefähigung rechtfertigt sich zum einen vor dem Hintergrund der erforderlichen Gewinnung weiterer Lehrerinnen und Lehrer für die Schulen im Land Nordrhein-Westfalen. Zum anderen sind auf Verwaltungsebene hinreichende vorbeugende Verwaltungsinstrumente geschaffen worden (beispielsweise eine zeitliche Befristung der Anerkennung von Teilleistungen aus anderen Studiengängen), die die Dauer eines Erweiterungs- oder Zweitstudiums in zeitlicher Hinsicht begrenzen. Die Gebührenpflicht wird bei gleichzeitiger Immatrikulation in mehreren Studiengängen für jeden Studiengang grundsätzlich gesondert ermittelt. Absatz 1 Satz 4 stellt vor diesem Hintergrund klar, dass auch im Fall des Überschreitens der nach Satz 1 jeweils festgeschriebenen studiengebührenfreien Zeit in mehreren Studiengängen die Gebühr nach Satz 1 nur einmal zu entrichten ist.

Absatz 2 Satz 2 korrespondiert mit der Regelung des § 4 Absatz 4 Nr. 3.

Absatz 3 Satz 1 gewährt eine einmalige Orientierungsphase von 2 Semestern zu Beginn des Studiums, in denen die Studierenden ohne Auswirkungen auf die Gebührenpflicht nach Absatz 1 den Studiengang einmal wechseln können. Absatz 3 Satz 2 stellt klar, dass im übrigen alle Hochschulsemerster an Hochschulen im Geltungsbereich des Hochschulrahmengesetzes auf den nach Absatz 1 gebührenfreien Zeitraum angerechnet werden, soweit keine Studiengebühren erhoben wurden.

Absatz 3 Satz 4 und 5 regeln die proportionale Anrechnung von Studienzeiten im Falle eines Teilzeitstudiums. Satz 5 stellt dabei sicher, dass ein Teilzeitstudium nicht im Rahmen der Bemessung der Regelstudienzeit und im Rahmen einer verminderten Anrechnung auf die studiengebührenfreie Zeit nach Absatz 1 und damit doppelt berücksichtigt wird.

Absatz 4 begründet eine Informationspflicht der Studierenden, die insbesondere die bereits abgeleisteten Hochschulsemerster betrifft.

Den schützenswerten Belangen der Studierenden im Einzelfall wird durch die Gründe für ein Hinausschieben oder Entfallen der Gebührenpflicht in den Absätzen 5 und 6 sowie durch die Möglichkeit zur Ermäßigung oder zum Erlass bei Vorliegen unbilliger Härten aufgrund der Rechtsverordnung nach § 9 Abs. 1 hinreichend Rechnung getragen.

Absatz 7 betrifft die Fälle, in denen sich bei einem Wechsel der Hochschule oder des Studiengangs bzw. bei Aufnahme oder Abbruch des Studiums in einem von mehreren Studiengängen die im Rahmen des Absatzes 1 zu berücksichtigende Regelstudienzeit ändert und damit auch Veränderungen in der Gebührenpflichtigkeit eintreten. Es wird insbesondere klargestellt, dass in diesen Fällen weder ein Anspruch auf Rückzahlung rechtmäßig erhobener Gebühren noch eine Verpflichtung zur nachträglichen Zahlung rechtmäßig nicht erhobener Gebühren besteht.

Absatz 8 schafft die Grundlage für ein Darlehensmodell zugunsten der gebührenpflichtigen Langzeitstudierenden, die die Gebühr nicht entrichten können. Das Land stellt für diesen Personenkreis Zinsbeihilfen zur Verfügung und übernimmt die anfallenden Verwaltungskosten.

#### **Zu Artikel 2, § 4 Zweitstudiengebühr**

§ 4 folgt dem Grundgedanken, dass in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte grundsätzlich nur ein erstes Studium in Ausübung des Berufsgrundrechts gebührenfrei gewährleistet werden kann. Die Vorschrift konkretisiert die Garantie eines gebührenfreien Studiums gemäß § 10 HG. Mit der Zweitstudiengebühr als Benutzungsgebühr soll der mit der Einschreibung verbundene Vorteil der Studierenden abgegolten werden, der in der jederzeitigen und umfassenden Berechtigung besteht, das Ausbildungsangebot der Hochschule zu nutzen.

Absatz 1 Satz 2 stellt klar, dass ausländische Studierende auch dann zweitstudiengebührenpflichtig sind, wenn sie zuvor einen Abschluss an einer ausländischen Hochschule erlangt haben.

Als Erweiterungsstudium für Lehrämter im Sinne des Abs. 1 Satz 3 gelten sowohl Studien zum Erwerb einer weiteren Fakultas innerhalb des bereits erworbenen Lehramtes als auch Studien zum Erwerb einer Zusatzqualifikation zum erworbenen Lehramt.

Nach Abs. 2 fällt auch ein vorangegangenes Studium an einer refinanzierten privaten Hochschule (vgl. § 125 HG) ins Gewicht, sofern hierfür grundsätzlich keine Studiengebühren zu entrichten waren.

In der Person der Studierenden, die nach Abs. 3 von der Zweitstudiengebühr ausgenommen sind, liegen besondere, privilegierende Gründe vor. Nr. 1 vermeidet eine Doppelverpflichtung zur Gebührentichtung mit dem Personenkreis, der unter § 5 fällt; im Fall der Nr. 2 (Beurlaubung) entfällt der Zweck des Gebührentatbestandes weitgehend. Mit Nr. 5 wird einerseits dem bildungspolitischen Anliegen einer hohen Durchlässigkeit der Lehrämter Rechnung getragen; andererseits soll durch diese Regelung sichergestellt werden, dass die Erschließung weiterer Bewerbergruppen zur langfristigen Deckung des Lehrbedarfs an den Schulen nicht durch eine Zweitstudiengebühr erschwert wird.

### **Zu Artikel 2, § 5 Gebühr für das Studium im Alter**

Die Gebühr für das Studium im Alter ist eine Benutzungsgebühr als Gegenleistung für die Berechtigung, als eingeschriebene Studierende oder eingeschriebener Studierender das Ausbildungsangebot der Hochschule umfassend zu nutzen. In Anbetracht der gesamtwirtschaftlichen Lage und der weit über die räumliche Ausbildungskapazität der Hochschulen hinausgehenden Belastung mit Studierenden ist es gerechtfertigt, die Gebührenfreiheit für ein Studium grundsätzlich nur bis zu einer Altersgrenze von 60 Jahren aufrecht zu erhalten. Ins Gewicht fällt hier, dass die Ausrichtung des Studiums im Alter von der eigentlichen Funktionsbestimmung der Hochschulen nach § 3 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 1 HG; § 3 Abs. 1 Satz 3 KunstHG, auf eine berufliche Tätigkeit vorzubereiten, grundlegend verschieden ist.

Die Gebühr für das Studium im Alter ist auf Studierende beschränkt, die das 60. Lebensjahr vollendet haben und darüber hinaus an einer Hochschule des Landes Nordrhein-Westfalen immatrikuliert sind oder werden. Gebührenpflichtig nach § 5 sind damit nur ordentlich Studierende in einem Studiengang. Von § 5 nicht erfasst ist das "klassische" Seniorenstudium, bei dem die Studierenden lediglich Gasthörerstatus besitzen. Hierfür werden Gebühren nach § 6 erhoben.

### **Zu Artikel 2, § 6 Allgemeine und besondere Gasthöregebühr**

Tatbestandlich ergeben sich gegenüber §§ 2 und 2a des bisherigen Hochschulgebührengesetzes keine Änderungen.

Da die allgemeine Gasthöregebühr bereits seit 20 Jahren unverändert ist, bedarf sie in Übereinstimmung mit einem Prüfbericht des Landesrechnungshofs ebenso wie die Gebühren nach § 7 dringend einer Anpassung. Um zukünftig eine größere Flexibilität zu ermöglichen, erfolgt die Festsetzung der Gebührenhöhe in einer Rechtsverordnung (vgl. § 9 Abs. 1).

Die Verwendung des Begriffs "weiterbildendes Studium" in Absatz 2 korrespondiert mit der Änderung des § 90 HG (vgl. Art. 4 Nr. 2).

### **Zu Artikel 2, § 7 Ausfertigungs- und Verspätungsgebühren**

Nach Verzicht auf den Verwaltungskostenbeitrag in Höhe von 50 € mussten die bisher gesetzlich geregelten Verwaltungsgebühren wieder in das Gesetz aufgenommen werden. Es handelt sich um die Übernahme der bisherigen Gesetzeslage. Diese Gebühren sind in ihrer Höhe seit 20 Jahren unverändert und bedürfen laut Prüfbericht des Landesrechnungshofes dringend einer Anpassung. Die Gebührenhöhe wird deshalb im Interesse einer flexibleren Handhabung in einer Rechtsverordnung geregelt (vgl. § 9 Abs. 1). Daneben wurde die Überschrift wegen des in der politischen Diskussion belasteten Begriffs "Verwaltungsgebühr" in "Ausfertigungs- und Verspätungsgebühr" konkretisiert.

### **Zu Artikel 2, § 8 Anwendungsbereich**

Abs. 1 basiert auf der Neufassung des Hochschulgesetzes und bestimmt die zur Gebührenerhebung berechtigten staatlichen Hochschulen. An den Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst im Lande Nordrhein-Westfalen werden keine Gebühren nach dem Studienkonten- und -finanzierungsgesetz - StKFG erhoben.

### **Zu Artikel 2, § 9 Rechtsverordnungsermächtigung**

Abs. 1 ermächtigt das Ministerium Bestimmungen über die Erhebung der Gebühren nach den §§ 3 bis 7 zu erlassen.

Abs. 2 ermächtigt das Ministerium unter Berücksichtigung des § 10 Satz 1 HG, im Wege der Rechtsverordnung Bestimmungen über die Erhebung von Gebühren für bestimmte Leistungen im Rahmen von Fern- und Verbundstudien an den in § 8 Abs. 1 genannten Hochschulen zu erlassen; erfasst sind auch Leistungen im Rahmen von multimedial aufbereiteten und telematisch bereitgestellten Studienangeboten.

Abs. 3 trägt dem Gedanken der Delegation auf die Hochschulebene Rechnung.

### **Zu Artikel 2, § 10 Verwaltungsvorschriften, fachlich zuständiges Ministerium**

Abs. 1 stellt die Möglichkeit zum Erlass von Verwaltungsvorschriften als ministerielle Aufgabe klar. Der im Gesetz generell verwendete Begriff "Ministerium" wird in Abs. 2 definiert.

### **Zu Artikel 2, § 11 Übergangsvorschriften**

Eine Begründung erfolgt nach Anhörung der Hochschulen.

### **Zu Artikel 3, Fortgelten bereits erlassener Rechtsverordnungen**

Die Vorschrift gewährleistet die Rechtmäßigkeit der durchgängigen Gebührenerhebung nach Aufhebung des Hochschulgebührengesetzes, indem die angeführten Verordnungen bis zu einer Änderung oder Aufhebung durch den Ordnungsgeber fortgelten.

### **Zu Artikel 4, Änderung des Hochschulgesetzes**

Die Änderung des Satzes 2 des § 10 Hochschulgesetz trägt dem Umstand Rechnung, dass an die Stelle des bisherigen Hochschulgebührengesetzes das Gesetz zur Einführung von Studienkonten- und -finanzierung (StKFG) tritt.

Mit der Aufhebung der in Nummer 2 genannten Vorschriften werden Weiterbildungsstudiengänge als solche ausgeschlossen. Damit wird die notwendige Konsequenz aus der Einführung der Zweitstudiengebühr durch Art. 2 § 4 gezogen. Der Zugang zu einem Weiterbildungsstudiengang setzte bisher nach der Genehmigungspraxis des Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung voraus, dass die in ihm eingeschriebenen Studierenden einen ersten berufsqualifizierenden Abschluss erworben hatten. Würden die genannten Bestimmungen des Hochschulgesetzes nicht aufgehoben, unterfielen Studierende eines Weiterbildungsstudienganges sowohl der Zweitstudiengebühr nach Art. 2 § 4 als auch der besonderen Gasthörergebühr nach Art. 2 § 6 Abs. 2.

Die in Nummer 3 geregelte Neufassung des § 71 Abs. 3 Satz 5 HG ist eine Folgeregelung zu Art. 4 Nr. 2 dieses Gesetzes. Die fehlende Berechtigung der Gasthörerin und Gasthörer, Prüfungen abzulegen, bezieht sich auf Hochschulprüfungen, staatliche und kirchliche Prüfungen. Nicht ausgeschlossen sind damit Prüfungen, die zur Vorbereitung einer Zertifikatsverteilung abgelegt werden.