



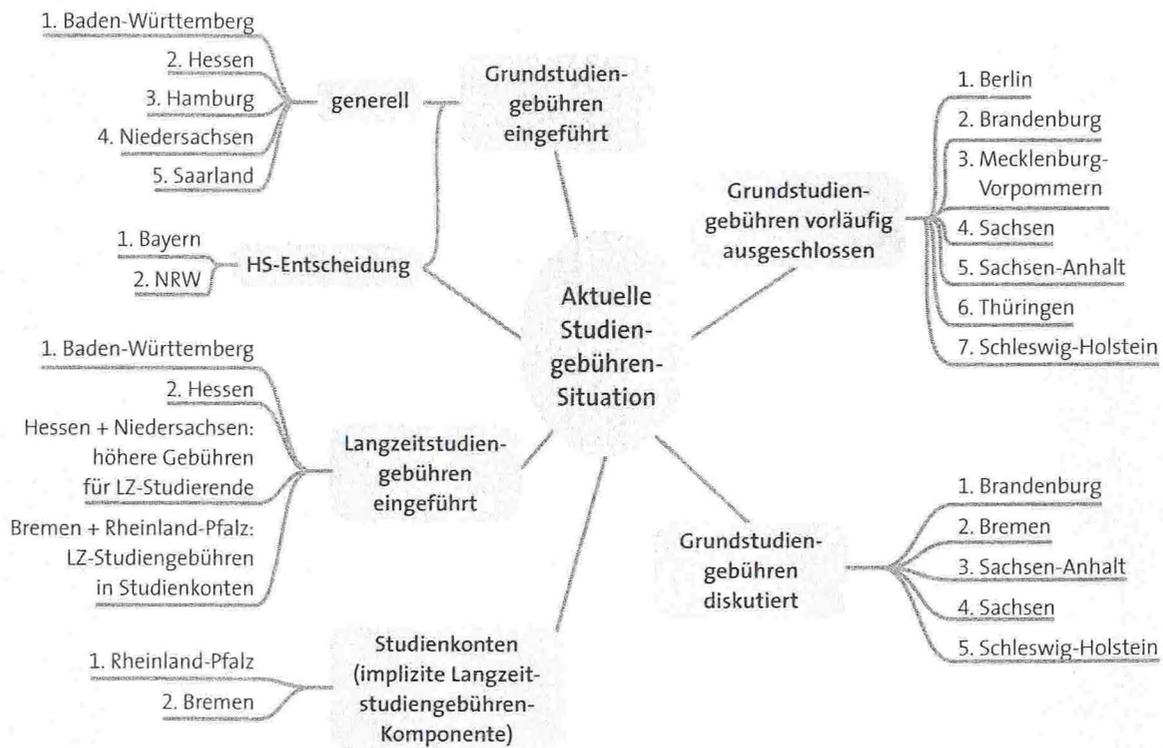
Konkurrenzföderalistischer Feldversuch – Studiengebühren im Bildungsföderalismus

Peer Pasternack

Zwei Aussagen wird man gegen alle Aufgeregtheiten der hochschulpolitischen Debatte formulieren können: Zum einen werden die deutschen Hochschulen nicht durch die Einführung von Studiengebühren gerettet, und zum anderen geht auch im Falle der Einführung von Studiengebühren die Welt nicht unter. Indem einige Länder Gebühren einführen, andere darauf (einstweilen) verzichten und wieder andere mit Studienkonten arbeiten, beginnt ein konkurrenzföderalistischer Feldversuch: In diesem wird sich nun erweisen, welche Erwartungen und Befürchtungen, die sich mit der Einführung von Studiengebühren seit langem verbinden, tatsächlich eintreten.

1 Studiengebührensituation

Die aktuelle Situation stellt sich so dar, dass die Mehrheit der Länder Gebühren für Verwaltungsvorgänge (etwa 50 Euro) und zwei Bundesländer Studiengebühren (nur) von Langzeitstudierenden erheben, zwei Länder mit Studienkonten arbeiten (was in der Wirkung dem Langzeitgebühren-Modell entspricht, im Übrigen aber ein Weg zur Vermeidung von Gebühren für das Erststudium ist) und sieben Bundesländer allgemeine Studiengebühren eingeführt haben bzw. die Einführung vorbereiten (meist 500 Euro, für Langzeitstudierende bis 900 Euro). Hierbei besteht eine charakteristische Differenz darin, ob die Studiengebühren per Gesetz vorgeschrieben oder die Entscheidung über die Einführung bzw. die Höhe innerhalb einer Von-bis-Spanne den Hochschulen überantwortet wird (Letzteres in zwei Ländern).



Lassen sich den politischen Konstellationen in den Ländern die Gründe für die differenzierte Studiengebührenlandschaft ablesen?

- Am eindeutigsten kann in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland der parteipolitischen Prägung der Landesregierung eine hochschulpolitische Linie zugeordnet werden: Unter bürgerlichen Regierungen wird dort ein offensiver Zugriff auf das hochschulpolitische Reizthema Studiengebühren gepflegt.
- In einem Land allerdings, Niedersachsen, war diese Reformrichtung bereits unter der früheren SPD-dominierten Regierung eingeleitet worden.
- Auch Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben CDU-dominierte Regierungen, verzichten aber bislang auf allgemeine Studiengebühren.
- Bei den aktuell SPD-dominierten Landesregierungen – deren Anzahl überschaubar ist – lässt es sich etwas stringenter zusammenfassen: Brandenburg, Bremen, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz verzichten bislang auf allgemeine Studiengebühren.

Es ergibt sich kein vollständig konsistentes Bild, aber doch ein grobes Differenzierungsmuster. In allen Ländern mit Grundstudiengebühren sind die



Landesregierungen unionsgeführt. Die SPD-geführten Regierungen verzichteten dagegen bislang auf die Einführung bzw. entschieden sich für das Modell Studienkonten. Wo auch unionsdominierte Regierungen noch keine Studiengebühren eingeführt haben, ist dies jedoch kein Ausdruck prinzipieller Ablehnung. Die ostdeutschen Länder verzichteten zum einen einstweilen darauf, um die vergleichsweise geringe Studierneigung in den östlichen Bundesländern nicht zusätzlich zu dämpfen. Zum anderen regieren in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg – wie auch im studiengebührenfreien Schleswig-Holstein – Große Koalitionen. In diesen ist der Studiengebührenverzicht Bestandteil koalitionsinterner Konfliktvermeidung.

Insgesamt gibt es also in der Bundesrepublik von Bremen und Schleswig-Holstein über Mecklenburg-Vorpommern, Berlin und Brandenburg bis hin zu den drei mitteldeutschen Bundesländern einen nordöstlichen Korridor der Gebührenfreiheit für das Erststudium (Regelstudienzeit plus Karenzsemester), ergänzt um eine Insel gebührenfreier Regelstudienzeit (plus Karenzsemester) in Rheinland-Pfalz. Der Nordostkorridor und Rheinland-Pfalz umfassen allerdings nur etwa 30 Prozent der in Deutschland Studierenden. Das heißt, 70 Prozent der deutschen Studierendenschaft studieren nunmehr im Gebührensystem.

2 Erhebungsmodalitäten und die Wirkungen der vorangegangenen Debatten

Das Für und Wider von Studiengebühren war in den zurückliegenden 15 Jahren Gegenstand intensiver und kontroverser Debatten. Zu fragen ist, ob und wie weit diese Auseinandersetzungen dort, wo es inzwischen Studiengebühren gibt, deren Modalitäten beeinflusst haben. Schauen wir uns das anhand folgender Punkte genauer an: Stipendien, Kredite, Sozialverträglichkeit und Gebührenbefreiung sowie Verwendung der Studiengebühren (vgl. hierzu auch Ebcinoglu 2006; Müller/Ziegele/Langer 2006).

Eines der wesentlichen Argumente einer Mehrheit der Studiengebührenbefürworter bestand darin, es verstehe sich doch von selbst, dass Studiengebühren mit einem angemessenen flankierenden *Stipendiensystem* verbunden sein müssten. Jeder Blick in die USA offenbare, dass diese Koppelung derart außer Frage stehe, dass ihre pflichtschuldige Erwähnung eigentlich überflüssig sei.¹ Als Ergebnis ist zu konstatieren: In sieben Bundes-

1 Es soll hier nicht vertieft werden, wie realitätsnah diese allenthalben repetierte Behauptung ist.



ländern sind Studiengebühren eingeführt, ohne dass es zum Aufbau adäquater Stipendiensysteme gekommen ist. Nach wie vor gibt es in Deutschland Studienstipendien allein im Rahmen der sog. Begabtenförderung, die ca. 3 Prozent aller Studierenden erreicht. Da sie andere Ziele verfolgt, spielt in deren Rahmen die soziale Bedürftigkeit keine Rolle. Als bislang einzige Einrichtung hat das Studentenwerk Hannover ein eigenes Studiengebühren-Stipendienprogramm aufgelegt, welches „Studierende aus Familien in einer finanziell schwierigen Situation durch die Vergabe von Stipendien für Studienbeiträge“ unterstützt (Studentenwerk Hannover 2007).² Ein solches Stipendium umfasst die Studiengebühren für zwei Semester.

Als absehbar wurde, dass sich kein politischer Wille bildet, der zu angemessenen flankierenden Stipendiensystemen führt, wurde eine andere Idee in die öffentliche Debatte eingespeist: *Kredite*. Läuft es bei diesen anders als im Stipendienbereich? In der Tat, eine sogenannte Nachlagerungsoption wird in allen sieben Grundstudiengebühren-Ländern angeboten: Die Gebührenzahlung kann über elternunabhängige Darlehen erfolgen.³

Wie verhält es sich dabei mit der *Sozialverträglichkeit*? Eine generelle Studiengebührenbefreiung der BAföG-Empfänger/innen ist nirgends vorgesehen. Allerdings ist in allen sieben Ländern eine Maximalverschuldung aus dem BAföG- und dem Gebühren-Darlehen geregelt. Diese liegt je nach Bundesland zwischen 10.000 und 17.000 Euro. Für die Rückzahlung sind Mindesteinkommenshöhen festgelegt. In Nordrhein-Westfalen mit seiner Verschuldungsgrenze von 10.000 Euro kann von einer faktischen Gebührenbefreiung der meisten BAföG-Empfänger/innen ausgegangen werden.

Daneben gibt es explizite *Befreiungsregelungen*. In Hamburg war erwogen worden, die sog. Landeskinder von den Studiengebühren zu befreien, und auch in Bremen und Rheinland-Pfalz sollten Grundstudiengebühren von Studierenden mit „Fremd“-Hochschulzugangsberechtigung erhoben werden. Dies ist gerichtlich zu Fall gebracht worden. Gültig hingegen sind Befreiungsregelungen wie die im Saarland. Neben Befreiung u.a. wegen Auslandsaufenthalten, praktischer Semester, universitärer Gremienarbeit oder aus sozialen Gründen wie Kindererziehung oder Behin-

2 Dank an Sabine Kiel für den Hinweis.

3 Ein anderes Thema sind Kredite zur Finanzierung des Lebensunterhalts, zur Problematik vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kai Gehring, Grietje Bettin, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/3735 –: Inanspruchnahme von Studienkrediten der KfW-Förderbank, Deutscher Bundestag Drucksache 16/3979, 29.12.2006, S. 4 f., <http://www.priska-hinz.de/cms/default/dokbin/184/184994.pdf> (16.10.2007).

derung können auch Studierende befreit werden, die sportliche, musikalische oder künstlerische Wettbewerbe gewonnen oder herausragende Studienleistungen erbracht haben (§§ 3 und 3a Saarländisches Hochschulgebührengesetz vom 20. März 2002).

Zweifel an ihrem Charakter als wissenschaftliche Einrichtungen weckten unlängst die Universitäten Freiburg und Konstanz, als sie verkündeten, Studierenden mit einem Intelligenzquotienten von 130 und höher die Studiengebühren zu erlassen. Die Begründung für dieses Vorhaben lautete, auf diesem Wege die besten Studierenden gewinnen zu können. Mit dem gleichen Argument erlässt die Universität Kassel Studierenden mit Abiturdurchschnitt von 1,9 oder besser die Gebühren für vier Semester (Universität Kassel 2007).

Schließlich waren wesentliche Forderungen in der Studiengebühren-debatte – jedenfalls bei denjenigen, die sich Gebühren grundsätzlich vorstellen konnten –, dass es eine klare *Zweckbindung für die Einnahmenverwendung* geben müsse und dass die Studierenden an der konkreten Zweckbestimmung beteiligt werden müssten. Hierzu regeln die Gesetze in allen sieben Gebührenländern, dass die Einnahmen der Verbesserung von Studium und Lehre zukommen müssen. Nicht alle, aber die meisten Gesetze sehen dabei auch eine Mitentscheidung durch Studierendenvertreter/innen vor.

Jenseits der anhaltend kontroversen Frage, ob es überhaupt Studiengebühren geben solle, kann zusammenfassend festgehalten werden: Der zentrale Punkt, dass eine Gebührenerhebung mit Stipendiensystemen gekoppelt sein müsste, spielte und spielt politisch keine Rolle. Gleichwohl haben sich die Debatten der letzten anderthalb Jahrzehnte in den Modalitäten der Gebührenerhebung ersichtlich niedergeschlagen. Die grundsätzlichen Befürchtungen, die sich mit der Einführung von Studiengebühren verbinden – erhöhte soziale Selektivität, Selbstökonomisierung des Studienverhaltens, Auswirkungen auf die Entwicklung der staatlichen Hochschulzuschüsse –, sind damit selbstredend nicht erledigt.

3 Perspektiven

Die politische Grundentscheidung war bzw. ist zwischen Nichteinführung und Einführung von Studiengebühren zu treffen. Hierbei handelt es sich zunächst wesentlich um zwei normative Fragen: Werden die Teilprivatisierung der Studienfinanzierung und die aus einer Gebühreneinführung notwendig



sich ergebende Ökonomisierung individuellen Studienwahl- und Studierverhaltens als eher vorteilhaft oder eher nachteilig bewertet? Empirisch wird die dritte wesentliche Frage zu beantworten sein: Führen Studiengebühren zu einer erhöhten sozialen Selektivität beim Hochschulzugang?

Abseits dieser prinzipiellen Frage lassen sich die Chancen dafür prüfen, dass die Effekte tatsächlich eintreten, die von Studiengebühren erwartet werden. Mit dem Umstand, dass es nunmehr Bundesländer mit und ohne Studiengebühren gibt, ist aus sozialwissenschaftlicher Sicht eine interessante Versuchsanordnung gegeben: Das Problem der Sozialwissenschaften, aus ethischen Gründen im Regelfall auf künstlich erzeugte Experimente verzichten zu müssen, wird hier durch die politische Realität gelöst. Diese stellt innerhalb eines einzigen gesamtstaatlichen Bezugsrahmens sich klar voneinander unterscheidende Situationsanordnungen bereit. Der konkurrenzföderalistische Feldversuch hat begonnen.

Hochschulvertreter erhoffen sich durch die Gebühreneinnahmen insbesondere Ausstattungsverbesserungen für ihre Hochschulen. Wie sehen diesbezüglich die Zielerreichungschancen aus?

Hier steht zunächst die Frage, wie hoch die Erwartungswahrscheinlichkeit ist, dass die Gebühreneinnahmen den unterausgestatteten Hochschulen tatsächlich zugute kommen. In einer lebensnahen Betrachtung erscheint es eher realistisch, dass die Einnahmen mittelfristig nicht als zusätzliches Geld vorhanden bleiben, sondern lediglich analoge Kürzungen der staatlichen Mittel substituieren. Gegenteilige politische Aussagen spenden hier keine Sicherheit. Sie dürften lediglich dafür sorgen, dass den Hochschulen keine Nominalkürzungen ihrer Zuschüsse auferlegt werden. Das mittlerweile verbreitete Überrollen der Hochschulhaushalte auf das jeweilige Folgejahr produziert aber gleichwohl Realkürzungen: Gleichbleibende Hochschulzuschüsse bewirken durch die allgemeine Preis- und Tarifentwicklung – jährlich plus 1,5 bis 2 Prozent – innerhalb eines Jahrzehnts eine kumulierte Realminderung von 15 bis 20 Prozent. Eine andere Entwicklung setzte einen völligen Kurswechsel der Hochschulfinanzierungspolitik voraus. Die Gründe dafür, dass die pessimistische Zukunftsprognose zugleich die wahrscheinliche ist, sind folgende:

- Die Erwartung, die Gebühreneinnahmen kämen den Hochschulen zugute, hat eine zentrale Voraussetzung: Die Gebührenerhebungen müssten vor den Finanzministern und den Haushaltsausschussmitgliedern in den Parlamenten geheim gehalten werden. Das gelingt selbstredend nicht.

- Kürzungsverhalten von Haushaltspolitikern ist politisch rational, denn Hochschulpolitik wird innerhalb einer Politikfeld- und daraus folgenden Ressortkonkurrenz betrieben. Die Ressortkonkurrenz 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, Wirtschaftsförderung oder Investitionen in die Videoüberwachung öffentlicher Plätze beispielsweise erscheinen da 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 einer hochschultypischen Erwartungsunsicherheit umzugehen: Sie neigen eher zur Vorsicht bei Ausgaben im Hochschulbereich, weil sie nicht so ganz genau wissen (können), ob das Geld, das sie in Hochschulen stecken, auch gut angelegt ist. Forschungsergebnisse und die Effekte von Lehranstrengungen lassen sich nicht auf Punkt und Komma vorhersagen. Obendrein kommen sie nur in vergleichsweise langen Wellen zustande, 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 durchpragmatisierten Optik der Politik vor allem eines zeige: Es geht ja auch so. Irgendwie wursteln die Hochschulen sich durch, und ihre Absolventen und Absolventinnen sind trotz aller Ausstattungsmängel im internationalen Vergleich nicht die schlechtesten.
- Hier tritt dann verschärfend hinzu, dass moderne Gesellschaften keinen quantitativen Sättigungsgrad für Forschungs- und Bildungskapazitäten kennen (außer den theoretischen 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 annähern über Vergleiche mit anderen Ländern und Regionen.



- Sodann muss die Sanktionsasymmetrie zwischen Hochschulen und Staat in Rechnung gestellt werden: Hochschulen haben ein vergleichsweise geringes Sanktionspotenzial gegenüber dem sie alimentierenden Staat. Ihre Leistungsverweigerung z.B. würde, anders als in Krankenhäusern, bei der Bahn oder 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 Hochschul-etats um den Betrag der Studiengebühreneinnahmen ist 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.
- Allenfalls erschiene eines denkbar, um eine gewisse Sicherheit zu spenden: Es könnte eine Höchstgrenze des Anteils der Studiengebühreneinnahmen am Gesamthochschulhaushalt gesetzlich fixiert werden. Ein politischer Wille, der in diese Richtung weist, ist allerdings nicht erkennbar.

Sollte sich entgegen aller Skepsis ein politischer Wille bilden, Studiengebühreneinnahmen an den Hochschulen zu belassen und darauf zu verzichten, eine mehr oder weniger schleichende Kürzung der Hochschulgrundfinanzierung vorzunehmen, dann wären Vorkehrungen für die Zukunft zu treffen: Denn politische Akteure, Regierungen und Mehrheitsmeinungen können sich ändern. Die zu treffenden Vorkehrungen wären, wenn sie tatsächliche Sicherungen darstellen sollen, nicht ganz anspruchslos. Ich sehe vier Bedingungen, die definiert und institutionell verankert werden müssten:

1. Die *Mittelverteilung* an der jeweiligen Hochschule müsste *unabhängig von staatlicher Exekutive und Hochschulverwaltung* stattfinden: Nur so ließe sich die Versuchung dämpfen, Erwägungen über mögliche Vermischungen zwischen etatisierter Hochschulfinanzierung und studiengebührengestützter Lehrzusatzfinanzierung anzustellen. Konkret hieße das: Es dürften kein Ministeriumsvertreter und kein Hochschulkanzler in die Mittelverteilung einbezogen sein.
2. Es bedürfte einer (gesetzlichen) Regelung, dass mit den Studienge-

- bühreneinnahmen *keine Forschungsfinanzierung* stattfinden darf, sondern ausschließlich Finanzierungen von Lehre und lehrunterstützenden Dienstleistungen – und diese nur zusätzlich zur Grundfinanzierung.
3. Es dürfte *keine Dauerzweckbestimmung* für die Mittel aus Studiengebühreneinnahmen geben: Allein so wäre zu verhindern, dass die Lehrzusatzfinanzierung unter der Hand doch zur Normalhochschulbetriebsfinanzierung wird.
 4. Es dürften aus Studiengebühreneinnahmen *keine Personalstellen* (bzw. – in vollständig globalisierten Haushalten – das funktionale Äquivalent dazu) finanziert werden: Da die Personalkosten 75–80 Prozent eines Hochschulhaushaltes ausmachen, ließe sich damit die Studiengebührenverwendung vom größten Etatposten entkoppeln. Ein Verbot, *Personalstellen* zu finanzieren, würde nicht bedeuten, auf Personalfinanzierung überhaupt zu verzichten: Tutoren, studentische Hilfskräfte (etwa für Bibliotheksaufsicht) oder Lehraufträge daraus zu bezahlen, sollte möglich sein (auch wenn natürlich immer die Gefahr bestünde, dass von der Hochschule Personalstellen in der Erwartung abgebaut werden, dass dann über die Gebührenverwendung alternative Personalfinanzierungen bereitgestellt werden – aber hundertprozentige Sicherungen gibt es nirgends).

Ob es realitätsnah ist anzunehmen, dass diese Bedingungen verankert und für die Zukunft dauerhaft gesichert werden können, ist eine interessante Frage für weiterführende Debatten.

Literatur

- Ebcinoglu, Fatma (2006):** Die Einführung allgemeiner Studiengebühren in Deutschland. Entwicklungsstand, Ähnlichkeiten und Unterschiede der Gebührenmodelle der Länder, Hochschul-Informationssystem, Hannover.
- Müller, Ulrich/Ziegele, Frank/Langer, Markus (2006):** Studienbeiträge: Regelungen der Länder im Vergleich. Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh, http://www.che.de/downloads/Vergleich_Gebuehrengesetze_AP78.pdf (16.10.2007).
- Studentenwerk Hannover (2007):** Vergaberichtlinien für Stipendien des Studentenwerks Hannover für Studienbeiträge nach § 11 NHG, <http://www.studentenwerk-hannover.de/stip-studienbeitrag.html> (01.09.2007).
- Universität Kassel (2007):** Mit Note 1,9 studienbeitragsfrei studieren. Pressemitteilung 51/07, 11. Juni 2007, <http://www.uni-kassel.de/hrz/db4/extern/dbexpert/pressemitteilung/showPM.php?id=542> (26.10.2007).