



**Dr. Peer Pasternack,**  
Forschungsdirektor,  
Institut für Hochschulforschung  
an der Universität Halle-Wittenberg

Die Frage der Einführung oder der Nichteinführung von Studiengebühren ist eine politische Grundentscheidung, die wesentlich von der normativen Frage abhängt, ob die aus einer Gebühreneinführung sich ergebende Ökonomisierung des individuellen Studienwahl- und Studierverhaltens als eher vorteilhaft oder eher nachteilig bewertet wird. Jenseits dieser Frage lässt sich allerdings prüfen, wie groß die Chancen sind, dass die in der Debatte um Studiengebühren dominierenden zentralen Zieldimensionen erreicht werden. Für eine der damit verknüpften Hoffnungen – die Verbesserung der Ausstattungssituation der Hochschulen durch Einnahmen aus Studiengebühren – werden die Verwirklichungschancen hier exemplarisch unter die Lupe genommen.

**Keine Ausstattungsverbesserungen zu erwarten**

## Studiengebühren untauglich zur Hochschulfinanzierung

Es gibt drei Varianten des Umgangs mit Studiengebühren: zwei einfache Wege und einen komplizierten. Die einfachen sind, Studiengebühren entweder erstens nicht einzuführen oder sie zweitens ohne flankierende Maßnahmen einzuführen. Letzteres gilt weithin als politisch weder wünschenswert noch durchsetzbar. Daraus resultiert der Charme des komplizierten Weges: Studiengebühren zwar einzuführen, aber mit flankierenden Maßnahmen, welche die wesentlichen (sozialpolitischen) Bedenken auszuräumen suchen. Auch diese flankierenden Maßnahmen lassen sich übersichtlich gliedern: Es handelt sich entweder um Kreditmodelle oder um Modelle zwar ohne Kreditierung, aber mit Sozialklauseln. Generell werden Studiengebühren für drei Personengruppen diskutiert: (a) für alle grundständig Studierenden, (b) für Langzeitstudierende und (c) für Weiterbildungsstudierende (wozu auch die Teilnehmer/-innen des Seniorenstudiums gehören). Schließlich werden noch Kombinationslösungen erörtert beziehungsweise eingeführt, die sich einer ebenso vertrackten wie zwingend widersprüchlichen Aufgabe widmen: die Nichteinführung von Studiengebühren mit ihrer sozial flankierten Einführung zu verbinden. Drei Optionen sind es, die dort diskutiert werden: (1) Akademikersteuer, das heißt eine individuelle Beteiligung an der Hochschulfinanzierung über nachträgliche Beiträge, die nach Studienabschluss ab einem bestimmten Einkommensniveau zu leisten sind; (2) Studienkonten beziehungsweise Bildungsgutscheine, das heißt die Ausstattung jedes jungen Menschen mit einem (lebenslang) einlösbaren Scheckheft, dessen Gegenwert in Studienmodulen (beziehungsweise Ausbildungsmodulen jeglicher Art) besteht; (3) Bildungssparen, das heißt der staatlich geförderte – insofern dem Bausparen vergleichbare – sukzessive Aufbau eines Bildungsguthabens durch die Eltern zum späteren Verbrauch durch die Kinder, gegebenenfalls im Rahmen einer gesetzlichen Verpflichtung wie bei der Krankenversicherung. Damit sind die möglichen Optionen erschöpft. Was sich darüber hinaus noch unter anderem Namen auf dem Meinungsmarkt befindet, sind Varianten der genannten Optionen. Die politische Grundentscheidung ist zwischen Nichteinführung und Einführung von Studiengebühren zu treffen. Abseits dieser Frage lassen sich die Chancen prüfen, ob die Effekte tatsächlich eintreten, die von Studiengebühren erwartet werden. Man darf davon ausgehen, dass die Zielerreichungs-

chancen für zentrale Zieldimensionen eher gering sind. Für eines dieser Ziele – die erwarteten Ausstattungsverbesserungen der Hochschulen durch Gebühreneinnahmen – sei das hier exemplarisch erörtert.

### Was bringt es?

Zunächst ist von Interesse, über welche finanziellen Größenordnungen eigentlich gesprochen wird. Dazu lässt sich eine Modellrechnung anstellen. Sie simuliert den Fall, dass alle Studierenden in grundständigen Studiengängen 500 Euro pro Semester Gebühren zu zahlen hätten.

Es gibt in Deutschland rund 1,9 Millionen Studierende. Auf Grund vorliegender Erfahrungen wird unterstellt, dass eine Studiengebühreneinführung zehn Prozent der bislang Immatrikulierten zur Exmatrikulation veranlassen würde. Es blieben also rund 1,7 Millionen Studierende. Diese zahlten jeweils pro Semester 500 Euro, mithin pro Jahr 1.000 Euro. Das ergäbe 1,7 Milliarden Euro pro Jahr. Eine sozialpolitisch nicht flankierte Studiengebühreneinführung ist als unrealistisch anzusehen. Daher wird – orientiert an der Quote der BAföG-Empfänger – angenommen, dass circa 30 Prozent der Studierenden aus sozialen Gründen von den Studiengebühren befreit würden beziehungsweise ein Gebühren deckendes Stipendium erhielten. Das ergäbe ein Minus von etwa 510 Millionen Euro, also ein verbleibendes Gebührenaufkommen von 1,2 Milliarden Euro. Eine Gebührenerhebung mit integrierter Sozialkomponente würde zwangsläufig dazu führen, dass ein bürokratischer Apparat zu unterhalten wäre, der Berechtigungen zur Gebührenbefreiung zu prüfen sowie Gebühren einzutreiben hätte. Die Verwaltungskosten wären von den Einnahmen abzuziehen. Als Vergleichsfall kann die BAföG-Verwaltung herangezogen werden. Nach jüngeren baden-württembergischen Zahlen kostet die Verwaltung eines BAföG-Falles jährlich 166 Euro. Analog beliefe sich der Verwaltungsaufwand der Studiengebühren-Ermäßigungsfälle auf 85 Millionen Euro. Folglich blieben rund 1,1 Milliarden Euro als effektive Jahreseinnahme aus Studiengebühren.

### Was bringt es nicht?

Die deutschen Hochschulausgaben aus öffentlichen Haushalten belaufen sich auf jährlich 20 Mil-

liarden Euro. Vor diesem Hintergrund lässt sich darüber streiten, ob 1,1 Milliarden Euro effektives Gebührenaufkommen nun viel oder wenig ist, etwa wenn man sich vor Augen führt, dass dieser Betrag auf 271 Hochschulen in Deutschland zu verteilen wäre. Der Streit kann aber auch unterbleiben, denn die 1,1 Milliarden blieben mittelfristig nicht als zusätzliches Geld vorhanden, sondern würden lediglich analoge Kürzungen der staatlichen Mittel substituieren. Warum? Aus folgenden Gründen:

- Die Erwartung, die Gebühreneinnahmen kämen den unterausgestatteten Hochschulen zu Gute, hat eine zentrale Voraussetzung: Die Gebührenerhebung müsste vor den Finanzministern und den Haushaltsausschussmitgliedern in den Parlamenten geheim gehalten werden. Sobald das nicht gelänge, würde der Staat den Zuschuss an die Hochschulen in der Höhe der Gebühreneinnahmen direkt oder indirekt kürzen.
- Dieses Verhalten wäre politisch rational, denn Hochschulpolitik wird innerhalb einer Politikfeld- und daraus folgenden Ressortkonkurrenz betrieben. Diese ist – jedenfalls prinzipiell – unaufhebbar: Aus der immer gegebenen Begrenztheit der zu verausgabenden Haushaltsmittel resultieren Verteilungskonflikte zwischen den einzelnen Politikfeldern. Infrastrukturausgaben mit ihren unmittelbaren regionalen Beschäftigungswirkungen oder Wirtschaftsförderungsmaßnahmen erscheinen immer ein wenig handfester und in ihren Effekten vorhersagbarer als hochschulpolitische Anliegen.
- Dies hat seine Ursache darin, dass die meisten Politiker/-innen Schwierigkeiten haben, mit der hochschultypischen Erwartungsunsicherheit umzugehen. Sie neigen eher zur Vorsicht bei Ausgaben im Hochschulbereich, weil sie nicht so ganz genau wissen (können), ob das investierte Geld auch gut angelegt ist. Forschungsergebnisse und die Effekte von Lehreinstellungen lassen sich eben nicht auf Punkt und Komma vorhersagen. Obendrein kommen sie nur in vergleichsweise langen Wellen zu Stande, welche die zeitlichen Horizonte einzelner Legislaturperioden überschreiten. Das schwächt die Anliegen der Hochschulen innerhalb der Ressortkonkurrenz.
- Diese Erwartungsunsicherheit wird dadurch verstärkt, dass die anhaltende Unterfinanzierung der Hochschulen in der durch und durch pragmatischen Optik der Politik vor allem eines zeigt: Es geht ja auch so. Irgendwie wursteln die Hochschulen sich durch, und ihre Absolventinnen und Absolventen sind trotz aller Ausstattungsmängel nicht die schlechtesten.

- Hier tritt dann verschärfend hinzu, dass moderne Gesellschaften keinen quantitativen Sättigungsgrad für Forschungs- und Bildungskapazitäten kennen (außer den Punkt, an dem sämtliche Gesellschaftsmitglieder in Ausbildung oder wissenschaftlich tätig wären). Vielmehr verfügen moderne Gesellschaften über eine prinzipiell unendliche Aufnahmekapazität für Aktivitäten und Ergebnisse von Bildung und Forschung. Deshalb ist niemals genau definierbar, was Untergrenzen, Optimum oder Obergrenzen öffentlich unterhaltener Hochschulpotenziale sind. Man kann sich dem lediglich über Vergleiche mit anderen Ländern und Regionen nähern.
- Schließlich muss die Sanktionsasymmetrie zwischen Hochschulen und Staat in Rechnung gestellt werden: Hochschulen haben ein vergleichsweise geringes Sanktionspotenzial gegenüber dem sie alimentierenden Staat. Ihre Leistungsverweigerung zum Beispiel würde, anders als in Krankenhäusern oder bei der Müllabfuhr, den gesellschaftlichen Zusammenhalt erst stören, wenn sie jahrelang durchgehalten würde. Am Ende müssen die Hochschulen immer genau das nehmen, was ihnen der Haushaltsgesetzgeber zugesteht.
- Die mehr oder weniger schleichende Kürzung der Hochschulstats um den Betrag der Studiengebühreneinnahmen wäre auch durch gegenteilige politische Absichtserklärungen nicht zu verhindern: Kein Haushaltsgesetzgeber kann sich selbst – in Unkenntnis künftiger Finanzierungsnotwendigkeiten in anderen Feldern – so binden, dass ein einzelner Ausgabenbereich eine Etatgarantie für die Ewigkeit bekäme.
- Auch die letzte Hoffnung, dieser Ungewissheit wenigstens mittelfristig abzuwehren – die vertraglichen Vereinbarungen zwischen Ländern und ihren Hochschulen – ist unterdessen gründlich erledigt worden. Sie haben bislang vor allem eine Gewissheit erbracht: Es mangelt dem staatlichen Vertragspartner einstweilen an der nötigen Vertragsfähigkeit. Unabhängig von der Rechtsqualität der Verträge und ihrer daraus folgenden Verbindlichkeit werden Hochschulverträge auf staatliche Initiative hin landauf landab „nachverhandelt“, wird also deren eigentliches Anliegen – die Planungssicherheit – unterlaufen.

Doch selbst wenn sämtliche dieser Gründe allein einer pessimistischen Weltsicht geschuldet wären und durch das Leben dementiert würden: Schlussendlich änderten selbst Studiengebühren nichts am eigentlichen Zentralproblem. Dieses besteht anhaltend darin, dass im internationalen Vergleich die deutschen Ausgaben für Bildung und Forschung unterdurchschnittlich sind.