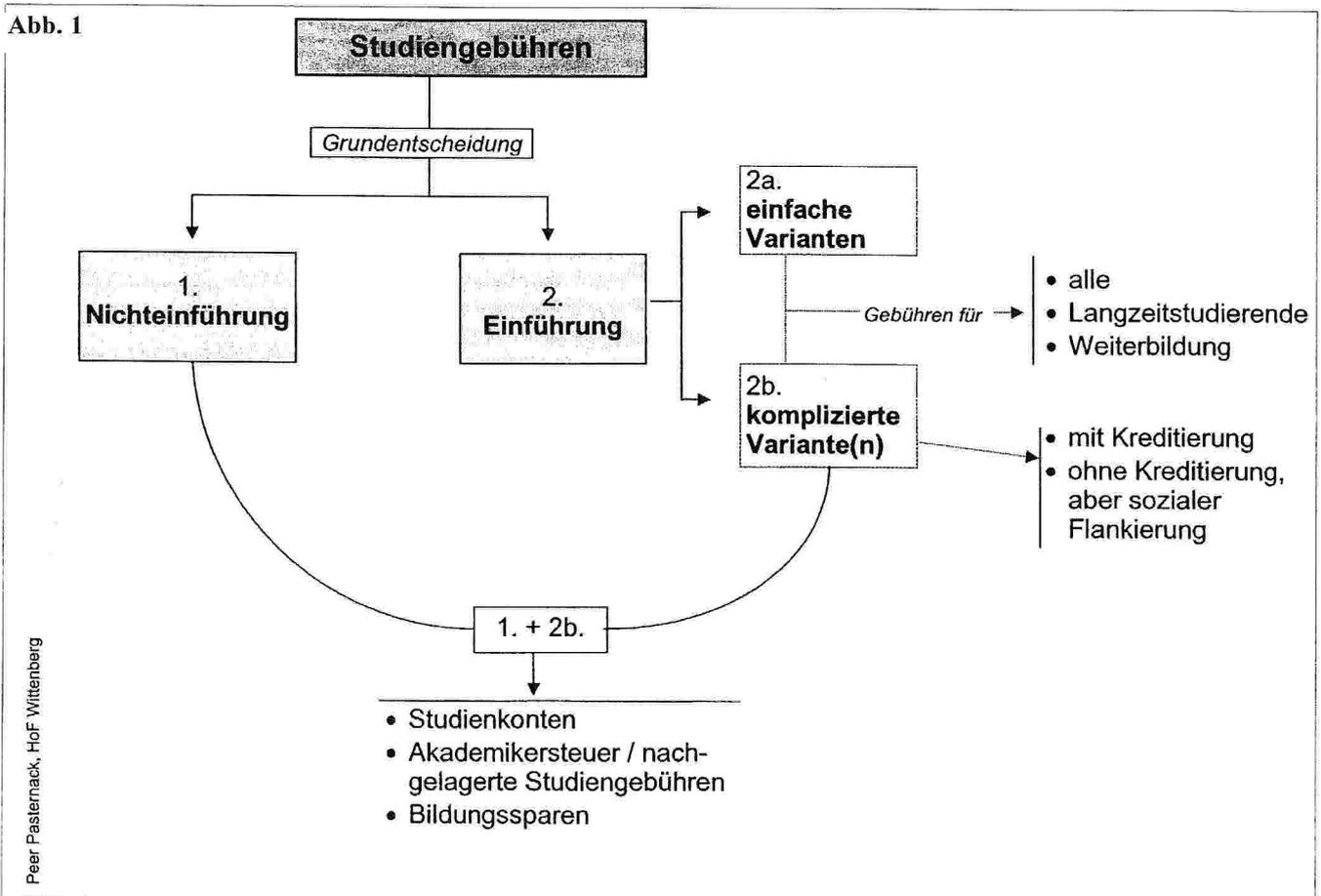


Studiengebühren und Hochschulfinanzierung

1 Systematisierung

Es gibt drei Varianten des Umgangs mit Studiengebühren (Abb. 1): zwei einfache Wege und einen komplizierten. Die einfachen sind, Studiengebühren entweder nicht einzuführen oder sie ohne flankierende Maßnahmen einzuführen. Letztere Option gilt weithin als politisch weder wünschenswert noch durchsetzbar. Daraus resultiert der Charme des komplizierten Weges: Studiengebühren zwar einführen, 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 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Seniorenstudiums gehören).



Schließlich werden noch Kombinationslösungen erörtert bzw. 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, d.h. eine individuelle Beteiligung an der Hochschulfinanzierung über nachträgliche Beiträge, die nach Studienabschluss ab einem bestimmten Einkommensniveau zu leisten sind; (2) Studienkonten bzw. Bildungsgutscheine, d.h. die Ausstattung jedes jungen Menschen mit einem (lebenslang) einlösbaren Scheckheft, dessen Gegenwert in Studienmodulen (bzw. Ausbildungsmodulen jeglicher Art) besteht; (3) Bildungssparen, d.h. der staatlich geförderte – insofern dem Bausparen vergleichbare – sukzessive Aufbau eines Bildungsguthabens durch die Eltern zum späteren Verbrauch durch die Kinder, ggf. 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. Hierbei handelt es sich zunächst im Wesentlichen um eine normative Frage: Wird die aus einer Gebühreneinführung notwendig sich ergebende Ökonomisierung individuellen Studienwahl- und Studierverhaltens als eher vorteilhaft oder eher nachteilig bewertet? Abseits dieser Frage lassen sich die Chancen prüfen, ob die Effekte tatsächlich eintreten, die von Studiengebühren erwartet werden. Abbildung 2 versucht, die These zu unterstützen, dass die Zielerreichungschancen für zentrale Zieldimensionen eher gering sind. Für eine dieser Dimensionen – die erwarteten Ausstattungsverbesserungen der Hochschulen durch Gebühreneinnahmen – sei das hier exemplarisch erörtert.

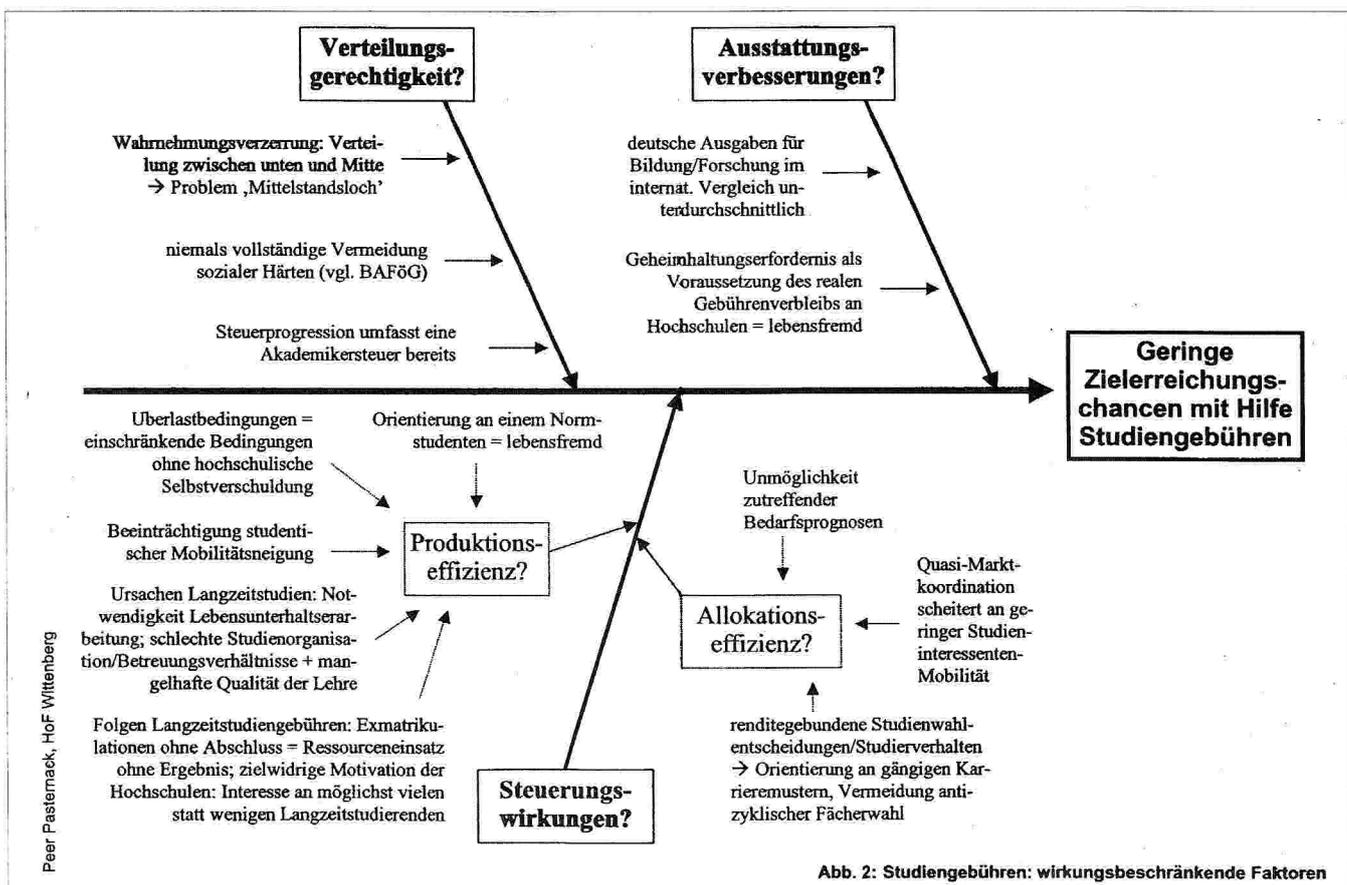


Abb. 2: Studiengebühren: wirkungsbeschränkende Faktoren

2 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 10% 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 ca. 30% der Studierenden aus sozialen Gründen von den Studiengebühren befreit würden resp. ein gebührendeckendes Stipendium erhielten. Das ergäbe in Zahlen ein Minus von ca. 510 Millionen Euro, also ein verbleibendes Gebührenaufkommen von 1,2 Milliarden Euro. Eine Gebührenerhebung mit integrierter Sozialkomponente führte zwangsläufig dazu, dass ein bürokratischer Apparat zu unterhalten wäre, der Berechtigungen zur Gebührenbefreiung zu prüfen sowie Gebühren einzutreiben hätte. Die Kosten dieses Apparats wären von den Einnahmen abzuziehen. Als Vergleichsfall kann die BAFöG-Verwaltung herangezogen werden. Nach jüngeren baden-württembergischen Zahlen kostet die Verwaltung eines BAFöG-Falls jährlich 166 Euro. Analog beliefe sich der Verwaltungsaufwand der Studiengebührenermäßigungsfälle auf 85 Millionen Euro. Folglich blieben ca. 1,1 Milliarden Euro als effektive Jahreseinnahme aus Studiengebühren.

3 Was bringt es nicht?

Die deutschen Hochschulausgaben aus öffentlichen Haushalten belaufen sich auf jährlich 20 Milliarden Euro. Vor diesem Hintergrund lässt sich darüber streiten, ob 1,1 Milliarden Euro effektives Gebührenaufkommen nun viel oder wenig wäre. Hierzu ist zu fragen, wie groß der ungedeckte Finanzbedarf der deutschen Hochschulen ist. Diesbezüglich gibt es zwei Zahlen:

- (a) Die akute Unterfinanzierung beträgt 3 bis 4 Milliarden Euro pro Jahr. Diese wären nötig, um gesetzliche Verpflichtungen vollständig zu erfüllen und elementare Ausstattungsniveaus, etwa in den Bibliotheken, zu gewährleisten.
- (b) Um sich hingegen den Hochschulausgaben anderer entwickelter Länder bruttosozialproduktantilig zu nähern, müssten insgesamt 50 Prozent mehr als bisher aus öffentlichen Haushalten für Hochschulen aufgewandt werden. Das wären 10 Milliarden Euro.

Das heißt: Die erwartbaren Studiengebühreneinnahmen schlossen die akute Finanzierungslücke der Hochschulen zu lediglich einem Viertel bis einem Drittel und die strategische Finanzierungslücke zu lediglich 10 Prozent. Mithin: Die Studiengebührendiskussion mit der Erwartung zu verknüpfen, damit ließen sich die Finanzprobleme der deutschen Hochschulen bewältigen, muss angesichts des Missverhältnisses der Geldbeträge Erstaunen hervorrufen.

Überdies und problemverschärfend wäre eine weitere Annahme in die Modellrechnung einzubeziehen: die Erwartung, die Gebühreneinnahmen kämen den unterausgestatteten Hochschulen tatsächlich zugute. Davon ist nicht auszugehen. Lebensnah kann davon ausgegangen werden, dass die 1,1 Milliarde mittelfristig nicht als zusätzliches Geld vorhanden bliebe, sondern lediglich analoge Kürzungen der staatlichen Mittel substituieren würde. Warum? Aus folgenden Gründen:

- Die Erwartung, die Gebühreneinnahmen kämen den unterausgestatteten Hochschulen zugute, 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. 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 bspw. 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 der hochschultypischen Erwartungsunsicherheit umzugehen. Das meint: 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 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 durchpragmatisierten Optik der Politik vor allem eines zeigt: Es geht ja auch so. Irgendwie wursteln die Hochschulen sich durch, und ihre Absolventen und Absolventinnen 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.
- Sodann muss die Sanktionsasymmetrie zwischen Hochschulen und Staat in Rechnung gestellt werden: Hochschulen haben ein vergleichsweise geringes Sanktionspotential gegenüber dem sie alimentierenden Staat. Ihre Leistungsverweigerung z.B. 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 Hochschuletats 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 abzuhelfen, ist unterdessen gründlich erledigt worden: die vertraglichen Vereinbarungen zwischen Ländern und ihren Hochschulen. Sie haben bislang vor allem eine Gewissheit erbracht: Es ermangelt dem staatlichen Vertragspartner bislang 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 auch Studiengebühren nichts am eigentlichen Zentralproblem. Dieses besteht anhaltend darin, dass im internationalen Vergleich die deutschen Ausgaben für Bildung und Forschung unterdurchschnittlich sind.