

Prof. Dr. Hans-Georg Petersen

Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Universität Potsdam

Forschungsprofessor, DIW Berlin

Mitglied des deutsch/französischen Sachverständigenrats

Landesvorsitzender Brandenburg des DHV

Innovative Modelle der Lehrfinanzierung – Soziale Auslese durch die Hintertür?

Kongress

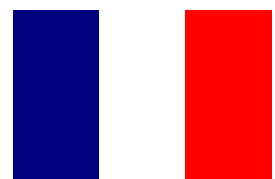
Hochschulen im Wettbewerb –

Mehr Lehrqualität durch innovative Finanzierung!

Friedrich-Naumann Stiftung

Samstag, 18. Februar 2006

Delta Park Hotel, Mannheim



Deutsch/französischer Expertenrat



Innovative Modelle der Lehrfinanzierung – Soziale Auslese durch die Hintertür?

Hans-Georg Petersen
Universität Potsdam, DIW Berlin

Inhalt

I.	Einleitung	4
II.	Grundsystematik und Kostenkomponenten der Hochschulbildung	5
	<i>II.1. Grundstruktur der Hochschulbildung</i>	5
	<i>II.2. Kostenkomponenten eines Hochschulstudiums</i>	13
III.	Status Quo der Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland	16
IV.	Das Pro und Kontra der Gebührenlösung	21
V.	Alternative Finanzierungsmodelle	26
	<i>V.1. Voll- oder Teilkostenfinanzierung</i>	26
	<i>V.2. Staatliche und private Finanzierungsanteile</i>	28
	<i>V.3. Pauschale oder differenzierte Kostenanlastung</i>	33
	<i>V.4. Vor- oder nachgelagerte Studienfinanzierung</i>	35
	<i>V.4.1. Private Kreditfinanzierungsprogramme</i>	35
	<i>V.4.2. Staatliche Kreditfinanzierungsprogramme</i>	38
	<i>V.4.3. Nachgelagerte Finanzierungssysteme im Ausland</i>	40
VI.	Sind Änderungen in der Finanzierung notwendig und gerechtfertigt?	43

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Übersicht 1:	Hochschulorganisation (deutsches Modell)	6
Übersicht 2:	Forschung und Lehre	7
Tabelle 1:	Hochschulen nach Bundesländern im Wintersemester 2005/2006	9
Tabelle 2:	Studierende und Studienanfänger 1994 bis 2004 nach Hochschularten	10
Abbildung 1:	Studienanfängerquoten im Hochschulbereich (Tertiärbereich A) 2003 für ausgewählte OECD-Länder	11
Tabelle 3:	Auszubildende in der dualen Berufsausbildung	12
Abbildung 2:	Monatliche Ausgaben für Studierende	14
Abbildung 3:	Hochschulausgaben	15
Abbildung 4:	Ausbildungsförderung (BAföG) – Entwicklung des Finanzvolumens	17
Tabelle 4:	Studiengebühren, Stand Januar 2006	29
Abbildung 5:	Gebühren in den Bundesländern	30
Abbildung 6:	Langzeitstudierende	31
Abbildung 7:	Studierende im Zweitstudium	32
Übersicht 3:	Studienkredit der Deutschen Bank	36
Übersicht 4:	Studienkredit der Sparkasse zu Lübeck	37
Übersicht 5:	Studienkredit der KfW	39
Übersicht 6:	Beiträge zum HECS	41
Übersicht 7:	Tilgung des HELP-Kredits 2005/2006	42
Tabelle A1:	Ausgaben und Einnahmen der Hochschulen sowie monetäre Kennzahlen 1995, 1998 bis 2003	51
Übersicht A1:	KfW-Bildungskredit und Zinsentwicklung	52

Innovative Modelle der Lehrfinanzierung – Soziale Auslese durch die Hintertür?

Hans-Georg Petersen
Universität Potsdam, DIW Berlin

I. Einleitung

Trotz einer nunmehr 35-jährigen Tradition der Studiengebührenfreiheit in Deutschland hat die Diskussion um die Hochschulfinanzierung in den letzten Jahren die Öffentlichkeit erreicht und erbitterte Debatten um die Vor- und Nachteile eines gebührenfreien Studiums ausgelöst.¹ Während die Befürworter der Gebührenfreiheit insbesondere den freien Hochschulzugang und die dadurch mögliche Beteiligung auch sozial schwacher Schichten an der Hochschulbildung hervorheben, betonen die Gegner insbesondere die Fehlwirkungen in Bezug auf die Nachfrage nach Hochschulbildung und die fragwürdigen Umverteilungswirkungen dieser Finanzierungsart. Eine besondere Triebkraft zur Wiedereinführung von Hochschulgebühren² ist in der desolaten Lage der öffentlichen Haushalte in Deutschland zu sehen, die sich sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene immer dramatischer darstellt und mit einer fortlaufenden Verletzung der Maastricht-Kriterien verbunden ist. Diese Haushaltsengpässe haben nun auch die Gegner von privaten Finanzierungsmodellen dazu bewogen, verstärkt über eine sozialverträgliche Ausgestaltung nachzudenken, obwohl viele Landesverfassungen bis heute die Studiengebührenfreiheit festgeschrieben haben. Damit zeichnet sich allerdings eine Gefahr ab: Studiengebühren werden nicht etwa aus Überzeugung eingeführt, weil diese sowohl im ökonomischen Sinne effizient wirken wie im politischen Sinne sozial gerecht ausgestaltet werden können, sondern sie werden aus schierer Verzweiflung implementiert, um die Löcher in den öffentlichen Haushalten zu stopfen – eine Motivation, die ohnehin sehr zweifelhaft ist, da es in Deutschland ein Subventionierungsumfang in anderen Politikbereichen gibt, in denen die Rechtfertigung einer staatlichen Unterstützung viel fragwürdiger ist als im Falle der Studiengebührenfreiheit.

Kurz- bis mittelfristige Haushaltsengpässe dürfen allerdings nicht den Blick dafür verstellen, dass in der deutschen Hochschullandschaft und der gesamten Bildungspolitik grundlegende Strukturentscheidungen zu treffen sind, in welche die Problematik über eine verstärkte Gebührenfinanzierung der tertiären Ausbildung einzubetten ist. Dabei gewinnt die Frage nach einer Verbesserung der Studierfähigkeit nicht erst in der hochschulpolitischen Landschaft ihre Bedeutung, sondern viel früher im Zusammenhang mit der Qualität der vorschulischen Erziehung. Interessanterweise wird die vorwiegend aus den privaten Mitteln der Familien bestrit

¹ Die letzten Gebührenelemente in Form von Hörergebühren, die mit dem Belegen von Lehrveranstaltungen verbunden waren, wurden zu Beginn der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts abgeschafft. Einen guten Überblick über das Pro und Kontra Studiengebühren verschafft die Zeitschrift des Deutschen Hochschulverbands „Forschung und Lehre“, Heft 1, 2006, S. 8 – 19, insbesondere die Beiträge von Hartmann (2006), Reich (2006) und Rinkens (2006).

² Im finanzwissenschaftlichen Sinne handelt es sich bei dieser Finanzierungsart eindeutig um Gebühren und nicht etwa um Studienbeiträge. Gebühren werden für solche Leistungen des Staates erbracht, die im öffentlichen Interesse liegen, aber einzelnen Bürgerinnen und Bürgern oder Gruppen besonders zugute kommen und von diesen auch nachgefragt werden. Gegenüber Beiträgen weisen sie ein geringeres Zwangselement auf, denn diese können den Bürgerinnen und Bürgern auch dann auferlegt werden, wenn diese selbst keine eigenverantwortliche Nachfrageentscheidung getroffen haben (wie im Falle der Anliegerbeiträge, obwohl die Anlieger die entsprechende öffentliche Leistung gar nicht nachgefragt haben). Damit ist der Begriff Beitrag inhaltlich mit einem stärkeren Zwangselement belegt als der Begriff Gebühr.

ten, während die Hochschulbildung in Deutschland traditionell als öffentliches Gut betrachtet worden ist, welches zum Nulltarif zur Verfügung gestellt werden muss. Damit wurde die Finanzierung der Gemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger überantwortet und aus dem allgemeinen Steueraufkommen bestritten. Diese indirekte Art der Kostenanlastung – vor allem begründet mit „gut gemeinten“ sozialen Argumenten – hat dann nicht nur die verheerende Illusion eines „kostenlosen“ Studiums ausgelöst, die eine erhebliche Fehllenkung der Bildungsnachfrage nach sich gezogen hat, sondern auch Verteilungswirkungen hervorgerufen, die alles andere als fair und gerecht sind.³

II. Grundsystematik und Kostenkomponenten der Hochschulbildung

Bevor auf die derzeitige Situation in Deutschland eingegangen werden soll, ist es notwendig, sich zunächst über grundlegende Systemzusammenhänge Klarheit zu verschaffen, wobei im Folgenden sich die Darstellung insbesondere auf den Bildungsbereich „Universität“ beziehen soll.⁴ Im Anschluss daran werden die Fragen der Ausbildungskosten eines Hochschulstudiums näher betrachtet.

II.1. Grundstruktur der Hochschulbildung

Universitäten spielen in Deutschland die Rolle der Spitzenbildungsinstitution, also einer Institution, der andere Bildungsbereiche hierarchisch untergeordnet sind.⁵ Diese besondere Positionierung drückt sich in ihrer herausgehobenen Stellung und ihrer Aufgabe aus, die wissenschaftlichen Grade zu vermitteln, die – jedenfalls in der Regel – die Voraussetzung für die Lehrtätigkeit an den untergeordneten Bildungsinstitutionen bildet (siehe Übersicht 1). Damit kam den Universitäten bisher auch eine Qualitätskontrollfunktion hinsichtlich der anderen Bildungsinstitutionen zu, welche im Rahmen des Bologna-Prozesses nun allerdings verstärkt auf externe Evaluationskommissionen übertragen wird.⁶ Im Sinne Humboldts stellt die Uni

³ Zur Frage von Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit vgl. Petersen (1993) und Petersen/Müller (1999).

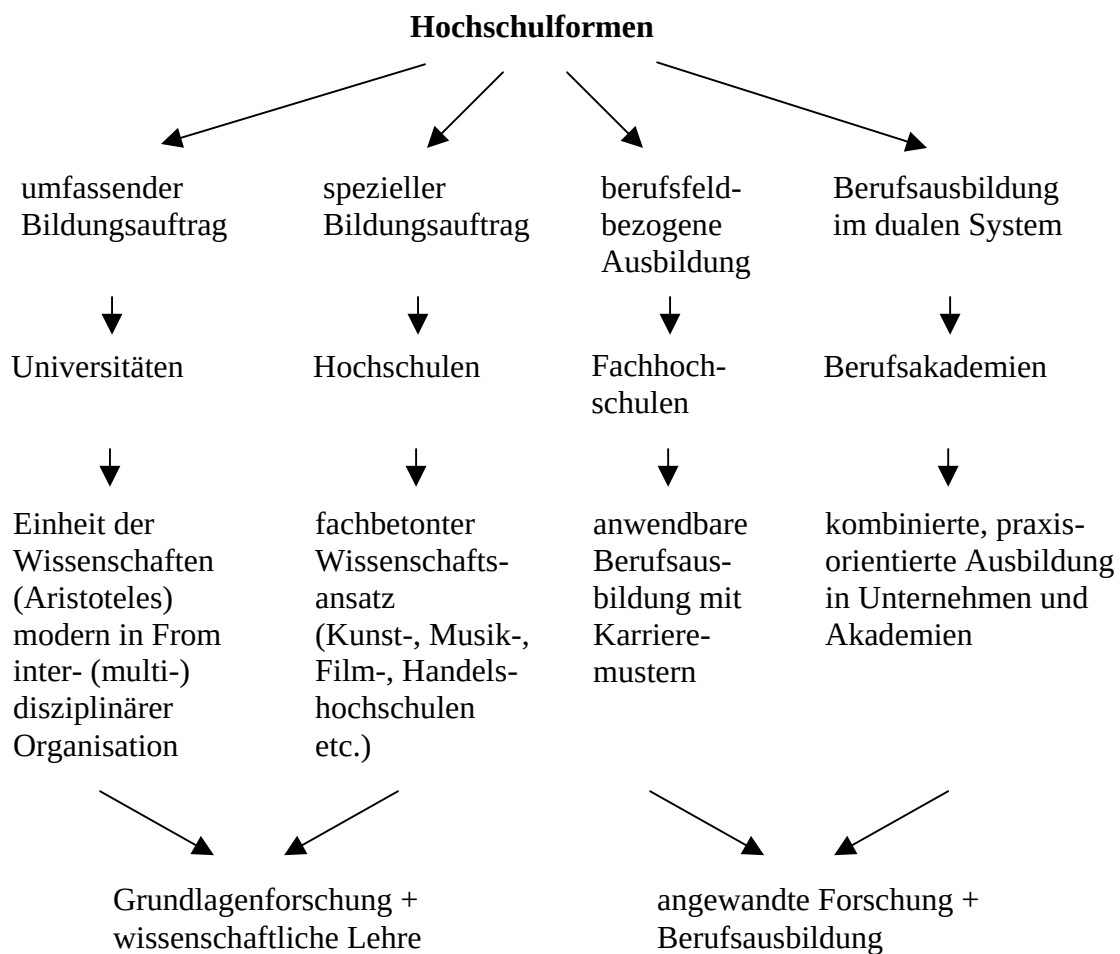
⁴ Ähnliche Argumentationsmuster, welche zum Teil weniger komplex sind, gelten natürlich auch für andere Bildungsbereiche wie Fachhochschule, Berufsakademie und duale Berufsbildung. Hinsichtlich der dualen Berufsausbildung ist mit einem ersten deutschen Mythos aufzuräumen: nämlich das wir nur eine generative Partizipationsrate an der Hochschulbildung von 30 bis 40 % haben, während die angelsächsischen Staaten und Skandinavien viel höhere Raten erzielen. In Deutschland hat die duale Berufsausbildung ein international bewundertes Niveau, vielleicht einer der letzten Bereiche, in dem unser Land noch international führend ist. Dabei liegt das Niveau zumindest bei der Hälfte der in dieser Ausbildung sich befindlichen Jugendlichen deutlich über dem, was in vielen Hochschulen der USA auf dem BA-Niveau an Wissen und Fähigkeiten vermittelt wird. Zumindest dieser Teil wäre also der deutschen Partizipationsrate hinzuzuschlagen, so dass wir uns dem internationalen Vergleich ohne weiteres stellen können.

⁵ Durchbrochen wurde diese Hierarchie durch die sogenannten Gesamthochschulen, die in sich Universitäten und Fachhochschulen vereinen und damit mehr dem angelsächsischen Modell folgen. Letzteres zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass vor allem die großen amerikanischen Universitäten ein Bildungsspektrum abbilden, welches von der Volkshochschule bis zur Spitzenausbildung reicht. Dabei sind allerdings die unteren und mittleren Ausbildungsbereiche eindeutig dominant und von der Ausbildungsqualität her gesehen mit dem Niveau der deutschen Universitätsausbildung auch nicht annähernd vergleichbar. So schreibt Michael Hartmann (2006, S. 8): „Die untere Hälfte der Bevölkerung schickt 90 Prozent ihrer Kinder auf Hochschulen, die bei uns niemand zu dieser Kategorie zählen würde, da sie sich bestenfalls auf dem Niveau von Berufsakademien bewegen. Nahezu jedes zweite Kind geht sogar nur auf eines der Zwei-Jahres-Colleges, die eher einer gymnasialen Oberstufe ähneln. Auf die teuren Privatuniversitäten schaffen es gerade einmal drei Prozent der Studienanfänger aus den armen Schichten“.

⁶ Auf die Effizienzproblematik externer Evaluationsbürokratien soll hier nicht näher eingegangen werden; allerdings neigen die Mitglieder solcher „professioneller“ Evaluationskommissionen häufig dazu, bei der Bewertung anderer Maßstäbe anzulegen, die sie selbst gar nicht erfüllen. Damit erhebt sich sofort die Frage, wer denn die Evaluatoren evaluiert!

versität die Gesamtheit der Lehrenden und Lernenden dar, wobei die Einheit von Forschung und Lehre den permanenten Wissenstransfer und auch die Lehrqualität sichern soll. Die Freiheit von Forschung und Lehre bedingt den demokratischen Rahmen⁷ – die Universität als „Republik der Gelehrten“ im Kantschen Sinne – und damit die demokratische Gruppenuniversität, deren Rechte allerdings durch die Novellen des Hochschulrahmengesetzes auf Bundesebene und durch zahllose „Reformen“ in den Landeshochschulgesetzen zugunsten einer fragwürdigen „Professionalisierung der Leitungskörper“ mehr oder weniger erheblich eingeengt worden sind. All diese Professionalisierungen sind im engsten betriebswirtschaftlichen Sinne zu verstehen – als ob sich eine Universität nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten und Gewinnmaximierungskalkülen managen ließe!

Übersicht 1: Hochschulorganisation (deutsches Modell):



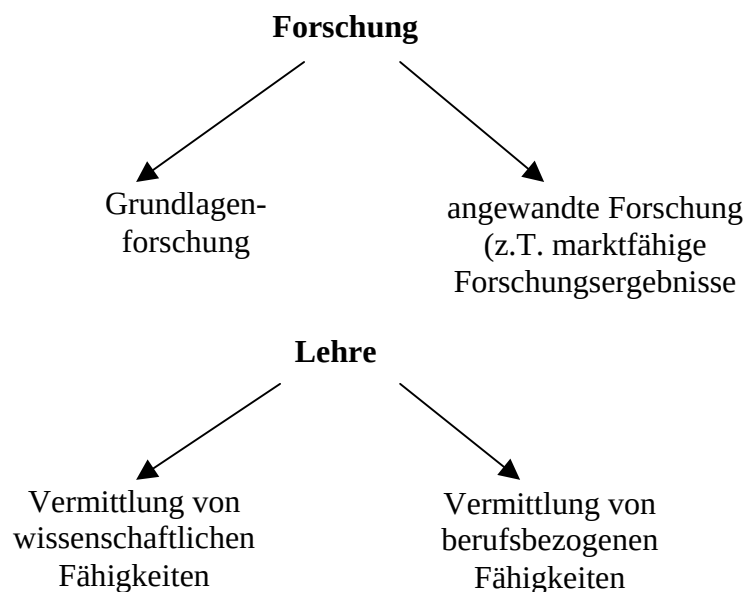
Rechtsformen:

Universitäten, Hochschulen und Fachhochschulen
überwiegend als staatliche Institutionen, Akademien
überwiegend als privatrechtliche Institutionen

⁷ So besagt Art. 5 Abs. 2 GG: „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.“

Im staatspolitisch-rechtswissenschaftlichen Rahmen wird die Hochschulausbildung primär als ein „öffentliches Gut“ betrachtet, wobei diese Betrachtungsweise undifferenziert und nicht generell haltbar ist. Aus der Verortung als öffentliches Gut wird dann häufig auf die Notwendigkeit geschlossen, dieses Gut auch staatswirtschaftlich zu produzieren und anzubieten, also ausschließlich staatliche Universitäten zu etablieren. Um zu einer stärker ausdifferenzierten Betrachtungsweise zu kommen, müssen daher die Begriffe Forschung und Lehre näher beleuchtet werden. Die *Forschung* setzt sich aus der *Grundlagenforschung* und der *angewandten Forschung* zusammen, wobei letztere zum Teil marktfähige Forschungsergebnisse hervorbringt (siehe Übersicht 2). Wenn Marktfähigkeit im Forschungsbereich gegeben ist, dann bewegt man sich stark in Richtung auf einen Privatgutcharakter, so dass gerade hier staatliche Interventionen als weniger dringlich erscheinen. Demgegenüber ist die Grundlagenforschung (noch) nicht unmittelbar vermarktbar, so dass in diesem Bereich zumindest das Angebot, wenn nicht gar die Produktion über staatliche Interventionen sichergestellt werden müssen. Allein aus dieser Differenzierung folgt, dass Universitäten nicht ausschließlich staatswirtschaftlich organisiert sein müssen und dass Raum für private Initiative verbleiben sollte. Dabei kann die Grundlagenforschung zumindest teilweise auch durch private Unterstützung (Sponsorship) finanziert bzw. durch gemischtwirtschaftliche Institutionen (Private Public Partnership) oder Ausgründungen (Outsourcing) gesichert werden.

Übersicht 2: Forschung und Lehre



Bei der *Lehre* geht es zum einen um die Vermittlung von *wissenschaftlichen Fähigkeiten*. Mit anderen Worten müssen die Universitäten als Spitzenbildungsinstitutionen natürlich ihren eigenen Nachwuchs zum Zwecke der Forschung und Lehre ausbilden.⁸ Dieser Teil der Universitätslehre – verbunden vor allem mit der Grundlagenforschung – dürfte kaum vermarktbar sein und daher tatsächlich dem Charakter eines öffentlichen Gutes nahe kommen. Hier ist also zumindest staatliche Regulierung, wenn nicht gar intensivere staatliche Intervention gerechtfertigt und erforderlich. Sofern bei der Lehre zum anderen die Vermittlung *berufsbezogener Fähigkeiten* im Vordergrund steht, geht es vor allem um die Bildung individuellen Humankapitals, welches über privatwirtschaftliche Arbeitsmärkte in einen zukünftigen persönlichen

⁸ So haben in der Vergangenheit insbesondere Entwicklungsländer aufgrund von Ressourcenmangel an den eigenen Hochschulen nur die wissenschaftliche Grundausbildung gesichert, während zur wissenschaftlichen Qualifizierung die besten Absolventen an ausländische Spitzenuniversitäten geschickt worden sind.

Einkommensvorteil umgemünzt werden kann, wobei allerdings alle zukünftigen Unsicherheiten auf den Arbeitsmärkten in Betracht zu ziehen sind. Die berufsbezogene Bildung führt also in der Regel zu einem in der Zukunft höheren Einkommenszufluss als persönlichen Vorteil, so dass das Humankapital nichts anderes darstellt als den (abgezinsten) zukünftigen Einkommenszufluss (Gegenwartswert). Damit ist die berufsbezogene Bildung jedenfalls grundsätzlich vermarktbare, wobei die Marktfähigkeit allerdings durch die allfälligen Fährnisse des Lebens beeinträchtigt werden kann. Dabei erfolgt die Humankapitalbildung von der Geburt bis zum Ausbildungsende in einem intergenerativen Kontext (in der Regel Familienzusammenhang), wobei in Deutschland über das Institut der Unterhaltsverpflichtung bereits auch ein grundlegender Finanzierungszusammenhang in die Familie hinein konstituiert wird. Je nach ökonomischer Fähigkeit der Familie können zukünftige Unsicherheiten auf den in Frage kommenden Arbeitsmärkten mehr oder weniger gut aufgefangen werden.

Zieht man ein *Zwischenfazit*, dann rechtfertigt die Bedeutung der Grundlagenforschung und die Vermittlung wissenschaftlicher Fähigkeiten und das damit verbundene Versagen der privaten Märkte staatliche Eingriffe in die Hochschulbildung, ja auch fraglos staatliche Universitäten. Die teilweise Marktfähigkeit universitärer Produktion, aber auch die Bereitschaft privater Sponsoren, Forschung und Lehre unabhängig von ihrer Vermarktungsfähigkeit zu unterstützen, rechtfertigt allerdings nicht, die staatlichen Universitäten gleichermaßen in eine Monopolstellung hinein zu bringen. Wettbewerb mit privaten (Stiftungs-)Universitäten ist geboten und notwendig, damit die staatlichen Universitäten sich nicht auf einem bequemen Forschungs- und Lehrmonopol ausruhen können.

Soweit zu den mehr idealtypischen Betrachtungen; wie sieht nun die heutige Realität der hierarchischen Strukturierung aus, nach dem in den 70er Jahren die Universitäten für eine viel breitere Schicht von Studierenden geöffnet, aber leider nur sehr beschränkt räumlich und insbesondere personell ausgebaut worden sind. Seit Mitte der 80er Jahre war eine zunehmende „Überlast“ zu beklagen, die eine dramatische Verschlechterung der Lehrenden/Lernenden-Relation mit sich brachte, aber im Wesentlichen über temporäre Sonderprogramme aufgefangen worden ist. Die damalige Überlast gilt heute gemeinhin als Normallast, ohne dass noch besondere Hilfen gewährt werden. Dabei wurden häufig die Universitäten stärker von den Kürzungen getroffen als die Fachhochschulen, die in dieser Phase z.T. erst auf- und ausgebaut wurden. Ergebnis waren sich ausbreitende Zulassungsbeschränkungen mit fragwürdigen Selektionswirkungen gerade für die Partizipation Studierender aus unteren Einkommensschichten, welche noch durch die langfristige Konstanz der Fördergrenzen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) verstärkt wurden. Im Ergebnis wurde das Universitätsstudium eher zu einer Ausbildung zweiter und dritter Wahl, wobei Studierende in Studiengänge gelenkt worden sind, die weder ihren Präferenzen noch ihren Fähigkeiten entsprochen haben. Hinlänglich bekannt ist das Lamento vieler Kollegen über eine abnehmende Studierfähigkeit, aber auch die Einführung „innovativer“ Studiengänge, verbunden mit Prüfungen, die ihren Namen nicht verdienen, welche zudem häufig an den Realitäten der Arbeitsmärkte vorbei gehen und Abschlüssen, die gerade noch zu beruflichen Umschulungsprogrammen qualifizieren. Die volkswirtschaftlichen Kosten dieser gigantischen Fehlallokation lassen sich nur erahnen.

Ein Blick auf den heutigen Status quo wirft ein Schlaglicht auf verfehlte Entwicklungen der Vergangenheit. Tabelle 1 zeigt die Anzahl der Universitäten, Hochschulen, Fachhochschulen etc. im Wintersemester 2005/2006. So gibt es in Deutschland neben 103 Universitäten 64 spezielle Hochschulen und 202 Fach- und Verwaltungsfachhochschulen. Rein zahlenmäßig sind letztere also eindeutig dominant.

Tabelle 1 : Hochschulen nach Bundesländern im Wintersemester 2005/2006

Hochschulart	D	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Universitäten	103	15	12	8	3	2	5	7	2	11	15	6	1	7	2	3	4
Pädagogische Hochschulen	6	6	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Theologische Hochschulen.....	15	.	3	.	.	.	.	3	.	.	6	2	.	.	1	.	.
Kunsthochschulen.	53	8	8	4	2	1	2	3	1	2	8	.	2	7	2	2	1
Fachhochschulen .	172	34	23	8	6	2	6	12	4	12	26	9	2	12	4	8	4
Verwaltungs- fachhochschulen	30	4	1	1	2	1	2	3	1	1	4	3	1	2	1	1	2
Hochschulen insgesamt	379	67	47	21	13	6	15	28	8	26	59	20	6	28	10	14	11

D=Deutschland, BW=Baden-Württemberg, BY=Bayern, BE=Berlin, BB=Brandenburg, HB=Bremen, HH=Hamburg, HE=Hessen, MV=Mecklenburg-Vorpommern, NI=Niedersachsen, NW=Nordrhein-Westfalen, RP=Rheinland-Pfalz, SL=Saarland, SN=Sachsen, ST=Sachsen-Anhalt, SH=Schleswig-Holstein, TH=Thüringen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2005, S. 9).

Demgegenüber ergeben die Zahlen der Studierenden und Studienanfänger in den Jahren 1994 bis 2004 nach Universitäten und Fachhochschulen (FH) gegliedert ein ganz anderes Bild (siehe Tabelle 2; das Gros der Studierenden ist auch im Jahr 2004 noch zu 71,5 % an den Universitäten eingeschrieben, während 28,5 % an den FH studieren. Immerhin hat sich deren Anteil gegenüber 1994 (mit 23,7 %) um 4,8 Prozentpunkte erhöht.

Damit sind die insbesondere seit Ende der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts stark steigenden Studierendenanteil vor allem in die Universitäten gelenkt worden, in denen die Hochschullehrer neben ihrem Lehrauftrag einen grundgesetzlich gesicherten Forschungsauftrag und dabei auch die Verantwortung über die Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses erhalten haben. Die Überlast der Studierenden hat dabei eine zunehmend größere Anzahl von Hochschullehrern vor ein beinahe unlösbares Dilemma gestellt: den Forschungsauftrag zu wahren und den wissenschaftlichen Nachwuchs auf höchstem Niveau zu fördern, aber zugleich auch einer stark wachsenden Studierendenzahl eine qualifizierte berufsorientierte Ausbildung zu ermöglichen. Sicherlich mag es bei diesem Spagat in vielen Fächern auch Synergien geben, die es intelligent zu nutzen gilt. Aber wenn man erst einmal von der Masse der Studierenden überrollt worden ist, wird es nahezu zum Überlebensgesetz, den Forschungsanteil zu verringern. Schließlich haben die Studierenden auch einen Anspruch auf ihr persönliches berufliches Fortkommen, gesichert durch eine qualifizierte Lehre, die verstärkt auch durch Lehrevaluation qualitätsgeprüft wird.

Tabelle 2: Studierende und Studienanfänger 1994 bis 2004 nach Hochschularten

Jahr ¹⁾	Studierende					
	insgesamt		davon an			
			Universitäten ²⁾		Fachhochschulen ³⁾	
	St	1. HS	St	1. HS	St	1. HS
1994	1 872 490	265 952	1 423 714	181 545	443 890	84 407
1995	1 857 906	261 427	1 409 345	179 943	443 898	81 484
1996	1 838 099	266 687	1 395 719	186 706	438 939	79 981
1997	1 824 107	267 228	1 386 656	186 139	436 242	81 089
1998	1 801 233	271 999	1 364 803	186 803	435 848	85 196
1999	1 773 956	290 983	1 330 798	199 604	439 691	91 379
2000	1 799 338	314 539	1 341 149	216 052	457 714	98 487
2001	1 868 666	344 659	1 382 261	236 846	485 968	107 813
2002	1 938 811	358 792	1 422 688	243 869	516 123	114 923
2003	2 019 465	377 395	1 467 890	255 907	551 575	121 488
2004	1 963 108	358 704	1 403 491	239 741	559 617	118 963

1) Studierende (St) im Wintersemester, Studienanfänger im 1. Hochschulesemester (1. HS) im Studienjahr (Sommer- und nachfolgendes Wintersemester).

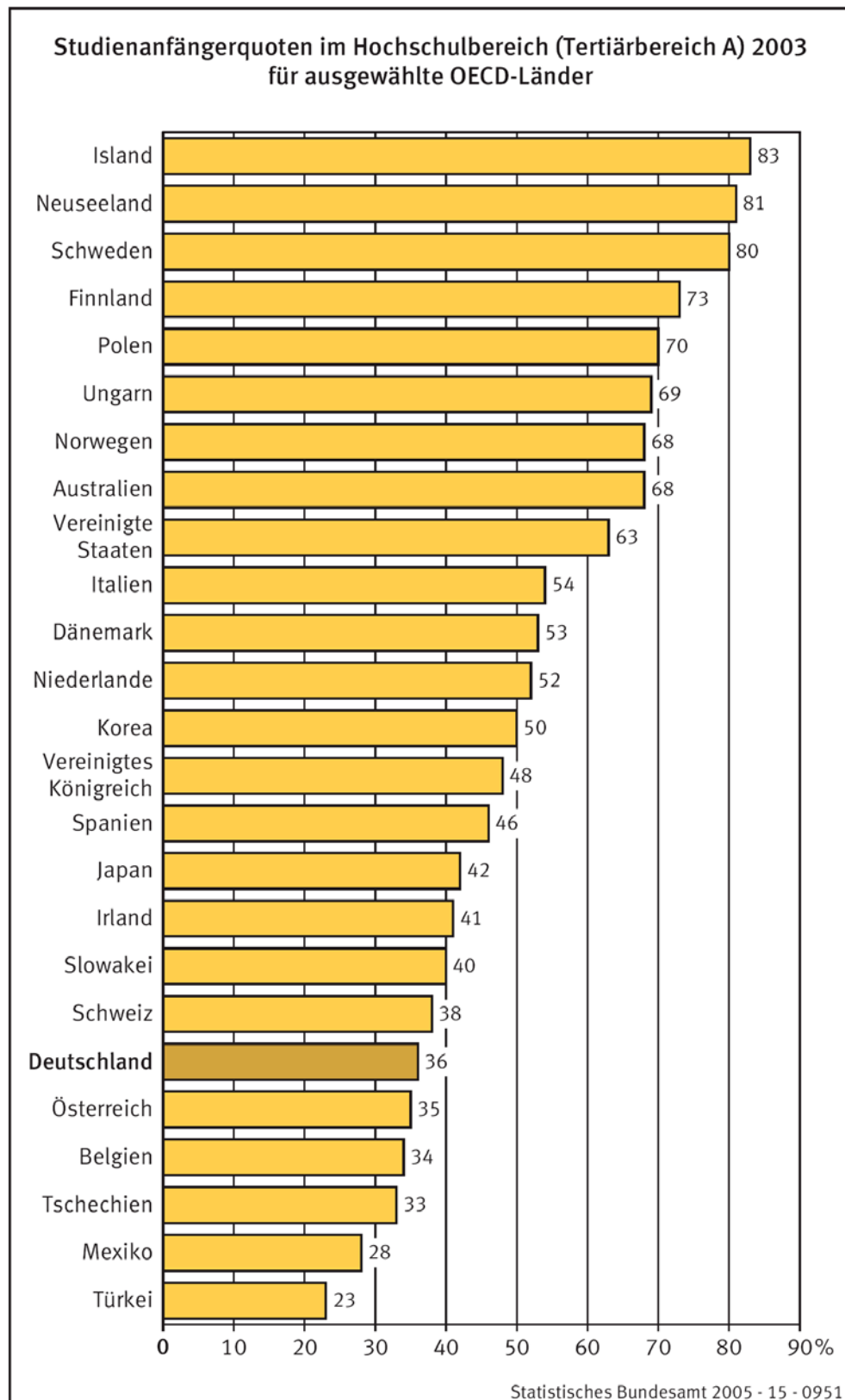
2) Universitäten einschließlich Theologische Hochschulen, Pädagogische Hochschulen und Kunsthochschulen.

3) Fachhochschulen einschließlich Verwaltungsfachhochschulen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2005, S. 19).

Dabei ist eine zwangsläufige Verringerung der Forschungsanstrengungen in vielen universitären Bereichen offenkundig; eine zunehmende Anzahl von Universitätsprofessoren genügt dann nicht mehr den Ansprüchen der internationalen Spitzenforschung. Diese Erkenntnis hat offenkundig auch Eingang in immer mehr Landeshochschulgesetze gefunden, in denen zwischen Forschungsprofessoren (mit verringertem Lehrdeputat) und Lehrprofessoren (mit erhöhtem Lehrdeputat) unterschieden wird. Damit wird auf dem universitären Niveau die Einheit von Forschung und Lehre stückweise aufgegeben, man nähert sich damit unvermeidlich dem Ausbildungsniveau der FH und Berufsakademien an. Die qualitativ hochstehende Ausbildung des eigenen wissenschaftlichen Nachwuchses gerät in Gefahr. Die gegenwärtige Diskussion um die „Eliteuniversitäten“ ist auch vor diesem Hintergrund zu sehen. Werden zukünftig die staatlichen Mittel verstärkt auf einige Spitzenuniversitäten konzentriert, sinken die weniger geförderten Schritt für Schritt auf einen zweitklassigen Status ab und werden zunehmend den Charakter von berufsorientierten FH annehmen. Angesichts der Tatsache, dass viele Studierende an den Universitäten von ihren Veranlagungen, aber auch Präferenzen her viel eher einer berufsorientierten Ausbildung zuneigen, als hohen wissenschaftlichen Ansprüchen genügen zu müssen, kann man einer solchen Entwicklung durchaus positive Seiten abgewinnen. Das viele Universitätsprofessoren einer solchen Entwicklung allerdings eher ablehnend gegenüber stehen, ist nicht zuletzt auf den drohenden Statusverlust zurückzuführen. Wenn man allerdings einen zunehmenden Wettbewerb zwischen den Hochschulen will, dann ist die weitere Ausdifferenzierung des Hochschulsystems unvermeidlich, entspricht diese doch offenkundig auch den Interessen der Studierenden als Nachfrager marktorientierter Ausbildungsleistungen.

Abbildung 1: Studienanfängerquoten im Hochschulbereich (Tertiärbereich A) 2003 für ausgewählte OECD-Länder



Quelle: Statistisches Bundesamt (2005, S. 41).

Im Zusammenhang mit der Ausdifferenzierung des Bildungssystems ist noch ein Mythos auszuräumen: nämlich dass in Deutschland die Studienanfängerquoten im Hochschulbereich im Vergleich zu anderen hochentwickelten Ländern viel zu niedrig ausfallen. Abbildung 1 zeigt die Studienanfängerquoten für ausgewählte OECD-Länder. Dabei liegt Deutschland mit einer Anfängerquote von 36 % auf dem sechst letzten Platz, gefolgt von Österreich, Belgien, Tschechien, Mexiko und der Türkei. Aus dieser so offenkundig niederschmetternden Platzierung wird dann der schnelle Schluss gezogen, dass die Anfängerzahlen dringend erhöht werden müssen.

Dieser doch eher fahrlässige internationale Vergleich ignoriert das System der dualen Berufsausbildung in Deutschland, welches in sich zumindest zum Teil ganz ausgezeichnete Bildungsgänge birgt, die oft zu besser qualifizierten Ausbildungsabschlüssen führen, als diese an in- und ausländischen Hochschulen erworben werden können. Jeder, der in durchschnittlichen angelsächsischen Bildungseinrichtungen – und nicht in den häufig zitierten Spitzenuniversitäten – eigene Lehrerfahrungen gesammelt hat, wird bestätigen können, dass die Mehrzahl der dort erzielten Bachelor-Abschlüsse auch nicht annähernd die Qualität der deutschen dualen Ausbildungsgänge erreichen. Gerade diese Ausbildungsgänge gehören noch zu den wenigen Glanzpunkten, die unser Land aufzuweisen hat und die auch im höchsten Maße internationale Anerkennung finden.

Tabelle 3: Auszubildende in der dualen Berufsausbildung

Auszubildende					
Nach Ausbildungsbereichen	Einheit	2002	2003	2004	VÄ in %
Industrie und Handel	1 000	850,2	838,4	837,9	-0,1
Handwerk	1 000	527,9	502,4	489,2	-2,6
Landwirtschaft	1 000	37,1	38,3	40,4	5,5
Öffentlicher Dienst	1 000	45,2	43,3	44,0	1,6
Freie Berufe	1 000	148,8	145,7	138,7	-4,8
Hauswirtschaft	1 000	12,9	13,1	13,4	1,7
Seeschifffahrt	1 000	0,4	0,4	0,5	22,7
Insgesamt	1 000	1 622,4	1 581,6	1 564,1	-1,1
darunter Frauen	1 000	665,3	642,5	627,0	-2,4
Nachrichtlich:					
Früheres Bundesgebiet	1 000	1 255,6	1 226,5	1 214,0	-1,0
Neue Länder ¹	1 000	366,8	355,1	350,0	-1,4
¹ Einschließlich Berlin					
Aktualisiert am 15. September 2005					

Quelle: Statistisches Bundesamt

(<http://www.destatis.de/basis/d/biwiku/beruftab1.php>, 20.01.2006)

Während im Jahre 2004 an den deutschen Hochschulen 1,96 Millionen Studierende eingeschrieben waren (siehe Tabelle 2 oben), befanden sich im selben Jahr immerhin 1,56 Millionen junge Menschen in der dualen Berufsausbildung (siehe Tabelle 3). Wenn auch nicht alle diese Ausbildungsgänge ein hohes Ausbildungsniveau garantieren, so ist dennoch ein ganz beachtlicher Teil dieser jungen Menschen deutlich besser ausgebildet, als das bei vielen ausländischen Bachelor-Graden der Fall ist, die zudem oft noch keine berufsspezifischen Qualifikationen beinhalten. Würde man diese Tatsache in dem OECD-Vergleich berücksichtigen, würde Deutschland sicherlich an die Position der Vereinigten Staaten heranrücken.⁹

II.2. Kostenkomponenten eines Hochschulstudiums

Soweit zu den mehr grundlegenden Zusammenhängen. Wendet man sich den *Kostenfragen* zu, dann ist ganz generell Ausbildung mit *Zeit(kosten)*, *Lebenshaltungskosten* und den eigentlichen *Kosten der Ausbildung* (kurz: Studienkosten) verbunden. Für Ausbildung wird also in der Tat Lebenszeit verbraucht, die sich selbst einer ökonomischen Bewertung entzieht; ob auch tatsächlich ein Einkommensverzicht geübt wird, also zusätzlich die sogenannten Alternativ- oder Opportunitätskosten (z.B. in Form eines entgangenen Lohnes während der Studienzeit) entstehen,¹⁰ hängt nicht zuletzt von der tatsächlichen Arbeitsmarktsituation ab. Würden alle derzeit in Deutschland Studierenden in die Arbeitsmärkte hineindrängen, dann ergäbe sich zur derzeit bestehenden Arbeitslosigkeit ein weiteres, ungeheures Heer an jungen Arbeitslosen – an eine Beschäftigung aller kann also gar nicht gedacht werden.¹¹ Schon seit Jahren ist es sehr schwer, für alle Schulabgänger einen Ausbildungsplatz in der dualen Berufsausbildung zu finden, so dass zusätzlich auf diese Märkte kommende junge Menschen mit einer Zugangsberechtigung für Hochschulen nur die schlechter ausgebildeten verdrängen dürften. Auch wenn für einen Teil dieser Jugendlichen tatsächlich Beschäftigungschancen gegeben wären, stellt sich immer noch die nur schwer zu beantwortende Frage nach dem anzusetzenden Alternativlohn, der ja in einer Lehre bekanntlich sehr begrenzt ist und kaum über das Sozialhilfeniveau hinaus geht. Der angeblich geübte Einkommensverzicht während der Studienzeit, der auch häufig als Rechtfertigung für eine Gebührenfreiheit des Studiums angeführt wird, ist also eher ein theoretischen Konstrukt bzw. ein weiterer Mythos als tatsächliche Realität.

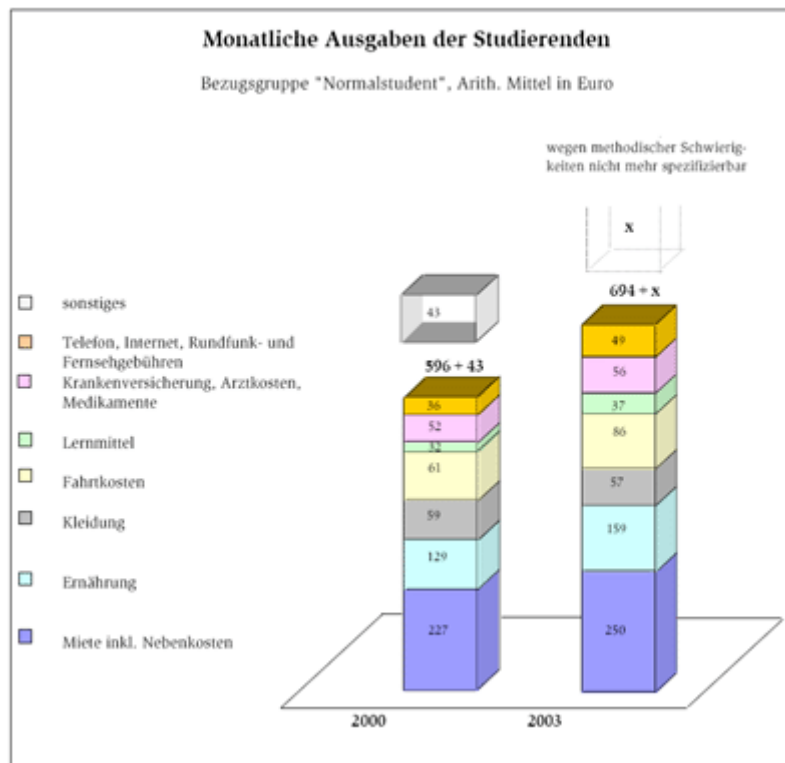
Realität sind allerdings die ***Lebenshaltungskosten***, die während eines Studiums finanziert werden müssen. Die Lebenshaltungskosten setzen sich aus den Kosten für den laufenden Lebensaufwand (Nahrungsmittel, Kleidung etc., aber auch Lernmittel) sowie Wohnung zusammen. Das Deutsche Studentenwerk hat diese Kosten für 2003 auf 694 Euro zuzüglich sonstiger Ausgaben geschätzt (siehe Abbildung 2), so dass für 2006 von rund 750 Euro monatlich ausgegangen werden kann.

⁹ Deren Ausbildungsqualitäten in diesem rein formalen Vergleich ohnehin stark überschätzt werden, wie das in Fußnote 5 wiedergegebene Zitat von Hartmann belegt.

¹⁰ Vgl. hierzu z.B. Keuschnigg (2005, S. 82); der Autor vernachlässigt bei seiner Darstellung, dass auf vielen Märkten für gering qualifizierte ein erhebliches Überschussangebot besteht, so dass mit einer sehr niedrigen Entlohnung oder gar Arbeitslosigkeit gerechnet werden muss. Auf jeden Fall wäre es vollkommen falsch, den während des Studiums geübten Lohnverzicht mit den spätern Lohnsätzen für die höher qualifizierte Arbeit zu bewerten.

¹¹ So bezeichnen vor allem angelsächsische Kollegen die langen deutschen Studienzeiten als probates Mittel, die ansonsten weitaus höhere Jugendarbeitslosigkeit zu verschleiern.

Abbildung 2: Monatliche Ausgaben für Studierende



Quelle: Deutsches Studentenwerk
(<http://www.studentenwerk.de/main/default.asp?id=03202>, 20.01.2006).

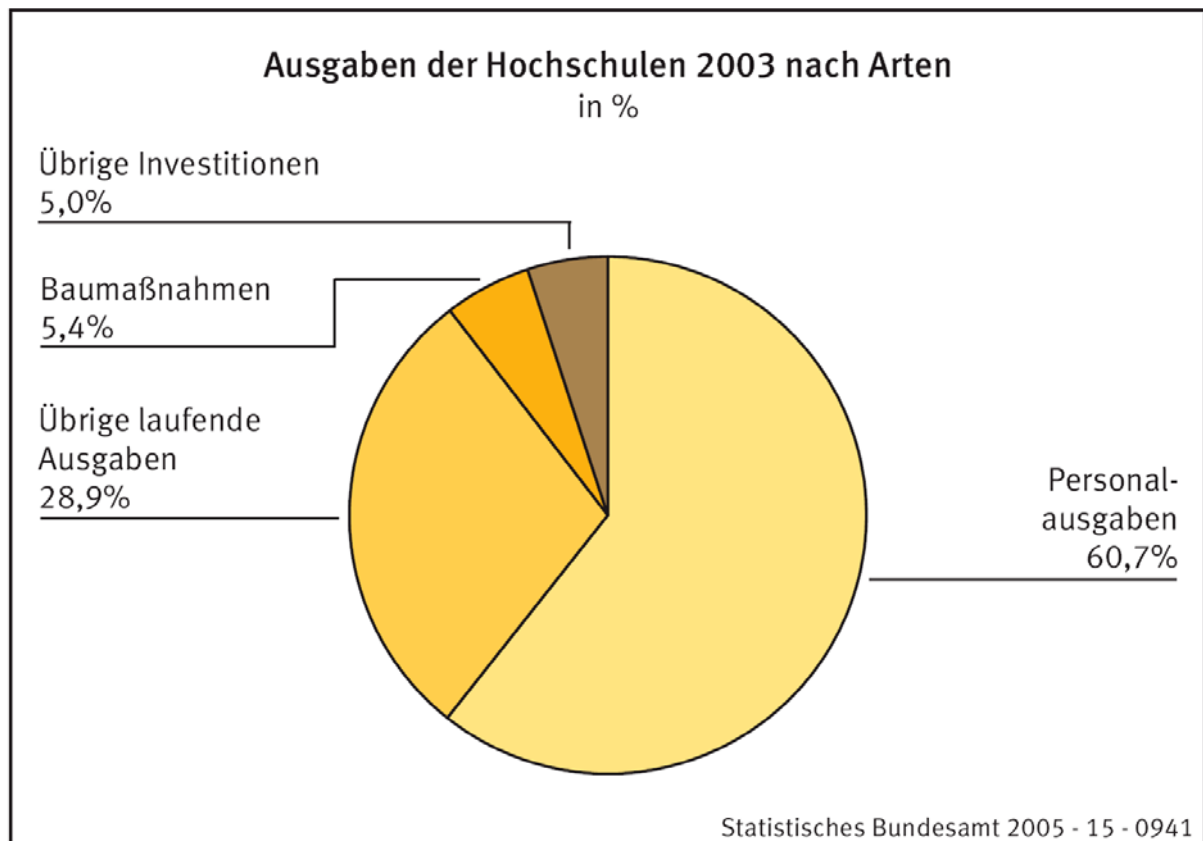
In Abhängigkeit von dem jeweiligen Lebensstandard vor allem der Elternhaushalte erreichen die Lebenshaltungskosten für ein vier- bis fünfjähriges Studium durchaus beachtliche Größenordnungen (mindestens 36.000 Euro und vielfach deutlich mehr). Bei dem vom Studentenwerk ermittelten Ausgaben handelt es sich gleichermaßen um den Grundbedarf, der bei nicht ausreichendem Markteinkommen auch von der Sozialhilfe abzudecken wäre. Gerade wenn man im Bereich der sozialen Sicherung eine ausgeprägte Grundsicherungsstrategie verfolgen will,¹² muss dieser Betrag den Studienberechtigten aus einkommensschwachen Familien als laufende Einkommenshilfe zur Verfügung gestellt werden, ohne dass hier spätere Rückzahlungsverpflichtungen (wie z.B. bei dem derzeitigen BAföG) bestehen sollten. Schließlich werden Sozialhilfeleistungen auch nicht bei späteren Markteinkommensbezug zurückgefordert, würde das doch den Wiedereintritt in die offiziellen Arbeitsmärkte weiter behindern.

Die **Ausbildungskosten** der Hochschulen sind zum einen Personalkosten für Lehre und Verwaltung und zum anderen Abschreibungen auf die notwendige Bildungsinfrastruktur (auf Gebäude und sonstige Einrichtungen). Die gesamten Hochschuleausgaben beliefen sich im Jahr 2003 auf 30,6 Mrd. Euro; das sind rund 1,4 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP).¹³ Abbildung 3 sind die relativen Ausgabenanteile für die Hochschulen zu entnehmen. Dabei fällt der Großteil der Ausgaben auf die Personalkosten (60,7 %).

¹² Zu einer grundlegenden Grundsicherungsstrategie vgl. Petersen (1989, S. 98 f.) und Petersen/Raffelhüschken (2000); zu den empirischen Wirkungen vgl. Hüther (1992).

¹³ Vgl. Statistisches Bundesamt (2005, S. 12).

Abbildung 3: Hochschulausgaben



Quelle: Statistisches Bundesamt (2005, S. 12).

Allein die laufenden Ausgaben (ohne die Investitionsausgaben) je Studierenden beliefen sich im Jahr 2003 auf 7.300 Euro;¹⁴ ohne die Berücksichtigung der Studierenden an medizinischen Einrichtungen betrugen die laufenden Ausgaben für Studierende an Universitäten 6.700 Euro und an den FH 4.300 Euro. Die Durchschnittsausgaben pro Studierenden in den medizinischen Fächern ergaben sich hingegen mit 30.100 Euro. Damit ist das Medizinstudium das absolut teuerste, gefolgt von den Durchschnittsausgaben für Studierende der Natur- und Ingenieurwissenschaften. Demgegenüber sind die Studierenden der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften eher kostengünstig, wobei die Durchschnittskosten in der Nähe der Studierenden an FH angesiedelt sein dürften.

Sollten über die Studiengebühren die Gesamtkosten der Universität/FH differenziert nach den einzelnen Studiengängen abgedeckt werden, ergäben sich für einen vierjährigen Bachelor-Studiengang Gebührengößenordnungen zwischen 17.200 Euro (für FH- bzw. universitäre Studiengänge der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften) bis weit über 200.000 Euro für Studierende der Medizin, die natürlich wesentlich längere Studienzeiten aufweisen. Zieht man Erfahrungswerte aus den vollständig privat finanzierten Hochschulen in Deutschland heran, liegen dort die Gebührengößenordnungen mit etwa 15.000 bis ca. 30.000 Euro pro Studienjahr noch weitaus höher. Ein fünfjähriges Studium in einem „teuren“ Studiengang wie Medizin würde demnach den Gegenwert eines kleinen Einfamilienhauses erreichen, was ein

¹⁴ Das Statistische Bundesamt (2005, S. 14) bezeichnet diese Ausgaben auch als „Laufende Grundmittel je Studierenden“; zu Einzelheiten vgl. Tabelle A1 im Anhang. Einschließlich der Investitionskosten dürften die gesamten Durchschnittskosten für alle Studierenden um etwa 10 % höher liegen als die laufenden Durchschnittsausgaben.

schließlich der Lebenshaltungskosten in diesem Zeitraum noch deutlicher unterstrichen werden muss.

III. Status Quo der Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland

Die gerade erwähnten Zahlen sind äußerst grobe Schätzungen und wären natürlich im einzelnen genauer zu verifizieren. Ihre Erwähnung gilt auch nur einem einzigen Zweck – nämlich endgültig mit der Illusion aufzuräumen, es gäbe irgendetwas umsonst – gar ein kostenloses Studium! Die Illusion über kostenlose staatliche Leistungen ist ein sehr altes Phänomen, welches zu Beginn des vorigen Jahrhunderts besonders plastisch von dem italienischen Finanzwissenschaftler Puviani beschrieben worden ist. Sein Aphorismus lautet etwa wie folgt: Die Bürgerinnen und Bürger glauben, der Staat sei eine Kuh, die im Himmel gefüttert und auf Erden gemolken wird. Was die Bildungsfinanzierung betrifft, herrscht eine solche Sichtweise bei vielen Menschen in Deutschland vor – und das leider weit über den Bildungsbereich hinaus; dies schlägt sich in einem allgemeinen Anspruchsverhalten gegenüber staatlichen und halbstaatlichen Institutionen nieder und hat die Kosten des Wohlfahrtsstaats immer weiter nach oben getrieben. Auch den deutschen Bürgerinnen und Bürgern muss bewusst werden: there is no such thing like a free lunch! Jegliche staatliche Leistung ist letztendlich gemeinschaftlich über Steuern, Gebühren oder Beiträge zu finanzieren und auch die Staatsverschuldung gewährt nur einen zeitweiligen und dafür sehr teuren Aufschub.

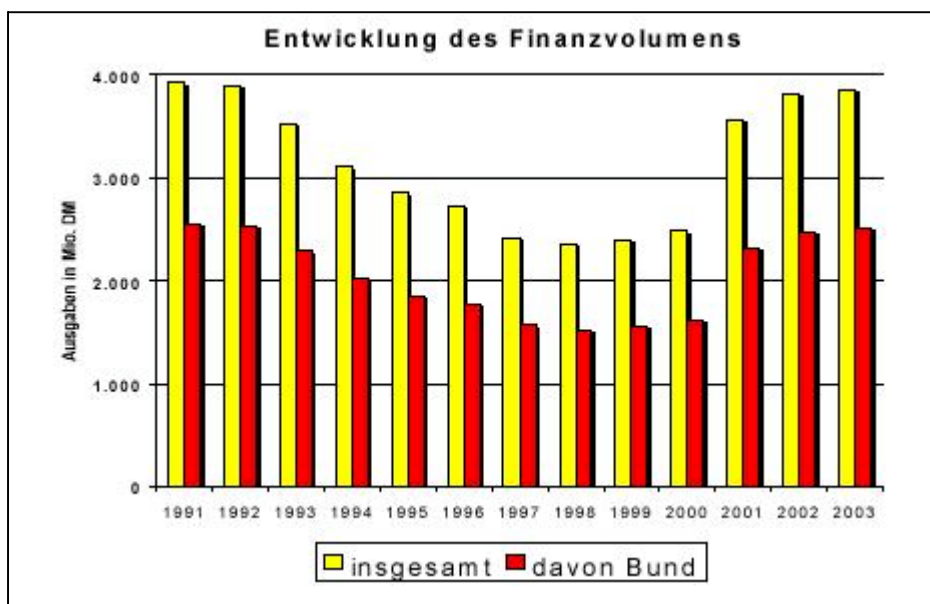
Wie sieht nun der Status Quo der Studienfinanzierung in Deutschland aus? Zunächst einmal bleibt festzuhalten, dass gegenwärtig selbstverständlich alle Kostenkomponenten durch private oder staatliche Finanzierungsinstrumente abgedeckt sind. Die **Lebenshaltungskosten** werden im Familienkontext bestritten, soweit ein ausreichendes Familieneinkommen vorliegt. Geht man vom deutschen Sozialhilfeniveau aus, sind für den laufenden Lebensaufwand ca. 300 Euro und für die Wohnung (bei auswärtiger Unterbringung) zwischen 200 bis 300 Euro anzusetzen. Der Bezug zur Sozialhilfe verdeutlicht, dass – wie bereits erwähnt – für Studierende aus Familien mit geringem Markteinkommen dieser Lebensaufwand auch gesamtgesellschaftlich zu finanzieren ist. Hier verbieten sich ganz einfach alle nachgelagerten Finanzierungsmodelle, weil diese Bedürftigkeitsansprüche auch ohne Studium abzudecken wären. Vielmehr wäre hier zu überlegen, Studienanreize durch eine großzügigere Bemessung der Lebenshaltungskosten zu setzen.

Für alle anderen Studierenden sind – wie bereits erwähnt – die Elternhaushalte verantwortlich, in denen die Studierenden zu Zwecken der Kosteneinsparung natürlich auch verbleiben können. Probleme treten hier vor allem bei denjenigen Haushalten auf, deren Einkommen nur geringfügig über den gesetzlichen Grenzen liegt, so dass Ansprüche gegenüber dem Sozialsystem gerade nicht geltend gemacht werden können. Die Gründung eines selbständigen Haushalts bedingt für diese Studierende häufig die Übernahme einer beruflichen Nebentätigkeit, um die finanziellen Engpässe zu überwinden. Dies schlägt sich in aller Regel in verlängerten Studienzeiten, aber auch schlechteren Studienleistungen nieder, so dass die zukünftigen Marktchancen beeinträchtigt werden. Für diese Gruppe wäre durchaus über Kreditfinanzierungsmodelle nachzudenken, wobei allerdings die Bedienung des Kapitaldienstes mit einer relativen Unsicherheit belegt wäre, was bei rein privatwirtschaftlicher Finanzierung eine hohe Realverzinsung zur Folge hätte.

Für die Kinder aus einkommensschwachen Haushalten tritt die Förderung nach dem BAföG ein. Hier sind die Elterneinkommen, aber auch das eigene Vermögen der Kinder von Bedeutung. Da die Fördergrenzen von vielen Familienvariablen abhängig sind, lässt sich etwa fol

gende Faustformel ableiten: Beträgt das Jahresnettoeinkommen eines Elternhaushalts mehr als 32.000 Euro, dann wird keine Förderung mehr gewährt. Bei einem Jahresnettoeinkommen von 17.500 Euro erhält der Studierende bei Unterbringung im Haushalt bzw. auswärtiger Unterbringung die Höchstsätze von 466 Euro/Monat bzw. 585 Euro/Monat.¹⁵ Unter den Studierenden sind die Kinder aus den unteren Einkommensschichten eindeutig unterrepräsentiert, wobei sich die Partizipationsrate in Bezug auf die Hochschulbildung in den letzten drei Jahrzehnten infolge einer unterlassenen Anpassung der Einkommensgrenzen an die Inflationsentwicklung eindeutig verschlechtert hat. Die faktischen Kürzungen der öffentlichen Mittel für BAföG, aber auch andere fördernde Bildungseinrichtungen haben die Startchancen eher verschlechtert, so dass dringend Verbesserungen erfolgen müssen, damit zukünftig wieder von Startchancengleichheit gesprochen werden kann. Die kritische Entwicklung des Finanzierungsvolumens der Ausbildungsförderung ist in Abbildung 4 wiedergegeben. Seit 1991 ist das nominelle Finanzierungsvolumen deutlich rückläufig gewesen und auch mit der im Jahr 2001 erfolgten Aufstockung um 1,3 Mrd. Euro wird noch nicht einmal der nominelle Stand des Jahres 1991 erreicht; realwirtschaftlich fallen die Kürzungen noch viel einschneidender aus.

Abbildung 4: Ausbildungsförderung (BAföG)



Quelle: Deutsches Studentenwerk

(<http://www.studentenwerk.de/main/default.asp?id=03304>, 20.01.2006)

Im Jahr 2004 erhielten 39,8 % der geförderten Studierenden eine Vollförderung (zwischen 377 bis 585 Euro/Monat) und 60,2 % eine Teilförderung. Der durchschnittliche monatliche Förderungsbetrag belief sich auf 371 Euro. Dabei ist zusätzlich in den gesetzlichen Altersgrenzen das Kindergeld in Ansatz zu bringen, welches 154 Euro/Monat beträgt (ab dem 4. Kind 179 Euro/Monat). Einschließlich des Kindergelds ist also eine maximale Förderung von 739 Euro/Monat bei auswärtiger Unterbringung möglich. Damit wird gerade der in Abbildung 2 oben aufgeführte Ausgabenrahmen erreicht. Im Jahr 2000 erhielten 232.000 Studierende eine Förderung und die vom Deutschen Studentenwerk berechnete Förderquote lag bei 13,3 %. Nach in Kraft treten des Ausbildungsförderungsreformgesetzes zum 1. April 2001

¹⁵ Eine elternunabhängig Förderung Studierender ist möglich, wenn u.a. eine mindestens fünfjährige Erwerbstätigkeit vorliegt.

erhöhte sich diese Quote im Jahr 2001 auf 14,9 %, wobei deutlich höhere Werte der Vergangenheit nicht wieder erreicht wurden.¹⁶

Das Studierenden-BAfög wird in der Regel zur Hälfte als Zuschuss und zur Hälfte als zinsloses Darlehen gewährt, wobei die maximale Rückzahlungssumme seit März 2001 auf 10.000 Euro beschränkt wurde.¹⁷ Zuständig für die Abwicklung des Darlehens ist das Bundesverwaltungsamt. Die Rückzahlung beginnt fünf Jahre nach Erreichung der Förderungshöchstdauer und läuft über längstens 20 Jahre. Sechs Monate vor Beginn der Rückzahlung ergeht an den Zahlungspflichtigen ein Bescheid, in dem die Höhe der Verpflichtung sowie der Rückzahlungsbeginn genannt wird. Die Höhe der Raten liegt in der Regel bei 105 Euro/Monat. Teilerlasse sind möglich im Fall eines erfolgreichen, schnellen Studiums und Kindererziehung. Geringverdiener können von der Rückzahlung freigestellt werden. Im Jahr 2003 flossen im übrigen rund 490 Millionen Euro an Tilgungen in die öffentlichen Haushalte zurück.

Zusätzlich zur BAföG-Förderung können BAföG-berechtigte Studierende einen *Bildungskredit* der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beziehen; dieser Bildungskredit soll Schüler und Studenten in einer fortgeschrittenen Ausbildungsphase unterstützen. Die Förderung ist eltern-unabhängig; das Darlehen wird in monatlichen Raten von 300 Euro für maximal 24 Monate ausbezahlt, so dass sich ein Höchstbetrag von 7.200 Euro ergibt. Die Stellung von Sicherheiten ist nicht erforderlich und das Darlehen ist vom Tag der Auszahlung an zu verzinsen, wobei die Zinsen bis zur Rückzahlung gestundet werden. Der Zinssatz ist variabel und jeweils für ein halbes Jahr festgelegt; er folgt dem 6-Monats EURIBOR mit einem Verwaltungszuschlag von 1 % p.a.¹⁸ Die Zinsentwicklung des EURIBOR ist in der Tabelle A2 im Anhang wiedergegeben. Die Rückzahlung beginnt nach einer vierjährigen tilgungsfreien Zeit in monatlichen Raten von 120 Euro.

Wie bereits erwähnt erfolgt die Finanzierung der **Ausbildungskosten** überwiegend aus den öffentlichen Haushalten. Studiengebühren bestehen heute nur an wenigen privaten Hochschulen, wobei bei den meisten auch nur eine Teilkostendeckung angestrebt wird.¹⁹ Diese Studiengebühren werden überwiegend aus den Familienbudgets bzw. den Ersparnissen der Studierenden finanziert, wobei immer mehr deutsche Studierende an gebührenfinanzierten und zum Teil sehr teuren ausländischen Studienprogrammen vor allem im Graduiertenbereich teilnehmen. Insofern ist durchaus eine gewisse Zahlungsbereitschaft auch bei deutschen Studierenden bzw. deren Familien gegeben. Dominant an den staatlichen Hochschulen ist aber immer noch die *Gebührenfreiheit*, die zum Teil sogar in den Landesverfassungen verankert ist. Dabei werden die Vollkosten der Universitäten (laufenden Ausgaben und Investitionen) aus den staatlichen Zuschüssen finanziert, wobei bestenfalls eine leichte Quersubventionierung über die Drittmittelfinanzierung (für Forschungs- und Beratungsaufträge) der Universitäten erfolgt.²⁰ Das ist insbesondere dann der Fall, wenn drittmittelfinanzierte wissenschaft

¹⁶ Die Bundesregierung wählt einen anderen Bezugsrahmen, der zu weitaus höheren Förderquoten führt (vgl. Deutsches Studentenwerk: Wichtige Zahlen des 15. Berichts der Bundesregierung nach § 35 BaföG unter <http://www.studentenwerk.de/main/default.asp?id=03304>, 20.01.2006). Lange statistische Reihen scheinen hier im übrigen ein wohlgehütetes Geheimnis zu sein.

¹⁷ Bei einer Vollförderung über fünf Studienjahre ergibt sich bei Zugrundelegung der Zahlen für 2004 ein Förderbetrag von 35.100 Euro, von dem etwa 28,5 % zinsfrei zurückzuzahlen sind.

¹⁸ Vgl. die Einzelheiten unter http://www.kfw-foerderbank.de/DE_Home/Bildung/DieFoerderung/DieProgramme34/Bildungskredit48/index.jsp, 29.01.2006.

¹⁹ Die anderen Finanzierungsquellen liegen in privaten Zuwendungen (zum Teil in Form der Stiftung) bzw. staatlichen Zuschüssen.

²⁰ Zur Problematik der Universitätsfinanzierung vgl. Gaetgens (2003).

liche Mitarbeiter in der Lehre eingesetzt werden, was allerdings zum Teil nur unter der Hand erfolgt, da viele Drittmittelgeber einen solchen Einsatz des Personals eigentlich nicht erlauben. Kostenbeiträge der Studenten werden in einigen Bundesländern in Form von *Verwaltungs- und Immatrikulationsgebühren* erhoben, die aber insgesamt nur eine unbedeutende Rolle bei der Hochschulfinanzierung spielen (siehe Tabelle 4 unten).

Die staatliche Hochschulfinanzierung erfolgt also über die öffentlichen Haushalte, wobei der Löwenanteil aus den jeweiligen Landeshaushalten kommt und der Bund in der Regel im Wesentlichen über die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, Forschungsförderung und einige Sonderprogramme beteiligt ist. Dieser Ausgabenumfang ist in Tabelle A1 im Anhang im Einzelnen aufgeführt. Damit wird die Finanzierung über das allgemeine Steueraufkommen und zum Teil die Staatsverschuldung sicher gestellt.

Während die *Nutznieser* der Hochschulbildung, die Studierenden, eindeutig personell abgegrenzt und identifiziert werden können, ist die Frage der von der *Zahllast* betroffenen Bürgerinnen und Bürger weitaus schwieriger zu beantworten, was auch die oben erwähnten Illusionen zu erklären vermag. Beschränken wir uns einmal auf eine streng *periodenorientierte* Betrachtung, dann tragen alle Steuerzahler zur Finanzierung der Hochschulen (wie auch der übrigen Ausbildungskosten im Primar- und Sekundarbereich) bei. Dabei treffen die indirekten Steuern oder Verbrauchsteuern alle Konsumenten von privaten Gütern und Dienstleistungen, also auch die Studierenden als Konsumenten. Nun erhalten ein Teil der Studierenden BAföG-Beihilfen, bei deren Bemessung die indirekte Steuerlast berücksichtigt ist, so dass die Lasten auf die Gesamtgesellschaft übertragen werden; der andere Teil wird von den Familien unterhalten, so dass diese die indirekten Steuerlasten mittragen. Sofern die Studierenden sich nicht selbst am Arbeitsprozess beteiligen, Einkommen erzielen und konsumieren, werden sie also von den indirekten Steuern freigehalten. Direkte Steuern, insbesondere Einkommensteuern, zahlen die Studierenden mangels Beteiligung am Arbeitsprozess in aller Regel nicht, so dass diese Steuerlasten von allen nicht-selbständig und selbständig Beschäftigten in einer Gesellschaft finanziert werden. Demgegenüber stellt die Staatsverschuldung keine periodenorientierte Belastung dar, sondern verschiebt die eigentlich heute notwendige zusätzliche Steuerlast in die Zukunft.

Damit hängt die Frage nach den Finanziers der Hochschulbildung – wie auch bei öffentlichen Gütern und Sozialtransfers – letztendlich von den Verteilungswirkungen der Steuerfinanzierung ab. Nun wurde schon seit langem, besonders eindrücklich von Ferdinand Lassalle, die sogenannte Regressionswirkung der indirekten Steuern beklagt, die vermeintlich besonders stark gerade die Armen in der Gesellschaft belasten. Es wurde aber gerade festgestellt, dass die im Sinne der Bedürftigkeit der Sozialhilfe armen Gesellschaftsmitglieder entsprechende Transfers erhalten, welche die indirekten Steuerlasten und zum Teil auch direkte (soweit über die Preise überwältzte) Steuerlasten bei der Bemessung ihrer Transfers umfassen, so dass für diese Schichten keine Belastung erfolgt. Kritisch sind vielmehr diejenigen Einkommensgruppen, die gerade aus der Transferberechtigung herausgewachsen sind; aber auch in diesen Gruppen wirkt die Differenzierung der Mehrwertsteuersätze, so dass etwaige Regressionswirkungen stark relativiert werden.²¹ Immerhin tragen diese Gruppen allerdings mit ihren indirekten und direkten Steuern zur Finanzierung der Hochschulbildung bei. Das tun auch die mittleren und oberen Einkommensgruppen, die über die progressive Einkommensteuer sogar überproportional zur Kasse gebeten werden – es sei denn, sie können sich über die zahlreichen Steuervergünstigungen diesen Lasten entziehen.

²¹ Vgl. Nagel/Müller (1992).

Allein die niedrige Einkommensgrenze für die Elternhaushalte, die real in der Vergangenheit sogar rückläufig gewesen ist, hat die soziale Auslese weiter verstärkt. So ist in den unteren Einkommensschichten die Zahl der Haushaltsmitglieder, die über eine Hochschulausbildung verfügt, relativ gering. Es gilt auch heute noch oft die Tatsache, dass der soziale Stand in die nächste Generation hinein vererbt wird. Dabei ist eine auf *Startchancengleichheit* ausgerichtete Bildungspolitik, welche Kinder und Jugendliche auch aus den bildungsferneren Schichten an höhere berufliche Qualifikationen heranführt, das beste und am meisten anreizkompatible Verteilungsinstrument, welches bereits im Bereich der vorschulischen Ausbildung ansetzen muss. Statt dessen haben wir in Deutschland Gebührenfreiheit an den Hochschulen und eine zum Teil drückende Gebührenbelastung im Bereich der vorschulischen Erziehung – mit einer ausgesprochen kontraproduktiven Wirkung in Bezug auf die Startchancen von Kindern aus den Haushalten mit niedrigen Einkommen.

Warum ist Bildungspolitik anreizkompatibel? Werden über eine Mobilisierung aller Bildungsreserven die Bildungsniveaus der Jugendlichen angenähert, dann eröffnen sich ihnen auch automatisch die Zugänge zu den qualifizierten Arbeitsmärkten und höheren Einkommen, so dass in der nächsten Generation sich die Einkommensunterschiede schon von dieser Entwicklung her gesehen angleichen, ohne dass über die direkten Steuern oder die Sozialtransfers eine staatliche Zwangsumverteilung betrieben werden muss. Steuerliche Progression und Sozialtransfers können also verringert werden, was infolge höherer Nettoeinkommen für alle eine größere Attraktivität in Bezug auf ihr persönliches Arbeits- und Leistungsangebot beinhaltet.

Deshalb ist die derzeitige Finanzierung der Hochschulbildung in der zunächst unterstellten periodenorientierten Betrachtung aus zweierlei Gründen zu hinterfragen: die Nutznießer – die Studierenden bzw. deren Familien – zahlen nicht, was auch deren Nachfrageverhalten betrifft. Wird nicht das sogenannte user-pays Konzept angewendet und gleichermaßen öffentliche Leistung zum Nulltarif offeriert, erfolgen keine direkten Kostensignale in Bezug auf die Nutzer:²² es droht eine Übernachfrage und Verschwendung von Ressourcen. Es ist also kein Wunder, dass von den meisten Studierenden zunächst die Universitätsausbildung nachgefragt wird, welche zugleich den höchsten Statuswert aufweist, wobei dieser Status aber eigentlich für die gewählte berufliche Qualifikation an sich belanglos ist. Erst wenn man an der Universität scheitert, was leider in einer exorbitant großen Zahl von Fällen vorkommt, oder durch ergänzende Informationen auf das zum Teil exzellente, berufsorientierte Angebot von FH und Berufsakademien aufmerksam wird, wendet man sich der eigentlich von vornherein besser zum Persönlichkeitsprofil passenden Ausbildungsinstitution zu. Bis dahin wurde individuelle Lebenszeit vergeudet und öffentliche Mittel verschwendet. Das Gebot ökonomischer Effizienz wird verletzt, da knappe Ressourcen einer anderen, vielleicht ertragreicheren Verwendung entzogen werden. Wenn auch ökonomische Effizienz für viele Bürgerinnen und Bürger vielleicht weniger bedeutsam sein mag, stellt sich der zweite Grund, die derzeitige Hochschulbildung zu hinterfragen, auch im Sinne der Gesellschaft als viel gravierender dar, hat doch die Polemik um die soziale Gerechtigkeit den letzten Bundestagswahlkampf entscheidend mitgeprägt: die derzeitige Finanzierung der Hochschulbildung erscheint als im höchsten Maße sozial ungerecht, wenn man eine genaue Nutzer- und Zahleranalyse durchführt.

²² Die Steuern liefern nur sehr indirekte Kostensignale, da diese häufig in Folge von Illusionen nicht richtig zur Kenntnis genommen werden; zum Teil werden diese Illusionen noch durch die Politik unterstützt, wenn hier auf das vermeintliche Besteuerungspotenzial der „Reichen“ verwiesen wird, die dann die Zeche zahlen sollen. In aller Regel haben die sich längst über Mobilität von Kapital und Personen diesen Belastungen entzogen.

Die unteren Einkommensschichten werden über ihre indirekten und direkten Steuern an der Finanzierung beteiligt, obwohl sie überwiegend nicht das Bildungsangebot der Hochschulen genutzt haben und auch keine persönlichen Einkommensvorteile erhalten. Vielmehr finanzieren die unteren Einkommensschichten dadurch nicht nur die Kosten der Grundlagenforschung und der wissenschaftlichen Ausbildung mit, was angesichts deren positiven externen Effekte durchaus gerechtfertigt werden könnte, sondern auch die individuellen Einkommensvorteile zumindest derjenigen Hochschulabgänger, die erfolgreich in die Arbeitsmärkte integriert werden. Mit anderen Worten finanzieren die unteren Einkommensschichten etwas mit, was nur zum Vorteil der mittleren und oberen Einkommensschichten gereicht: die derzeitige Finanzierung der Hochschulbildung ist also ein Instrument der staatlichen Umverteilung zulasten der unteren Einkommensschichten – überspitzt formuliert: es wird von „Reich“ auf „Arm“ umverteilt,²³ eine perverse Art der Umverteilung, die eigentlich durch nichts zu rechtfertigen ist.

Geht man allerdings von der periodenorientierten Betrachtung zur *Analyse des Lebenszyklus* und -einkommens über, dann relativiert sich etwas diese perverse Umverteilungswirkung. Denn im intergenerativen Kontext ist die heutige Generation der Studierenden die zukünftige Generation der Erwerbstätigen. Als Erwerbstätige finanzieren die Akademiker selbstverständlich über ihre indirekten und direkten Steuerzahlungen die nächste Generation der Studierenden, wobei die Progression zu einer gewissen Mehrbelastung der höheren Einkommensschichten beiträgt und so die Lasten auf die unteren Einkommensschichten verringert. Diese Art der Finanzierung könnte man auch als sogenannte nachgelagerte Finanzierung bezeichnen, wobei hier allerdings auch die tatsächliche Kostenanlastung im höchsten Maße unklar bleibt. Allerdings weiß man aus der Analyse von Steuerwirkungen und -verteilung, dass die Progression aufgrund der zahlreichen Steuervergünstigungen und Ausweichmöglichkeiten oft nicht greift. Es verbleibt also das Faktum, dass die unteren Einkommensschichten für Einkommensvorteile anderer mitbezahlen und dieser Effekt zumindest nicht gänzlich dadurch ausgeglichen wird, dass die Akademiker auch in Bezug auf die unteren Einkommensschichten positive externe Effekte zu deren Gunsten hervorbringen.

IV. Das Pro und Kontra der Gebührenlösung

Die in jedem Fall verbleibende Gerechtigkeitslücke gebietet es also, über alternative Finanzierungsmodelle nachzudenken, was auch im folgenden Kapitel V. getan werden soll. Angesichts eines immer noch andauernden Glaubenskriegs um die Gebührenfinanzierung muss aber zunächst eine Auseinandersetzung mit den Pro- und Kontra-Argumenten erfolgen. Dabei hat das Internet-Forum Studis Online, welches strikt gegen die Gebührenfinanzierung ist, einmal die häufigsten Pro-Argumente aufgelistet und natürlich im Anschluss daran alle ausführlich widerlegt.²⁴ Damit beinhalten die Kontra-Argumente nur die gegenteilige Aussage. Angesichts der bisherigen Ausführungen dürfte klar geworden sein, dass sowohl die ökonomischen Effizienzerwägungen als auch die Gerechtigkeitsvorstellungen (im Sinne einer Leistungsgerechtigkeit) eher für eine positive Einschätzung von Gebührenlösungen sprechen; allerdings kann das Problem der Startchancengleichheit (im Sinne einer Bedarfsgerechtigkeit) nicht aus dem Blick geraten,²⁵ denn ansonsten droht eine weitere Verschärfung der sozialen Auslese und Perpetuierung des sozialen Standes über die Generationen. Wie bei jeder Polari

²³ Siehe hierzu auch die Arbeit von Gröske (1996) und die Modellberechnungen des Centrum für Hochschulentwicklung CHE (http://www.che.de/themen.php?show=details&PK_Thema=86, 20.01.2006).

²⁴ Vgl. den Beitrag von Wernicke (2006) unter <http://www.studis-online.de/HoPo/Hintergrund/studiengebuehren.php>, 20.01.2006. Eine etwas anders gelagerte Zusammenfassung der Pro-Argumente findet man bei Müller (2005).

²⁵ Zu den Gerechtigkeitsbegriffen vgl. Petersen (1993).

sation der Meinungen dürfte die Wahrheit eher in einer mittleren Position liegen, die im Folgenden einmal mit den Pro-Argumenten konfrontiert werden soll. Dazu werden die Kontra-Argumente einfach kursiv gelistet und anschließend kurz kommentiert.

1) Es gibt keine Alternative zur Einführung von Studiengebühren; die öffentlichen Kassen sind leer.

Engpässe in den öffentlichen Haushalten sind in aller Regel die schlechtesten Ansätze für nachhaltige Reformen. Da die gesamte Subventionssumme in Deutschland enorme Größenordnungen erreicht und die staatliche Finanzierung der Hochschulen weitaus eher zu rechtfertigen ist als die Unterstützung überholter Sektoren und Industrien, kann das Argument der leeren Kassen keine Rechtfertigung für die Einführung von Studiengebühren liefern; diese können nur aus sich selbst heraus gerechtfertigt werden. Allerdings wie die Kontra-Anwälte auf die Unternehmen und Reichen in der Gesellschaft zu verweisen und höhere Steuern zu verlangen, ist völlig kontraproduktiv. Schon jetzt haben viele Reiche und Unternehmen Deutschland verlassen, weil ihnen die Art der Staatsfinanzierung in anderen Ländern offenkundig mehr zusagt.²⁶ Erhöhen wir weiter die Steuern, bleiben die armen und mittleren Einkommensbezieher unter sich. Aus einer wachsenden Armut heraus die Armut verstärkt zu finanzieren und die soziale Auslese zu verringern, stellt ein Ansatz dar, die kommende Generationen in der Tat vor unlösbare Aufgaben zu stellen.

2) Studiengebühren sind "sozial verträglich"; in anderen Ländern ist die Zahl der Studierenden nach Einführung von Studiengebühren nicht zurückgegangen.

Studiengebühren sind in jedem Fall eine weitere Finanzierungslast für die Familien (Elter Haushalte) oder – im Falle der Kreditierung – die kommenden Generationen, wenn nicht zugleich die Steuern in einem ähnlichen Ausmaß gesenkt werden. Letzteres ist angesichts der Haushaltslage nicht zu erwarten. Eine nachgelagerte Finanzierung der Studienkosten (Kreditierungsmodelle) erhöht unweigerlich die marginale Abgabenbelastung der jungen erwerbstätigen Menschen. Da zugleich aus demographischen Gründen die Beiträge zur Gesundheits- und Alterssicherung erhöht werden müssen und die kommenden Generationen ungewisse Umweltlasten und Folgen von Ressourcenverknappungen zu schultern haben, muss diese Mehrbelastung mit großer Sorge betrachtet werden. Mögliche negative Anreizwirkungen auch auf die Familienbildung und damit die zukünftigen demographischen Entwicklungen dürfen nicht aus der Diskussion ausgeblendet werden. Es muss also ein ausgewogenes System aus eigenverantwortlicher Finanzierung und staatlicher Hilfe bereitgestellt werden, damit die Gebührenfinanzierung sozial ausgewogen wird. Was die anderen Länder betrifft, sind sich die existierenden empirischen Untersuchungen sehr uneinheitlich in ihren Ergebnissen, was zum Teil auch an der mangelnden sozialen Ausgewogenheit der dort existierenden Gebührenlösungen und nachgelagerten Finanzierungsmodelle liegt.

3) Studiengebühren helfen, die vorhandenen Ungerechtigkeiten des Bildungssystems abzubauen.

Nicht nur die Analysen von Gröske (1997), sondern viele andere nationale und internationale Nutzeranalysen zeigen, dass generelle Nulltarife im Bildungsbereich, aber auch die Herabsubventionierung von Preisen im Kulturangebot, im öffentlichen Personenverkehr, in der kommunalen Versorgung usw., die in erster Linie mit Argumenten der sozialen Gerechtigkeit

²⁶ Vgl. Petersen (2004).

(insbesondere Bedarfsgerechtigkeit) begründet werden, nicht nur die unteren Einkommensschichten begünstigen, sondern undifferenziert alle Einkommensgruppe. Diese fragwürdige Umverteilung wird noch dadurch verstärkt, dass Mitglieder der mittleren und oberen Einkommensgruppen derartige öffentliche Leistungen überproportional nachfragen, so dass die an sich schon vorhandene Begünstigung noch verstärkt wird. Letzteres gilt insbesondere für die Hochschulbildung, welche gerade von Jugendlichen aus Familien der höheren Einkommensschichten überproportional nachgefragt wird. Über das allgemeine Steueraufkommen finanzieren dann die unteren Einkommensschichten deren Studienkosten mit. Das darüber hinaus das Lebenseinkommen von Akademikern tendenziell deutlich höher ist als das von Nicht-Akademikern, lässt sich auch nicht ernsthaft bestreiten, wenn es hier durch aus auch in Einzelfällen Ausnahmen geben kann.²⁷ Die Erkenntnis der Begünstigung hoher Einkommensschichten durch den Nulltarif bzw. die Preissubventionierung ist im übrigen schon recht alt. So weist Altmiks (2000) auf ein Zitat von Karl Marx und Friedrich Engels (1890) hin, die in ihrer „Kritik des Gothaer Programms“ im Zusammenhang mit Ausführungen zur allgemeinen Schulpflicht und unentgeltlichem Unterricht die folgende Aussage formulierten: „Die erste [allgemein Schulpflicht, HGP] existiert in Deutschland, das zweite [unentgeltlicher Unterricht, HGP] in der Schweiz [und] den Vereinigten Staaten für Volksschulen. Wenn in einigen Staaten der letzteren auch ‚höhere‘ Unterrichtsanstalten ‚unentgeltlich‘ sind, so heißt das faktisch nur, den höheren Klassen ihre Erziehungskosten aus dem allgemeinen Steuersäckel bestreiten“.

4) Studiengebühren werden verbindlich nur den Hochschulen zufließen.

Studiengebühren, welche nicht den Haushalten der Hochschulen zugeführt werden, sind grundsätzlich abzulehnen. Wird um den gleichen monetären Umfang der Studiengebühren der staatliche Finanzierungsanteil reduziert, dann sind die Studiengebühren nichts anderes als Steuern im verfremdeten Gewande. Zwar werden dann auch noch aus verteilungsmäßiger Sicht bestehende Begünstigungen abgebaut, aber die zum Teil prekäre Unterfinanzierungssituation an den Universitäten bleibt aufrecht erhalten und wird durch die erwarteten steigenden Studierendenzahlen in den kommenden Jahren weiter verschärft.²⁸ Studiengebühren müssen also dafür verwendet werden, das Lehrangebot an den Hochschulen zu erweitern und insbesondere die Relation von Lehrenden zu Lernenden zu verbessern. Nur wenn der Gebührenfinanzierung ein erweitertes Leistungsangebot der Universitäten gegenüber steht, können diese gerechtfertigt werden. Sollte sich der Staat zukünftig verstärkt aus der Hochschulfinanzierung zurückziehen wollen, wie das beispielsweise in Australien der Fall gewesen ist,²⁹ dann sollte eine solche Strategie erst in der Phase wirtschaftlicher Prosperität erfolgen, weil dann auch entsprechende Kompensationen über Steuersenkungen möglich werden.

5) Studiengebühren verbessern die Lernbedingungen und erhöhen die Einflussmöglichkeiten der studentischen "Kundinnen und Kunden".

Unter der Voraussetzung, dass die Studiengebühren direkt den Universitäten zufließen, an denen die zahlenden Studierenden auch tatsächlich studieren und darüber hinaus auch noch in ihrer Fakultät verwendet werden, verbessern sich die Lernbedingungen in der Tat. Darüber hinaus entsteht bei unmittelbarer Zahlung in das Budget des eigenen Studiengangs eine gewisse Nachfragemacht der Studierenden und auch ein Wettbewerb zwischen den Fakultäten

²⁷ Zu den Bildungsrenditen vgl. Keuschnigg (2005, S. 81 f.).

²⁸ Vgl. hierzu den von der Hochschulrektorenkonferenz vorgeschlagenen „Hochschulpakt 2020“ unter http://www.hrk.de/de/presse/95_2920.php, 20.01.2006.

²⁹ Vgl. hierzu die Beiträge in Bartels/Petersen (1999) und die Ausführungen unter V.4.3.

um die qualifizierten Schulabgänger. Entsprechende Wirkungen des Wettbewerbs lassen sich in allen gebührenfinanzierten Hochschulsystemen beobachten. Dabei sind die Entwicklungen nicht immer der Qualität der Studiengänge dienlich. Unter dem Begriff „grade inflation“ ist dieser Tatbestand an vor allem angelsächsischen Universitäten wohl bekannt. Da der Einfluss vor allem auch zahlungskräftiger, aber leistungsschwächerer Studierender nicht gering ist, geraten die Prüfungen als zertifizierte Qualitätskontrolle oft zur Farce. Der Übergang zum „Titelhandel“ ist dann fließend. Auch mit dieser kritischen Anmerkung soll deutlich werden, dass jedes effizienzfördernde hochschulpolitische Instrument auch mit Nebenwirkungen (den sogenannten Opportunitätskosten) versehen sein kann, die durchaus kritisch zu beurteilen sind.

6) In "allen anderen Industrieländern" gibt es bereits Studiengebühren – und die erhofften Wirkungen haben sich dort eingestellt.

Ein solch allgemeine Behauptung kann nur fehlerhaft sein, obwohl es in der Zwischenzeit in sehr vielen Ländern Studiengebühren gibt und – wie einleitend erwähnt – früher auch in Deutschland gegeben hat. Österreich führte vor mehr als vier Jahren wieder Studiengebühren in Höhe von 363,36 Euro pro Semester ein, worauf nach dem Magazin „Der Spiegel“ die Studierenden eher verhalten auf diese „Campus-Maut“ reagierten,³⁰ obwohl zunächst einmal die Zahl der Studienabbrecher und -anfänger drastisch sank. Diese „bereinigenden“ Effekte treten häufig bei Gebühreneinführungen auf (insbesondere im Zusammenhang mit Langzeitstudierenden, siehe dazu unten Abbildungen 6 und 7), sind dann allerdings stark rückläufig. Hinsichtlich der Studierendenquote befürchten die Gegner der Gebührenmodelle ein starkes Absinken der Partizipationsraten insbesondere von Jugendlichen aus den unteren Einkommenssegmenten – ein Effekt, der oben schon im Zusammenhang mit dem BAföG beschrieben wurde. Das dürfte für die Befürworter aber kaum die oben erwähnte „erhoffte Wirkung“ sein, denn dadurch würden gerade die liberalen Zielsetzung einer möglichst ausgeprägten Startchancengleichheit konterkariert. Um die zu gewährleisten, müssten viel mehr die Lebenshaltungskosten voll durch Transfers finanziert werden, während für die Gebührenfinanzierung „sozialverträgliche“ Finanzierungsmodelle zu entwickeln sind, die u.a. zumindest für Jugendliche aus sozial schwachen Schichten die Gebührenfreiheit für ein Erststudium einschließen könnte.

7) Studiengebühren halten die Studierenden zu einem zielgerichteten Lernen an und führen hierdurch zu zügigen Abschlüssen.

Erhalten die Nachfrager nach Gütern und Dienstleistungen keine Qualitäts- und Mengeninformationen und erfolgt keine Kostenanlastung, wie das über die Marktpreise der Fall ist, resultiert in aller Regel eine Übernachfrage mit Tendenzen der Ressourcenverschwendung bzw. Missachtung der öffentlichen angebotenen Leistungen. Diese Tendenzen sind allenthalben dort zu beobachten, wo die Marktmechanismen völlig durch politisch Verhandlungsmechanismen ersetzt worden sind. Das wird von den Gegnern zwar ignoriert, bleibt aber dennoch eine zu beobachtenden und verifizierende Massenverhaltensweise. Studiengebühren in Verbindung mit stringenten Studiengängen, zu denen die Universitäten durch das Nachfrageverhalten gezwungen werden, fördern tatsächlich ein zielgerichtetes Lernen, eine Verkürzung der Studienzeiten und einen schnelleren Eintritt in die Arbeitsmärkte. Gerade in den Ländern mit Gebührenmodellen sind entsprechende Tendenzen eindeutig zu beobachten. Zugleich nutzen hier viele junge Arbeitnehmer nach ersten Berufserfahrungen dann Weiterbildungsprogram

³⁰ Vgl. hierzu Spiegel-Online unter <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,341921,00.html>, 20.01.2006.

me, die häufig individuell oder durch Unternehmen finanziert werden, um sich – auch in Teilzeitstudiengängen – weiterzubilden und höhere Abschlussqualitäten zu erreichen. Diese Wissensauffrischung während des Berufslebens hat gegenüber dem Einmalstudium am Lebensanfang enorme Vorteile, erhöht sie doch die Flexibilität und Mobilität der Arbeitnehmer. Auch hier gibt es allerdings negative Rückwirkungen, die nicht außer Acht gelassen werden sollten. So zwingen Studiengebühren häufig die Studierenden in „schnelle“ Studiengänge, die ihnen kaum Zeit lassen, auch noch ein Auslandsstudium einzuplanen. Außerdem verbleiben aus Gründen der Kostenersparnis die Jugendlichen oft in den Elternhaushalten, so dass aufgrund der Ersparnisnotwendigkeiten der regionale Wettbewerb zwischen den Universitäten behindert wird. Diese insbesondere in Australien zu beobachtenden Wirkungen laufen einer gewünschten Internationalisierung der Studiengänge entgegen, welche gerade der charakterlichen Schulung der Studierenden und ihrer sozialen Integrationsfähigkeit dienlich sind.

8) Wer studiert, verdient später mehr, da ist es nur gerecht, wenn hierfür auch zur Kasse gebeten wird.

Das Lebens Einkommen von Akademikern liegt im Durchschnitt eindeutig über dem von Nicht-Akademikern, was auch nicht durch die progressive Einkommensteuer kompensiert wird. Darüber hinaus werden die Ausgaben für die Hochschulbildung aus dem Gesamtsteueraufkommen, also auch den indirekten Steuern finanziert. Und zu diesen tragen die unteren und mittleren Einkommenschichten besonders stark bei, weil sie nur einen relativ kleinen Teil ihres Einkommens sparen können. Die Elternhaushalte in diesem Einkommenssegment, die gerade aus der Förderungsfähigkeit des BAföG herausgefallen sind und häufig zu den Nicht-Akademikern zählen, finanzieren also nicht nur die eigenen Konsumsteuern, sondern auch die ihrer von ihnen durch private Transfers unterstützten Kinder. Wie oben bereits erwähnt, finanzieren sie selbstverständlich anteilmäßig auch das Studium der Kinder wohlhabender Eltern mit – ein fragwürdiger Verteilungseffekt, der von den Gegnern der Gebührenlösungen völlig ignoriert wird. Hier sei nochmals auf das Marx-Zitat verwiesen.

9) Die Beteiligung der privaten Haushalte an den Kosten eines Studiums ist zu gering.

Generell ist diese Aussage wiederum unhaltbar. Wenn man aber hinzufügt, dass die Kostenbeteiligung der leistungsfähigen Familien zu gering ist, dürfte die Aussage schon eher zutreffend sein. Denn die Gebührenfreiheit wird ja keinesfalls nur durch die aus den in den unteren Einkommenssegmenten angesiedelten Elternhaushalten kommenden Studierenden verteidigt, sondern insbesondere auch von den Studierenden, die aus gut verdienenden Angestellten- und Beamtenhaushalten stammen und offenkundig besonders um ihre Privilegierung fürchten, wenn die Nicht-Akademiker zumindest zum Teil von der Finanzierung der Hochschulbildung befreit werden. Hier scheut die Jeunesse dorée auch vor der schönsten Sozialromantik und den linksten Thesen nicht zurück, um auch weiterhin ein „kostenfreies Studium“ zur besseren Selbstverwirklichung zu erhalten. Das folgende Zitat aus dem Kontra-Papier ist nicht nur arrogant, sondern auch entlarvend: „Tatsächlich müsste, bevor von Effizienz des Studierens gesprochen werden kann, denn auch zuerst einmal definiert werden, welches Ziel ‚effizient‘ zu erreichen ist: Irgendwas an der Hochschule zu machen, das nur dem Zweck dient, einmal eine günstige Position auf dem Arbeitsmarkt zu erlangen? Oder womöglich kreativ und kritisch gebildet zu werden? Und wenn Letzteres: Was hat dies mit Geschwindigkeit oder Bezahlungen gemein? Beides erzeugt lediglich massiven Anpassungsdruck“.³¹

³¹ Vgl. Wernicke (2006) unter <http://www.studis-online.de/HoPo/Hintergrund/studiengebuehren.php#a6>, 20.01.2006.

Sowohl die extremen Pro- als auch die ebenso extremen Kontra-Argumente sind einseitig formuliert, haben aber zum großen Teil auch immer ein Körnchen Wahrheit in sich. Wie bei allen politischen Entscheidungen geht es um Abwägungen, da es first-best Lösungen nicht gibt, sondern bestenfalls second-best oder gar third-best, mit welchen zwangsläufig auch immer gewissen Nachteile (oder Opportunitätskosten der politischen Entscheidung) verbunden sind. Es wird Gewinner und Verlierer geben. Nimmt man aber die Startchancengleichheit ernst, dann muss man mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln eine verstärkte soziale Auslese unter den Kindern und Jugendlichen vermeiden. Hierzu zählt zweifellos eine qualitativ verbesserte und stärker staatlich finanzierte vorschulische Erziehung, um weiteren Pisa-Schädigungen vorzubeugen. Dazu muss auch zählen, dass man den einkommensstarken Familien einen höheren Finanzierungsanteil an der tertiären Ausbildung ihrer Kinder zumuten muss. Allein sich auf die vermeintlichen Wirkungen der Einkommensteuerprogression zu verlassen, reicht hier nicht aus, zumal die empirische Steuerwissenschaft belegt, dass gerade die wohlhabenden Schichten die größten Vermeidungsmöglichkeiten aufweisen, so dass nicht nur wenige oder keine direkte Steuern entrichtet werden, sondern ausgiebig das „kostenlose“ Studium für die Kinder in Anspruch genommen wird. Würde man diese Familien die ersparten Gebühren als Transfereinkommen hinzurechnen, bliebe oft nicht einmal eine hohe indirekte Steuerbelastung zur Beteiligung an den sonstigen Staatssausgaben übrig.

V. Alternative Finanzierungsmodelle

Will man über eine veränderte Hochschulfinanzierung nachdenken, müssen zunächst die Kostenelemente isoliert werden, die tatsächliche einer anderen als der derzeitig dominierenden Steuerfinanzierung unterworfen werden müssten. So wären die Kosten der Grundlagenforschung und der Vermittlung wissenschaftlicher Fähigkeiten auszugliedern, da in diesen Bereichen tatsächlich externe Effekte dominieren und die Charakteristik der öffentlichen Güter zutrifft (siehe Übersicht 2 oben). Aus betriebswirtschaftlicher Sicht steht man hier allerdings vor beinahe unlösbaren Problemen, da Grundlagenforschung und angewandte Forschung wie auch Vermittlung wissenschaftlicher Fähigkeiten und die Vermittlung einer berufsbezogenen Ausbildung Kuppelprodukte sind, welche insbesondere die Aufteilung der fixen Kostenelemente erheblich erschweren. Eine eindeutige wissenschaftliche Abgrenzung ist hier nicht möglich, so dass politische Entscheidungen zu treffen sind. Im folgenden Abschnitt werden also die Fragen zu diskutieren sein, welche Kosten (1) von wem (2) in welcher Weise (3) und in welchem Zeitpunkt bzw. welcher Periode (4) gezahlt werden sollten. Das weitere Vorgehen ist folglich rein normativ, rein wissenschaftliche Kriterien greifen hier nicht.

V.1. Voll- oder Teilkostenfinanzierung

Bei der Frage nach der Voll- oder Teilkostenfinanzierung ist zu entscheiden, ob die Gesamtkosten der Hochschulausbildung – also die laufenden Kosten einschließlich der periodisierten Investitionskosten – bei der Ermittlung der Gebührenbemessungsgrundlage in Anrechnung zu bringen sind. Hochschulbauten und ähnliche dauerhafte Güter haben noch eher die Charakteristik von Kollektivgütern und könnten als Bildungsinfrastrukturbedarf aufgefasst werden, der ähnlich wie andere Infrastrukturkomponenten durch den Staat bereitgestellt werden könnte.

Auch von dem laufenden Personalaufwand ließe sich gegebenenfalls der Verwaltungsaufwand trennen, um dann die Kosten der Lehre in Ansatz zu bringen. Würde gemäß der These IV.4. vorgegangen und die neu eingeführten Studiengebühren direkt den Universitäten zufließen, wäre dies dann eine Teilfinanzierung zusätzlicher Kosten der universitären Lehre, die sich streng in einer verbesserten Quantität und Qualität der Lehre und der damit verbundenen

Dienstleistungen anderer Universitätseinrichtungen (wie z.B. Bibliotheken) niederschlagen müssten. Dabei dürfen die Studierendenkapazitäten nicht verändert werden, weil ansonsten ein Teil dieser Qualitätsverbesserungen wiederum durch die erhöhten Studierendenzahlen konterkariert würden. Denn bei einer Erweiterung der Kapazitäten steigt auch die Auslastung bzw. bereits bestehende Überbelastung im Bereich der Hochschulinfrastruktur.

Eine politische Antwort, welche Kostenkomponenten zukünftig finanziert werden sollen und was denn eigentlich die Bemessungsgrundlage einer rationalen Gebührenfinanzierung sein sollte, wird man in den Gesetzentwürfen zur Einführung der Studiengebühren vergeblich suchen. Wenn in einem rechtstaatlichen Steuergesetz entsprechend den Grundsätzen von Adam Smith Steuerobjekt, Steuersubjekt und Steuertarif eindeutig zu definieren sind,³² bleiben die „Studiengebührengesetze“, die zum Teil noch ideologiegeprägte, leicht verfälschende Titel tragen – wie beispielsweise „Gesetz zur Sicherung der Finanzierungsgerechtigkeit im Hochschulwesen (HFGG)“ in Nordrhein-Westfalen (NRW)³³ – völlig vage. Im § 2 des Artikel 2 „Gesetz zur Erhebung von Studienbeiträgen und Hochschulabgaben (Studienbeitrags- und Hochschulabgabengesetz – StBAG)“ werden im Satz (1) der Studienbeitrag beschrieben: „Die Hochschulen werden ermächtigt, durch Beitragssatzung für das Studium von Studierenden, die in einem Studiengang eingeschrieben oder die nach § 71 Abs. 2 HG für das Studium eines weiteren Studiengangs zugelassen sind, für jedes Semester ihrer Einschreibung oder Zulassung einen Studienbeitrag in Höhe von bis zu 500 Euro zu erheben. Bei der Festsetzung der Höhe des Studienbeitrags müssen sich die Hochschulen insbesondere an den Zielen orientieren, mit Studienbeiträgen zu einem effizienten und hochwertigem Studium, zur Profilbildung der Hochschule und zum Wettbewerb unter den Hochschulen beitragen“.

Die Bemessungsgrundlage („Steuerobjekt“) ist also der Tatbestand eines Studiums in NRW ohne Bezug zu einem bestimmten Studiengang und dessen konkreten Kosten. Wie die Hochschulen intern zu verteilen haben, ob beispielsweise nach den Zahlen der Studierenden in den Fakultäten oder aber z.B. in Relation zu den bisherigen Budgetrelationen, bleibt völlig offen. „Steuersubjekt“ ist allgemein der Studierende, was ebenfalls recht ungenau ist, weist dieser in aller Regel weder ein eigenes Einkommen noch Vermögen auf. Betroffen sind vielmehr die unterhaltsverpflichteten Eltern, es sei denn, es wird durch die Studierenden die nachgelagerte Finanzierung (über Darlehen) gewählt. Der Beitragssatz („Steuertarif“) ist ein Pauschalbetrag, den man mit Fug und Recht mit einer Kopfsteuer vergleichen kann. Die Verteilungswirkungen (starke Belastung unterer Einkommenssegmente) des Studienbeitrags kann mit dieser unmittelbar verglichen werden.

Um die sozial fragwürdigen Wirkungen eines solchen Studienbeitrags aufzufangen, regelt der dritte Abschnitt des StBAG die nachgelagerte Finanzierung über Darlehen und der vierte Abschnitt die Kostendeckung im Falle des Ausfalls der Darlehensrückzahlung. Die Hochschulpolitiker des Landes NRW wollen also die Banken, die entsprechende Kreditmodelle zur Studienbeitragsrisiko anbieten sollen, von den Kreditausfallrisiken entlasten, damit der Zinssatz für derartige Kredite (ohne besonderen Risikozuschlag) möglichst moderat gehalten werden kann. Nach § 17 StBAG ist bei der NRW.Bank ein Ausgleichsfonds zu bilden, in denen die Universitäten 23 % ihrer Gebühreneinnahmen einzuzahlen haben. Den Hochschulen verbleiben pro Studierendem also lediglich 385 Euro, während 115 Euro zur Darlehenssicherung zurückgestellt werden. Es ist hier nicht der Ort, um die fragwürdigen Wirkungen einer solchen Herabsubventionierung der Kreditzinsen im Einzelnen zu würdigen; aber mit Wettbe

³² Vgl. hierzu Petersen (1993, S. 204 f.)

³³ Vgl. den Gesetzestext unter www.innovation.nrw.de/hochschulen_in_nrw/Recht/RegEntwurfHGGF.pdf, 20.01.2006.

werb hat diese gesetzliche Lösung nun gar nichts zu tun. Und auch der angesprochene Wettbewerb zwischen den Hochschulen scheint nicht recht zu funktionieren, wollen doch alle sofort den Höchstsatz einführen: „Angesichts ihrer schlechten finanziellen Ausstattung bleibe den Hochschulen nichts anderes übrig, als den Höchstsatz von 500 Euro pro Semester zu verlangen, sagte der Vorsitzende der Landesrektorenkonferenz der Universitäten Professor Volker Ronge“.³⁴ Das Hochschulkartell muss nicht erst erfunden werden, es besteht in Form der Landesrektorenkonferenzen schon seit langem! Es ist überhaupt frappierend, wie sich in den Hochschulleitungen rapide die Einstellung zu den Studiengebühren verändert hat; während lange Zeit Zurückhaltung geübt wurde, dominieren nun die Befürworter der Gebührenlösung. Offenkundig verheißt eine Studiengebühr von 1.000 Euro jährlich multipliziert mit der eigenen Studierendenzahl doch vielen gerade an Hochschulen ohne teure Medizinausbildung eine rosige Zukunft, so dass Bedenken zunehmend beiseite geschoben werden.

Faktisch werden die Studierenden also nur zu 77 % in Form einer verbesserten Lehre von ihren Gebühren profitieren, vorausgesetzt die Mittel kommen tatsächlich in den Fakultäten an. Man darf gespannt sein, was sich in diesem Zusammenhang an Verteilungskämpfen in den Hochschulen abspielen wird. Mit 23 % der Studiengebühren finanzieren die Studenten praktisch die niedrige Verzinsung ihres Kredits – sofern sie diesen überhaupt aufnehmen – schon vorgelagert. Werden diese Mittel hingegen ohne Darlehen selbst bzw. realistischerweise von den Elternhaushalten bestritten, tragen diese natürlich auch die Kosten für die Kreditausfälle bei anderen Studierenden mit. Was hier so schön im marktorientierten Gewande daher kommt, ist nichts anderes als ein neuer gewaltiger Umverteilungsmechanismus, der eventuell allerdings auch zugunsten der sogenannten schlechten Kreditrisiken wirken könnte.

V.2. Staatliche und private Finanzierungsanteile

Damit hier nicht ständiger politischer Willkür bei der Entscheidung über die staatliche Finanzierung Tür und Tor geöffnet wird, müsste in einem *Hochschulpakt* auf gesamtgesellschaftlicher Ebene über eben dieses *Ausmaß der staatlichen Finanzierungsverpflichtung* entschieden werden. Gerade aus der Praxis alternativer Finanzierungsmodelle ist bekannt, dass sich ansonsten der Staat schrittweise aus seinen Verpflichtungen zurückzieht und damit die Qualität von Grundlagenforschung und wissenschaftlicher Ausbildung gefährdet. Es setzt dann ein Prozess des allmählichen Downgradings ein, der zunächst sich schleichend entwickelt, dann aber geradezu lawinenartig eine Erosion der Forschungsqualität hervorruft.

Wie einleitend erwähnt, hat es auch schon früher in Deutschland eine mehr oder weniger starke private Finanzierung über Hochschulgebühren gegeben. Und bereits seit einigen Jahren haben die Gebühren wieder verstärkt Einzug gehalten, und zwar in Form von Verwaltungsgebühren und Gebühren für Langzeitstudierende sowie Studierende mit einem Mehrfachstudium. Diese Gebühren sind in Tabelle 4 für die 16 Bundesländer im Einzelnen aufgeführt. Abbildung 5 gibt einen Überblick über die Regelungen in den Bundesländern zum WS 2004/2005.

³⁴ Vgl. Kölner Stadt-Anzeiger unter www.ksta.de, 28.01.2006.

Tabelle 4: Studiengebühren, Stand Januar 2006

Bundesland	Studiengebühren ab 1. Semester	Langzeitstudien- gebühren	Verwaltungsge- bühren etc.
Baden- Württemberg	Einführung ab SoS 07	Bildungsguthaben 511,29 Euro nach Regelstudienzeit	Verwaltungskosten- beitrag, 40 Euro/Sem.
Bayern	Planung der Einführung allg. Studienbeiträge SoS 07	500 Euro/Sem. nach Regelstudienzeit	Verwaltungskosten- beitrag, 50 Euro/Sem.
Berlin			Immatrikulations- gebühr, 51,13 Euro/Sem.
Brandenburg			Immatrikulations- gebühr 50 Euro/Sem.
Bremen		Studienkonto mit Studienguthaben (bis 14 Semester)	Verwaltungskosten- beitrag, 50 Euro/Sem.
Hamburg	Planung der Einführung für 1. Sem WS06/07, allg. SoS 07	Studienguthaben 500 Euro/Sem. nach Regelstudienzeit	
Hessen	Art. 59 LandesVerf Unterrichtsgeldfreiheit Änderung vorgesehen	Studienguthaben 500 Euro/Sem. nach Regelstudienzeit	Verwaltungskosten- beitrag, 50 Euro/Sem.
Mecklenburg- Vorpommern			
Niedersachsen	Einführung für 1. Sem WS 06/07, allg. SoS 07	Studienguthaben 500 Euro/Sem. nach Regelstudienzeit	Verwaltungskosten- beitrag, 75 Euro/Sem.
Nordrhein- Westfalen	Planung der Einführung für 1. Sem. WS 06/07, allg. SoS 07	Studienkonto 650 Euro/Sem., nach 1,5 x Regelstudienzeit	
Rheinland- Pfalz	Vorschlag eines „Vorteilsausgleichs“	Studienguthaben 500 Euro/Sem. nach Regelstudienzeit	
Saarland	Planung allg. Studienbeiträge zum WS 07/08	Studienguthaben 500 Euro/Sem nach Regelstudienzeit.	
Sachsen	Planung eines Darlehens/ Gebührenmodells (Milbradt)		
Sachsen- Anhalt		500 Euro/Sem. nach Regelstudienzeit	
Schleswig- Holstein			
Thüringen		500 Euro/Sem. nach Regelstudienzeit	

Quelle: Deutsches Studentenwerk

(<http://www.studentenwerke.de/main/default.asp?id=03203>, 20.01.2006)

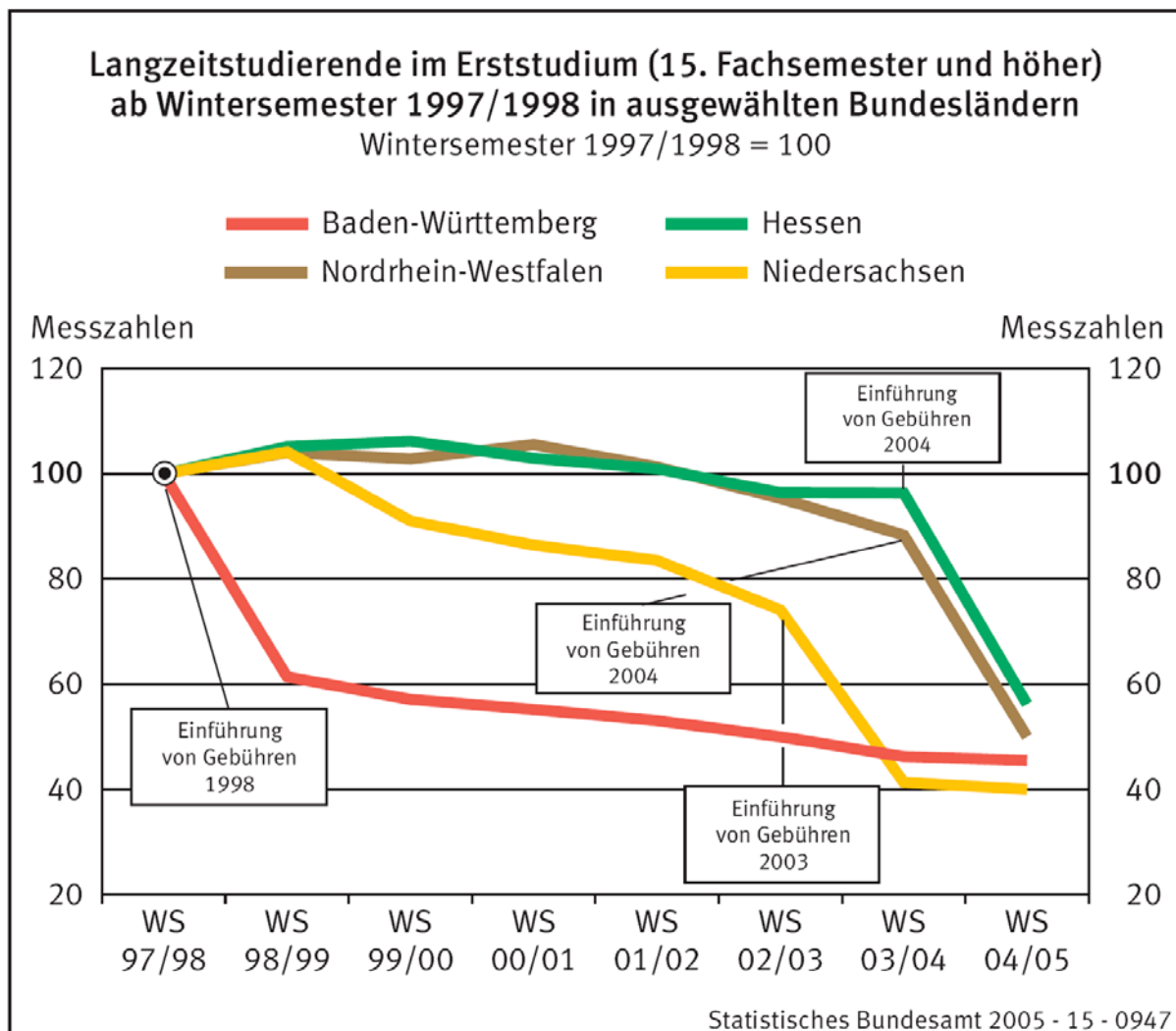
Abbildung 5: Gebühren in den Bundesländern



Quelle: Statistisches Bundesamt (2005, S. 26).

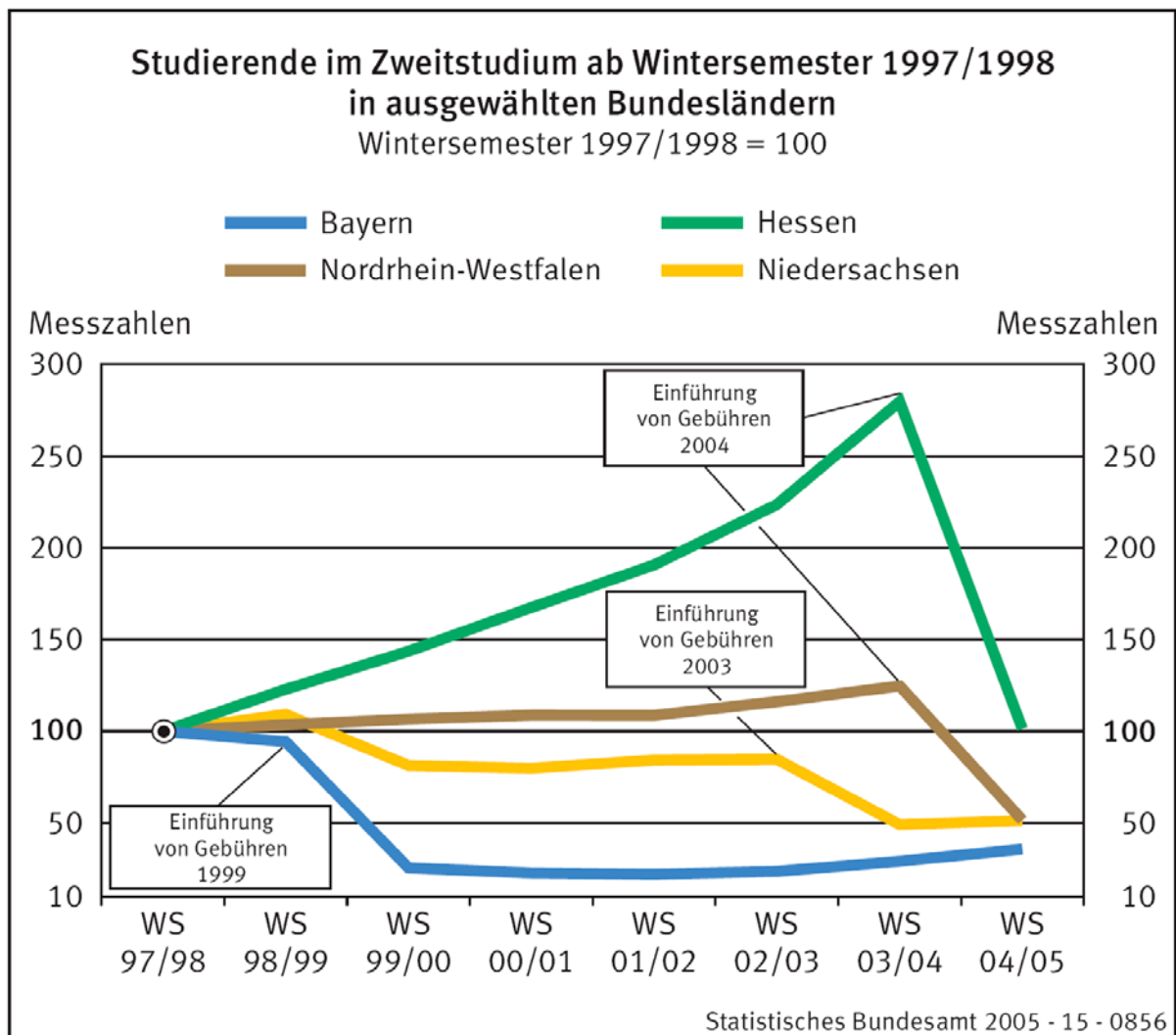
Das Studiengebühren durchaus Einfluss auf die Entwicklung von Studierendenzahlen haben, belegt die Einführung von Gebühren für Langzeitstudierende in Baden-Württemberg, Hessen, NRW und Niedersachsen sowie Gebühren für Studierende im Zweitstudium in Bayern, Hessen, NRW und Niedersachsen. Obwohl es sich hier zum großen Teil um Bereinigungseffekte handelt, da bei den Studierenden andere Motive als der Studienabschluss dominant gewesen sind (nämlich beispielsweise die soziale Absicherung im Studium), sind die Reaktionen im folgenden Semester gravierend, pendeln sich dann allerdings wieder auf deutlich etwas niedrigeren Niveau ein (siehe Abbildung 6 für Langzeitstudierende und Abbildung 7 für Studierende im Zweitstudium). Ob die Auswirkungen dieser Gebühren sozial bedenklich sind, lässt sich anhand der vorliegenden Zahlen nicht beantworten. Zu vermuten ist aber, dass sich lange Studienzeiten und Mehrfachstudien insbesondere die Studierenden leisten können, die von wohlhabenderen Elternhaushalten unterstützt werden. Daher dürfte diese direkte Kostenanlastung weitestgehend nutzergerecht sein und zu durchaus erwünschten Belastungs- und Umverteilungswirkungen führen. Die Entlastung im Lehrbetrieb der Hochschulen fällt hingegen deutlich geringer aus, da das Gros dieser Studierenden in den Lehrveranstaltungen kaum präsent gewesen sein dürfte.

Abbildung 6: Langzeitstudierende



Quelle: Statistisches Bundesamt (2005, S. 28).

Abbildung 7: Studierende im Zweitstudium



Quelle: Statistisches Bundesamt (2005, S. 29).

Mit Ausnahme der Länder Sachsen und Schleswig-Holstein erheben alle anderen Bundesländer zumindest eine Gebührenart bzw. planen deren baldige Einführung. Allerdings sind die bisherigen Finanzierungsanteile an den gesamten Hochschulkosten eher verschwindend gering. Vergleicht man langfristig den staatlichen Mitteleinsatz im Hochschulbereich, ist ganz eindeutig festzustellen, dass beispielsweise gegenüber dem Jahr 1975 – als gerade eine große Ausbauphase in der Hochschullandschaft zu Ende ging – der staatliche Anteil an den Bildungsausgaben von 1,3 % des BIP auf 0,9 % des BIP im Jahr 2002, also um 0,4 Prozentpunkte, gesunken ist.³⁵ Der Staat hat sich also relativ aus der Bildungsfinanzierung zurückgezogen, was sicherlich auch ein Grund für die zunehmende Wachstumsschwäche in Deutschland ist. Es wird zu wenig in das Humankapital investiert, der einzige Faktor, mit dem unser Land in der Vergangenheit seine besondere Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Zusammenhang gesichert hat. Wenn die Politik nicht bereit ist, in anderen Bereichen Subventionen zu kürzen und die Bildung wieder zu stärken, können die notwendigen Mittel nur aus den privaten Haushalten kommen.

³⁵ Die Entwicklung bei den Ausgaben für die Schulen ist noch viel gravierender; hier sanken die Ausgabenanteile von 3,2 % im Jahr 1975 auf 2,3 % im Jahr 2002; vgl. hierzu Wigger (2005, S. 244).

Eine verstärkte private Finanzierungsbeteiligung heißt aber nicht, den Staat grundsätzlich aus seinen Finanzierungsverpflichtungen zu entlasten; in dem oben erwähnten „Hochschulpakt“ oder besser noch „Bildungspakt“ sollten verbindliche Finanzierungsverpflichtungen genannt werden, die zukünftig eine Grundfinanzierung von Bildung und Hochschulen aus staatlichen Mitteln sichern. Vertraut man ausschließlich auf eine Finanzierung über die marktfähigen Ausbildungsgänge, dann drohen nicht nur Einschränkungen der Fächervielfalt, sondern auch in der Qualität der Studiengänge. Kann über eine solche mittelfristig ausgerichtete staatliche Finanzierungsverpflichtung Übereinstimmung erzielt werden, dann stehen einer stärkeren Orientierung an dem user-pays Prinzip kaum noch ernsthafte Argumente entgegen, führt doch die direkte Kostenanlastung zu einer besseren Information hinsichtlich der Entscheidung der Nutzer wie zu einer gerechteren Verteilung der Lasten. Allerdings müssen alternative Finanzierungsinstrumente auch daraufhin überprüft werden, dass sie den Zugang insbesondere für die unteren Einkommensschichten nicht erschweren, ja deren Partizipation an der akademischen Ausbildung vielmehr fördern.

Wenn man die externen Effekte der akademischen Ausbildung sehr hoch einstufen würde, dann könnte zumindest eine *akademische Grundausbildung* beispielsweise auf dem Bachelor-niveau gleichermaßen als Fortsetzung der tertiären Schulausbildung gefördert werden; man würde also weiterhin diesen Studienteil über allgemeine Steuern finanzieren, könnte aber über eine Vergabe von *Studiengutscheinen* (Voucher-System) einen Wettbewerb zwischen staatlichen wie privaten Universitäten um die besten Studierenden und deren Gutscheine auslösen, so dass die Forschungs- und Lehreffizienz insgesamt gefördert würde. Darüber hinausgehende *berufsqualifizierende Abschlüsse* (wie Master und MBA etc., zum Teil auch Promotionen), Zweitstudien und vor allem berufliche Weiterbildungsmaßnahmen wären dann im Sinne einer *Vollkostenfinanzierung durch die Studiengebühren* zu decken.

V.3. Pauschale oder differenzierte Kostenanlastung

Im Kapitel II.2. wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Kosten für die einzelnen Studiengänge sehr unterschiedlich ausfallen. Auch wenn nur eine Beteiligung der Studierenden in den grundständigen Studiengängen an Teilkosten angestrebt wird, stellt sich die Frage, ob bei der oben aufgezeigten Divergenz der Kosten nicht auch an eine entsprechende differenzierte Gebührenbeteiligung zu denken wäre. Werden nämlich in den Hochschulen die eingehenden Mittel aus der Gebührenfinanzierung nicht entsprechend der Studierendenzahlen in den einzelnen Fakultäten, sondern beispielsweise in Relation zu den vergangenheitsbestimmten zugewiesenen Mitteln verteilt, wird über die private Finanzierungsbeteiligung erneut quersubventioniert und damit umverteilt. D. h., dass sich die Vorteile nicht entsprechend der Zahlungen der potenziellen Nutzer auf die Fakultäten verteilen, was erhebliche Dissonanzen und auch gerichtliche Auseinandersetzungen um die Rechtfertigung derartiger Gebühren nach sich ziehen dürfte.

Bei einer einheitlichen Pauschalgebühr, wie sie eigentlich alle Bundesländer, die an Gebührenlösungen arbeiten, einführen wollen (siehe Tabelle 4), bleiben die Kostenunterschiede unberücksichtigt. Nehmen wir einmal die durchschnittlichen Ausgaben eines Studierenden einer FH als Beispiel: Bei einer jährliche Studiengebühr von 1.000 Euro und jährlichen Durchschnittsausgaben von 4.300 Euro finanziert dieser Studierende rund 23,3 % seiner eigenen Studienkosten. Ein Studierender der Medizin bei Durchschnittskosten von 30.100 Euro finanziert hingegen nur 3,3 % dieser Kosten. Nun kann man sicher die externen Effekte einer Medizinausbildung sehr hoch ansetzen und damit auch eine höhere staatliche Kostenbeteiligung begründen, aber die Differenz von 20 Prozentpunkten in der Kostenanlastung bleibt dennoch gravierend. Auch zu diesen Unterschieden finden sich in den Gesetzentwürfen keine Aussa

gen und Begründungen und auch in der öffentlichen Diskussion finden sie keine besondere Beachtung. Gerade aus Sicht des users-pay Prinzips sind aber derartige Unterschiede nachhaltig zu hinterfragen.

Ob allerdings eine reine Kostenorientierung eine ausreichende Annäherung an das Nutzerprinzip darstellt, wird international durchaus nicht einheitlich gesehen. So differenziert das australische HECS (siehe dazu V.4.3. unten) die Studiengebühren nicht nur nach Kosten, sondern insbesondere auch nach Nachfragegesichtspunkten. Besonders stark nachgefragt werden dabei die Law Schools, die eigentlich von den Durchschnittsausgaben nicht besonders teuer sind, aber hoch im Ansehen der Studierenden stehen, die folglich auch eine hohe Zahlungsbereitschaft aufweisen. Die wird dann auch tatsächlich abgeschöpft, so dass das Studium an einer Law School nahezu genau so hoch mit Gebühren versehen wird wie das Medizinstudium, hinter dem tatsächlich sehr hohe Durchschnittsausgaben stehen. Darüber hinaus wird weiter differenziert zwischen geisteswissenschaftlichen und experimentellen Fächern und zwischen der undergraduate und graduate Ausbildung. Insgesamt ist die Gebührenfinanzierung hoch komplex und für den einzelnen Studierenden nicht ganz einfach zu durchschauen.³⁶

Um nur einen Eindruck von den Gebührengößenordnungen zu vermitteln, sei hier ein Vergleich zwischen den Kosten in den USA, Australien und Großbritannien aufgeführt.³⁷

Bachelor in Business

Australien:	€	38,097.56 (3 Jahre)
USA (public university):	€	76,639.18 (4 Jahre)
USA (private university):	€	129,844.61 (4 Jahre)
Großbritannien:	€	59,372.95 (3 Jahre)

Master of Arts

Australien:	€	26,496.17 (2 Jahre)
USA (public university):	€	35,634.70 (2 Jahre)
USA (private university):	€	64,526.38 (2 Jahre)
Großbritannien:	€	19,878.26 (1 Jahr)

PhD in Science

Australien:	€	45,868.52 (3 Jahre)
USA (public university):	€	70,724.70 (4 Jahre)
USA (private university):	€	127,833.94 (4 Jahre)
Großbritannien:	€	69,562.68 (3 Jahre)

Die Größenordnungen in dieser kurzen Zusammenstellung liegen weit über dem Gebührenniveau, das in Deutschland derzeit diskutiert wird. Diese Gebühren sind nicht nur auf Vollkostenbasis kalkuliert, sondern beinhalten auch noch Overhead-Kosten für andere Finanzierungsnotwendigkeiten und insbesondere Programme, die im Ausland angeboten werden. Der Ehrlichkeit halber muss man bei der Graduiertenausbildung auch hinzufügen, dass die ausländischen Universitäten zu den hier angegebenen Gebührensätzen nur wenige Interessenten finden. Das Gros der Finanzierung läuft hier über die undergraduate Ausbildung, während im Graduiertenbereich und im PhD-Studium viele Stipendien vergeben bzw. Gebührenermäßigungen oder gar -erlasse gewährt werden.³⁸

³⁶ Siehe zum Beispiel das Gebührenschema der UNSW in Sydney unter <http://www.international.unsw.edu.au/future/fees/feescalculator.html>, 26.01.2006.

³⁷ Vgl. hierzu AA Education Network unter <http://www.australien-ausbildung.com/studium-im-ausland-studiengebuehren-australien.html>, 28.01.2006.

³⁸ Die Gebühren der staatlichen Universitäten in den USA differieren zwischen „residents“ und „non-residents“. So werden die Einwohner der Einzelstaaten in den USA sehr stark begünstigt, aber häufig wird

Diese Kostensignale haben allerdings dazu beigetragen, dass viele Studierende gerade aus den Elternhaushalten der unteren Einkommenssegmente zwar noch die Belastungen eines undergraduate Programms auf sich nehmen, auf eine weiter qualifizierende Graduiertenausbildung zunächst aber verzichten. Diese wird allerdings oft nach einer gewissen praktischen Berufstätigkeit später nachgeholt, was sicherlich auch eine gute Auffrischung auf dem neuesten wissenschaftlichen Niveau beinhaltet, sofern die Programme den internationalen Qualitätsstandards genügen. Leider ist das aber häufig nicht der Fall, da viele Universitäten auch vor einem fragwürdigen Titelhandel nicht zurückschrecken. So wird gerade in Australien zur Zeit die mangelnde Qualität der Master-Studiengänge diskutiert, welche sich insbesondere an sofort zahlende ausländische Studierende wenden. Hier lassen sich leicht über schnelle Internet-Recherchen ganze Business Schools ermitteln, welche das gesamte Ausbildungsprogramm mit „lecturers“ und „senior lecturers“ bestreiten, ohne dass die Studierenden je einen Professor zu Gesicht bekommen. Hier ist das Prinzip der Einheit von Forschung und Lehre auch schon auf den Graduiertenniveau aufgegeben worden, von der undergraduate Ausbildung ganz zu schweigen.

V.4. Vor- oder nachgelagerte Studienfinanzierung

Ein flächendeckendes Gebührensystem würde gleichermaßen eine Sofortfinanzierungsnotwendigkeit auslösen und vor allem die Studierenden aus den unteren Einkommenschichten bzw. deren Elternhaushalte treffen, die zudem aufgrund ihrer prekären sozialen Situation nur schwer Zugang zu anderen Finanzierungsquellen finden würden. Sie auf private Kapitalmärkte zu verweisen, dürfte sich angesichts der Kreditsicherungsrisiken für die privaten Banken wohl eher als eine weitere Illusion erweisen – es sei denn, man führt wie in NRW entsprechende Ausfallfonds ein. Vielmehr droht in einem solchen Modellansatz wiederum das sogenannte *Rosinenpicken*, demzufolge private Finanzierungsinstitute sich insbesondere den guten Risiken zuwenden und diesen wohlhabenden Bevölkerungsgruppen, welche über eine hohe Markteinkommenssicherheit verfügen, auch günstige Konditionen zu bieten vermögen. Will man tatsächlich eine Verbesserung der Partizipation unterer Einkommenschichten, dann darf man diesen Selektionsmechanismus der freien Kapitalmärkte nicht ungesteuert wirken lassen. Auch hier zeigt sich in anderen Ländern, dass die Wohlhabenden mit großer Sicherheit die für sie günstigsten Finanzierungsmodelle auch im Bildungsbereich finden werden, die anderen aber doch massiver staatlicher Hilfe bedürfen. Will man eine weiter verstärkte soziale Auslese verhindern, muss den Kreditfinanzierungsprogrammen und tragbaren Tilgungsbedingungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

V.4.1. Private Kreditfinanzierungsprogramme

Die Banken, Sparkassen, Volksbanken und Raiffeisenkassen zeigen angesichts enger werdender Kreditmargen durchaus Interesse an der Gewinnung einer neuen Kundengruppe. Allerdings sind die mit Studienkrediten verbundenen Risiken systematisch höher als in anderen Formen einer gesicherten Kreditvergabe. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn keine materiellen Sicherheiten oder Garantien, beispielsweise Bürgschaften der Eltern oder anderer Personen bzw. Einrichtungen, gewährt werden können.³⁹ Dann kann der Studierende häufig nur mit der Ertragskraft seines eigenen Humankapitals haften, wobei Irrtümer nicht ausgeschlossen sind, wenn er seine eigene Leistungsfähigkeit überschätzt. Aber auch andere Unwägbarkeiten wie Verlängerung der Studienzeiten oder gar Studienabbruch sind nur schwer zu prognostizieren und in ihren Auswirkungen auf das erwartete Lebenseinkommen zu quan-

diese Vergünstigung auch an ausländische Studierende weitergegeben, die über Austauschprogramme vermittelt werden (Teilgebührenerlass).

³⁹ Vgl. van Lith (1985, S. 133).

tifizieren. Auch im Falle eines erfolgreichen Studienabschlusses ist der Übergang in die Arbeitsmärkte nicht immer reibungslos. Auch wenn generell das Lebens Einkommen eines Akademikers tendenziell höher ausfällt und die Risiken der Arbeitslosigkeit geringer sind, bleibt ein Einzelfallrisiko erhalten, wobei eine durchaus beachtliche Zahl von Studierenden zukünftig erhebliche Belastungen eines nicht erfolgreichen Studiums zu tragen haben werden, so dass in solchen Fällen die Kosten die Erträge der Ausbildung bei weitem überschreiten.⁴⁰ Zurück bleiben dann Belastungen in Größenordnungen von mehreren zehntausend Euro, so dass persönlicher Konkurs und Entschuldung der einzig gangbare Weg sind.

Aufgrund dieser besonderen Kreditrisiken ist es Darlehensbanken durch die Kreditrichtlinien von Basel II verwehrt, eine umfassende Finanzierung zu gleichmäßigen Bedingungen allen Studierenden ohne Risikoprüfung und besondere Sicherung zu gewähren.⁴¹ Auch wenn hier einige Banken und Sparkassen heute noch den Eindruck erwecken, Kredite ohne besondere Sicherung vergeben zu wollen, ist hier aller größte Skepsis angebracht. Wenn dies nicht gelingt, wovon in realistischer Betrachtungsweise ausgegangen werden muss, ist von vornherein eine Risikoselektion gegeben, welche die Jugendlichen aus Elternhaushalten in den prekären Einkommenssegmenten von der Kreditfinanzierung über private Banken, aber auch öffentlich-rechtliche Sparkassen ausschließen dürfte. Dieser Hintergrund hat wohl auch die Bildungspolitiker des Landes NRW dazu veranlasst, die Konstruktion eines Ausfallfonds mit in die Studiengebührengesetzgebung aufzunehmen.

Unbeschadet dieser Problematik entwickeln viele Banken, Sparkassen, Fondsgesellschaften, Verbände, Stiftungen etc. Darlehensprogramme für Studienkredite, die an dieser Stelle nicht alle aufgeführt werden können.⁴² An dieser Stelle seien nur zwei Beispiele herausgegriffen: der Studienkredit der Deutschen Bank (db) und das Modell der Sparkasse zu Lübeck (siehe Übersicht 3 und 4).

Übersicht 3: Studienkredit der Deutschen Bank

- Kreditrahmen des db StudentenKredits: max. 30.000 Euro für Lebenshaltungskosten und zur Finanzierung von Studiengebühren
- Auszahlung von bis zu 200 Euro monatlich im ersten Studienjahr bzw. 800 Euro nach dem zweiten Semester über 18 - 60 Monate
- Rückzahlung: 3 Monate nach Berufsstart, spätestens ein Jahr nach Beendigung des Studiums, über max. 12 Jahre
- Zinsen: 5,9% anfänglich effektiv p.a. in der Auszahlungsphase, 7,9% effektiv fest in der Rückzahlungsphase
- einzureichende Unterlagen:
 - Selbstauskunft
 - Studienplan

⁴⁰ Vgl. Straubhaar (1996, S. 33).

⁴¹ Vgl. BDA (2004, S. 18).

⁴² Beispielhaft seien hier aufgeführt die größtenteils geplanten Programme der Investitionsbank Berlin (IBB) und TU-Berlin, der CampusCredit der Nord-Ostsee Sparkasse, der Studiengeldkredit der HASPA und der Bucerius Law School, der Sparkasse zu Lübeck, der Deutschen Bank, die Studentenförderung des Bildungs-

Seit Herbst 2005 können Studierende in einigen Investment & FinanzCentern der Deutschen Bank den db Studentenkredit sowohl zur Finanzierung ihrer Lebenshaltungskosten als auch von Studiengebühren beantragen.⁴³ Das Programm wendet sich an ausgewählte Studenten, wobei die Erfüllung der folgenden Voraussetzungen bei Kreditvergabe gesichert sein muss:

- Studium an einer staatlich anerkannten Hoch- oder Fachhochschule mit Sitz in Deutschland, durch Immatrikulationsbescheinigung zu belegen;
- Antragsteller muss bei Darlehensbeginn mindestens volljährig, aber nicht älter als 30 Jahre sein;
- EU-Staatsbürgerschaft oder zumindest zwei Jahre vor Studienbeginn in Deutschland ansässig, zu belegen durch Meldeschein.

Ausgebildete Berater entscheiden über die Kreditvergabe, insbesondere ob der Fachwunsch und die Studienziele überzeugen können. Die Kreditvergabe erfolgt nur an zielstrebige Studierende, die ihr Studium in der Regelstudienzeit (maximal zuzüglich drei Semester) absolvieren und sich an einen mit der Bank vereinbarten Studienplan halten, wobei Leistungsnachweise vorzulegen sind. Mehrere Beratungsgespräche kontrollieren den Studienablauf und -erfolg. Der Zinssatz von 5,9 % bis 7,9 % in der Rückzahlungsphase stellt sich im Vergleich zu grundbuchlich gesicherten Hypothekenzinsen (bei 15 bis 20 jähriger Laufzeit zur Zeit etwa 4,5 %) als deutlich erhöht dar, was sicherlich u.a. in dem höheren Ausfallrisiko begründet ist. Über das Ausmaß der derzeitigen Darlehensgewährung und die Struktur der Kunden ist nichts bekannt.

Übersicht 4: Studienkredit der Sparkasse zu Lübeck

- Voraussetzungen des Sparkassen-Bildungskredits:
 - Alter des Kreditnehmers: max. 30 Jahre zu Beginn des Studiums
 - Wohn- oder Studienort im Raum Lübeck
- Kreditsumme: max. 25.000 Euro,
monatliche Höchst rate von 800 Euro über max. 6 Jahre
- Ruhephase bis zu 2 Jahre,
Tilgung mit frei zu vereinbarenden Raten über max. 10 Jahre
- Verzinsung: 5,69 - 6,12% effektiv p.a. bis zur Rückzahlung gestundet,
Festzinsvereinbarungen in der Auszahlungsphase
- Restkreditversicherung gegen Todesfall, Arbeitslosigkeit und Berufsunfähigkeit

Der Studienkredit der Sparkasse zu Lübeck folgt dem Modell der Sparkassen.⁴⁴ Er wendet sich in erster Linie an die regionalen Kunden und wurde im Spätherbst 2005 zunächst nur von

fonds Career Concept, das InvestiF vom CHE und Stifterverband, das Hamburger Modell des Wissenschaftssenators Dräger, das Studienfinanzierungsmodell des BDA etc.

⁴³ Vgl. Deutsche Bank (2005, S. 2) und Warnecke (2005, S. 28).

⁴⁴ Vgl. Sparkasse (2005) unter http://www.sparkasse.de/s_finanzgruppe/studienkredit_52629.html, 28.01.2006.

der Sparkasse Lübeck angeboten. Im Vergleich zum db-Modell fällt sowohl der Kreditbetrag geringer als auch die Rückzahlungsphase kürzer aus. Die Voraussetzungen für die Kreditgewährung sind ähnlich wie bei der db, wobei hier der Wohnsitz zusätzlich im Raum Lübeck gelegen sein muss. Von der Restkreditversicherung, die natürlich ein zusätzliches Kostenelement in sich birgt, profitieren allerdings beide Kreditparteien: die jungen Menschen bleiben vor der Überschuldung bewahrt und zugleich unterstützt diese die Bemühungen der Sparkassen, eine Risikopolitik mittels Verteilung der Ausfallrisiken innerhalb der Kreditnehmergruppe durchzusetzen. Die Verzinsung liegt – wohl zu begründen mit der Gemeinwohlorientierung der Sparkassen, aber auch der mit dem öffentlich-rechtlichen Status verbundenen Refinanzierungsvorteile – mit 5,69 % bis 6,12 % deutlich unter der des db-Modells, aber auch substantiell höher als bei langfristigen Hypotheken. Über Anzahl und Struktur der Kreditkunden ist auch hier nichts bekannt.

Von Seiten der Verbraucherschützer wird den Studierenden geraten, bei der Aufnahme von Studienkrediten zunächst die weitere Entwicklung abzuwarten und die verschiedenen Programme sehr sorgfältig zu prüfen, da sich die Programme in den Gesamtkosten doch ganz erheblich unterscheiden. So determinieren gerade die Zinssätze in der Rückzahlungsphase die insgesamt zu tilgende Summe in ganz erheblicher Weise. Im übrigen sollten Studienkredite bestenfalls als Teilfinanzierungsinstrument betrachtet werden, welches die Unterstützung durch die Elternhaushalte flankieren kann. Die nachgelagerten Finanzierungsmodelle bergen immer eine gewisse Lastunsicherheit in sich, so dass gerade bei Einführung der Studiengebühren zugleich die vorgelagerte Finanzierung über Ausbildungsversicherungen verstärkt propagiert werden sollte. Diese tragen jedenfalls im Auszahlungszeitpunkt zu einer klaren Einschätzung realistischer Studierendenbedarfe bei, ohne dass deren Zukunft über Gebühr mit Rückzahlungsverpflichtungen belastet wird.

V.4.2. Staatliche Kreditfinanzierungsprogramme

Allein aus den beiden unter V.4.2. aufgeführten privaten Studienkreditmodellen sollte deutlich geworden sein, dass die dort angesprochenen Kreditsummen einschließlich Zins und Zinsszins für viele Jugendliche aus Elternhaushalten des unteren Einkommenssegments, aber auch deren Eltern selbst Größenordnungen erreichen, die sicherlich über deren Bereitschaft zur Risikoübernahme hinaus gehen. Allein daraus resultiert eine immanente Gefahr, dass bei Verweis auf ausschließlich private Finanzierungsinstrumente die soziale Selektion weiter verschärft würde. Das NRW-Beispiel zeigt, dass auf solche Gefahr reagiert werden muss, wenn auch dieses Beispiel selbst alles andere als eine überzeugende Lösung in sich birgt. Viele Autoren vertreten daher den Standpunkt, dass die Startchancengleichheit gewahrt oder gar weiter verbessert werden muss und daher staatliche Korrekturen gerechtfertigt sind.⁴⁵ Versagen also private Kapitalmärkte im Hinblick auf eine sozial ausgewogene Partizipation an der Hochschulbildung, darf dieses Versagen, aber auch nur dieses Versagen durch entsprechend zielgerichtete staatliche Intervention ausgeglichen werden.⁴⁶ So können staatliche Institutionen entweder das Kreditausfallrisiko für die Jugendlichen aus sozial schwachen Schichten übernehmen oder aber über ihre Kreditinstitute (wie beispielsweise die KfW in Deutschland) selbst die Vergabe zinsbegünstigter Kredite veranlassen.

Die KfW plant für das Sommersemester 2006 die Einführung eines Studienkredits, der für Vollzeitstudierende im Erststudium gewährt werden soll. Ohne jegliche Risikoprüfung wird jedem Studierenden ein Darlehen bis zu einem Kreditrahmen von maximal 30.000 Euro ge-

⁴⁵ Vgl. beispielsweise Straubhaar (1996, S. 33).

⁴⁶ Vgl. Altmicks (2003, S. 49 f.).

währt. Dabei erfolgt die Gewährung unabhängig vom Einkommen und Vermögen der Studierenden sowie ihrer Eltern, unabhängig vom Studienfach und -erfolg sowie ohne jegliches Sicherheitsverlangen seitens der Bank. Die Bedingungen können im Einzelnen der Übersicht 5 entnommen werden.

Übersicht 5: Studienkredit der KfW

- Kapitalgeber des KfW-Studienkreditprogramms: KfW Förderbank
 - ohne Risikoprüfung
 - unabhängig vom Einkommen und Vermögen der Studierenden und der Eltern
 - unabhängig vom Studienfach
 - ohne Sicherheiten
- Kreditrahmen: max. 30.000 Euro, bis zu 650 Euro monatlich über max. 5 Jahre zur Deckung der Lebenshaltungskosten
- annuitätische Rückzahlung 6 -17 Monate nach Studienabschluss über max. 25 Jahre
Zinssatz: 5,0 - 5,5% p.a. während der Rückzahlungsphase

Das Unterlassen der Risikoprüfung und der Verzicht auf die Stellung von Sicherheiten muss vor dem Hintergrund gesehen werden, das offenkundig das Ausfallrisiko vom Staat übernommen werden soll. Als Zinssatz beabsichtigt die KfW Bankengruppe den EURIBOR mit einer Laufzeit von sechs Monaten (siehe Tabelle A2 im Anhang) zuzüglich einer Verwaltungspauschale in Ansatz zu bringen. Damit resultiert derzeit etwa ein Zinssatz zwischen 5,0 bis 5,5 % in der Rückzahlungsphase, der allerdings anders als bei den privaten Kreditmodellen variabel gehalten wird. Aufgrund der günstigen Refinanzierungsbedingungen erscheint dieser Zinssatz insbesondere im Vergleich zum DB-Modell als äußerst günstig, ohne dass nach Angabe der KfW Zinssubventionen vorgesehen sind. Immerhin liegt auch dieser mit 0,5 bis 1,0 Prozentpunkten oberhalb eines langfristigen Hypothekenzinses. Allerdings liegt in der Übernahme des Ausfallrisikos durch den Staat eine indirekte Zinssubventionierung vor, die im Falle eines nicht bedürftigen Studierenden aus verteilungspolitischer Sicht durchaus in Frage zu stellen ist. Wenn dies bei bedürftigen Studierenden auch als ein Faktor zur Vermeidung der sozialen Auslese gewertet werden kann, liegt im Falle der Nicht-Bedürftigkeit bereits wieder eine zweifelhafte Umverteilungsmaßnahme vor.

Wenn nicht nur relativ zinsgünstige Konditionen, sondern auch weder Risikoprüfung vorgenommen noch Sicherungsvorkehrungen getroffen werden, sind insgesamt die Kreditbedingungen der KfW so ausgerichtet, dass ein starker Verdrängungswettbewerb gegenüber den Modellen vor allem der Privatbanken einsetzen dürfte. Es dürfte daher dringlich angeraten sein, den Berechtigtenkreis für KfW-Kredite wie bei den Bildungskrediten auf den Kreis der BaföG-Empfänger einzuengen und dafür die Verzinsungskomponente noch um einiges günstiger zu gestalten. Nur bei einer klaren Zielorientierung des staatlichen Mitteleinsatzes lassen sich ungerechtfertigte Verteilungswirkungen zugunsten der höheren Einkommensklassen ausschließen, die lediglich Mitnahmeeffekte in den wohlhabenderen Haushalten auslösen. Wer

den nämlich zinsgünstige Kredite allen Einkommensgruppen zugänglich gemacht, dann können vor allem wohlhabende Elternhaushalte ihre intra-familiären Transfers an ihre studierenden Kinder reduzieren, um ihr Vermögen in höher verzinslichen Anlageformen zu belassen. Die Zinsbegünstigung gerät dann zu einem weiteren Vermögensvorteil, der nicht nur der Startchancengleichheit widerspricht, sondern die Einkommens- und Vermögensungleichheiten sogar noch staatlich fördert.

V.4.3. *Nachgelagerte Finanzierungssysteme im Ausland*

Gerade unter dem Eindruck, das Kapital- und Versicherungsmärkte sehr wohl funktionieren, aber bei einer relativen Armutssituation auch versagen können, sind die sogenannten *nachgelagerten Finanzierungsmodelle* entwickelt worden, die man früher auch als Akademikersteuer bezeichnet hat. So wurde schon vor geraumer Zeit in Australien das *Higher Education Contribution System* (HECS) eingeführt, das den Studierenden zunächst ein kostenfreies Studium ermöglicht. Wenn sie allerdings in die Arbeitsmärkte integriert werden und ein gewisses Mindesteinkommensniveau übersteigen, müssen sie die schon vorher festgelegten Studiengebühren mit einer angemessenen Verzinsungskomponente zurückzahlen. Der Vater dieses Modells, Bruce Chapman von der ANU, bezeichnet diesen Ansatz auch als „income contingent loan“⁴⁷, da den Studierenden gleichermaßen vom Staat ein Kredit gewährt wird, dessen Kapitaldienst aus dem zukünftigen Einkommen zu finanzieren ist, sofern ein bestimmtes Einkommensniveau überschritten wird, und der außerdem zusammen mit der Lohn- bzw. Einkommensteuer an die Finanzbehörden abzuführen ist.⁴⁸ Da diese zugleich am besten über die individuelle Einkommenssituation informiert sind, ist immer auch eine Orientierung an der individuellen Leistungsfähigkeit gewährleistet (capability to pay).⁴⁹

Ähnlich wie in Deutschland wurden auch in Australien im Jahr 1973 durch die Labour Regierung die Studiengebühren generell abgeschafft. Als allerdings zwischen 1983 bei einer Studierendenzahl von 350.000 Jugendlichen ein Anstieg auf 605.000 im Jahre 1996 prognostiziert wurde, glaubte man, den damit verbundenen Kostenanstieg nur mit einem „Kostenbeitrag“ der Studierenden begegnen zu können. Ähnlich wie heute in einigen deutschen Bundesländern versuchte man mit semantischen Mitteln („Beitrag“ statt „Gebühr“) die Wiedereinführung von Studiengebühren zu kaschieren. So wurde schließlich 1989 das HECS eingeführt, wobei gleichermaßen in Form eines nationalen Hochschulpakts der Finanzierungsanteil der HECS-Beiträge ca. 23 % der durchschnittlichen Kosten der Hochschulausbildung betragen sollte. Eine Differenzierung war für Kunststudiengänge (36 %) und Medizin (13 %) vorgesehen, so dass in die Beitragsbemessung in etwa auch die externen Wirkungen der Studiengänge eingeflossen sind. Im Jahr der Einführung des HECS 1989 belief sich der Beitrag auf 1.800 A\$ p.a. Noch im Jahr 1996 wurde ein einheitlicher Studienbeitrag von 2.442 A\$ p.a. erhoben.

Studenten können ihren HECS-Beitrag entweder mit einem Nachlass von 25 % entrichten oder ein zinsloses, lediglich an die Inflation angepasstes Darlehen von der australischen Bundesregierung erhalten, welches dann – wie bereits erwähnt – nachgelagert automatisch mit der Einkommensteuer zurückzuzahlen ist. Ebenfalls in 1996 lag die untere Einkommensgrenze zur Rückzahlung bei einem Jahresgehalt von 28.495 A\$. Bei Arbeitslosigkeit oder geringem Einkommen erfolgt daher keine Rückzahlung. Dieses System wurde später als HELP (Hig

⁴⁷ Vgl. Chapman (2005).

⁴⁸ Vgl. Chapman (2004).

⁴⁹ Demgegenüber haben private Banken keinen Zugang zu den Finanzamtsdaten, so dass bei ihnen die Möglichkeit zur Beurteilung der Zahlungsfähigkeit der Kreditnehmer in der Rückzahlungsphase der Studienkredite nur sehr beschränkt möglich ist; hier droht das aus der Versicherungstheorie allenthalben bekannte moralische Risikoverhalten, was die Ausfallrisiken für die Banken erhöht.

her Education Loan Program) bezeichnet, welches gemeinsam vom Department of Education, Science and Training (DEST) und dem Australian Tax Office (ATO) verwaltet wird. Es wurde damit gerechnet, dass sich das HECS-System etwa nach zehn Jahren refinanziert, wobei die ursprünglichen Ausfallschätzungen von 30 % auf 15 % korrigiert werden konnten. Die zwischenzeitlich an die Macht gekommenen liberale Regierung unter Premier Howard hat dann das users-pay Prinzip weiter verschärft, und die Finanzierungsanteile durch das HECS gegenüber dem ursprünglichen Pakt weiter erhöht. Zugleich wurde den Universitäten nicht nur das Recht eingeräumt, gebührend zahlende ausländische Studierende aufzunehmen, sondern auch australische Studierende, die sofort die vollen Gebühren zahlen, auszubilden.

Die australische Bundesregierung verteilt die durch HECS geförderten undergraduate Studienplätze auf die Hochschulen (für die „Commonwealth Supported Students“), wobei die Ergebnisse der „secondary education“ (über den „tertiary entrance rank“) mit in die Zulassung der Studierenden einfließen. Heute sind die Beiträge nach Studiengängen differenziert und deutlich erhöht worden. Dabei wird zwischen Studiengängen der nationalen Priorität und nachgeordneten Gruppen unterschieden (siehe Übersicht 6)

Übersicht 6: Beiträge zum HECS

Student Contribution		
Band	Curriculum Areas	Contribution For 1 EFTSL ¹
National Priority	Education, Nursing	\$ 0 - \$ 3.847
Band 1	Humanities, Arts, Behavioural science, Social studies, Foreign languages, Visual and Performing arts	\$ 0 - \$ 4.808
Band 2	Accounting, Commerce, Administration, Economics, Mathematics, Statistics, Computing, Architecture, Health, Engineering, Science, Surveying, Agriculture	\$ 0 - \$ 6.849
Band 3	Law, Dentistry, Medicine, Veterinary science	\$ 0 - \$ 8.018

¹ EFTSL = Equivalent Full-Time Student Load

Das nationale Interesse an Lehrern und Krankenpflege wird bei dieser Gruppierung als Rechtfertigung für eine niedrigere Kostenanlastung bei den betreffenden Studiengängen angeführt, während die Studiengebühren in den Bändern 1 bis 3 nicht mit Kostenanlastungsgesichtspunkten begründet werden, wie es bei Einführung des HECS üblich gewesen ist, sondern mit den Einkommenserwartungen der Studierenden nach dem Studienabschluss. Diese sind im Falle von Anwälten, Zahnärzten, Ärzten und Veterinären am höchsten, während die Einkommenserwartungen in den Geistes- und Sozialwissenschaften deutlich geringer sind. Wirtschafts- und ingenieurwissenschaftliche Berufe etc. liegen im mittleren Feld. Hier greifen also die theoretischen Vorstellungen, die Gesellschaft an den positiven internen Effekte einer Hochschulausbildung über eine entsprechende Gebührenfinanzierung partizipieren zu lassen. Im Falle der sofortigen Zahlung der HECS-Beiträge wird den Studierenden heute nur noch ein Rabatt von 20 % gewährt.

Studierende, die keinen HECS unterstützten Studienplatz erhalten, können als voll gebührend zahlende Studierende (full fee-paying students) aufgenommen werden, sofern ihr „tertiary entrance rank“ ein gewisses Minimum überschreitet. Die meisten graduieren und post-graduieren Studiengänge sind full fee-paying, wobei innerhalb der Kurse eine Gesamtkosten

deckung (und mehr) angestrebt wird. Die HELP-Kredite werden – wie erwähnt – über das australische Einkommensteuersystem zurückgezahlt, sofern das HELP Repayment Income (HRI) ein Jahresmindesteinkommen von derzeit 36.185 A\$ (ca. 22.449 Euro) übersteigt (siehe Übersicht 7). Dabei ist dieser Betrag nicht etwa ein Freibetrag, sondern lediglich eine Freigrenze:⁵⁰ So ist bei 36.000 A\$ kein Tilgungsbeitrag zu leisten, während bei 36.500 A\$ eine Rückzahlung von 1.460 A\$ fällig wird. Vorgezogene Rückzahlungen erhalten einen Rabatt von 10 %. Im Todesfall wird der HELP-Kredit storniert.

Übersicht 7: Tilgung des HELP-Kredits 2005/2006

HELP Compulsory Repayment Rates	
HELP Repayment Income (HRI)	Repayment Rate
Below \$ 36.185	Nil
\$ 36.185 – \$ 40.306	4% of HRI
\$ 40.307 – \$ 44.427	4,5% of HRI
\$ 44.428 – \$ 46.762	5% of HRI
\$ 46.763 – \$ 50.266	5,5% of HRI
\$ 50.267 – \$ 54.439	6% of HRI
\$ 54.440 – \$ 57.304	6,5% of HRI
\$ 57.305 – \$ 63.062	7% of HRI
\$ 63.063 – \$ 67.199	7,5% of HRI
\$ 67.200 and above	8% of HRI

Insgesamt hat die Zahl der Studierenden, die außerhalb des HECS als direkt gebührenzahrende Immatrikulierte in Australien Studiengänge absolvieren, stark zugenommen. Unter ihnen befindet sich eine stark wachsende Anzahl ausländischer Studierender vor allem aus Südostasien, weniger aus Europa. Infolgedessen hat sich trotz der Erhöhung und Ausdifferenzierung der Finanzierungsanteil des HECS an den gesamten Hochschulausgaben nicht substantiell erhöht. Hinzu kommt, dass immer mehr Studiengänge, von denen sich die Hochschulverwaltungen besonders hohe Studiengebühren versprechen, aus den Hochschulen ausgegliedert werden.

Nimmt man die vielen zwischenzeitlich erschienen Veröffentlichungen zur Kenntnis, scheint sich zu erweisen, dass dieses Modell nicht den Hochschulzugang behindert hat, sondern dass über lange Jahre hinweg die Partizipationsrate der Studierenden aus den einkommensschwachen Schichten – anders als in Deutschland – noch zugenommen hat, wobei natürlich auch negative Stimmen zu verzeichnen sind. Während zunächst ein sehr hoher Anteil der Studierenden HECS beansprucht hat, sind heute viele Studierende eher bereit, sofort die Studiengebühren zu zahlen, weil sich für diese zwischenzeitlich lukrativere, private Finanzierungsmodelle entwickelt haben. In jüngerer Zeit ist aber nicht zu übersehen, dass die australischen Hochschulen ein besonderes Interesse an den full fee-paying students aus dem In- und Ausland entwickeln, insbesondere weil bei diesen hohe Einkommenselastizitäten ausgenutzt wer

⁵⁰ Vgl. Petersen (1993, S. 223).

den können. In diesen Segmenten sind also durchaus auch Renditen inbegriffen, die sehr wohl lenkende Wirkungen auf die Hochschulstrukturen entwickeln. So hat die Marktorientierung ihren Preis: Weniger marktfähige Studiengänge werden verdrängt, weil mit ihnen keine Renditen erwirtschaftet, sondern – zumindest aus der extrem kurzfristigen user-pays Sicht – überwiegend Verluste eingefahren werden. Im Ergebnis wird die Hochschullandschaft weniger facettenreich, die vom Gießener Philosophen Odo Marquart als „langsame Wissenschaften“ bezeichneten Studienfächer sterben aus.

Zugleich entfalten die Studierenden mit ihrer Nachfragemacht über den Wettbewerb zwischen den Hochschulen durchaus einen gewissen Druck auf die Qualität der Lehre, da insbesondere bei den full fee-paying students auch die gesamten Gebühren den Hochschulen unmittelbar zugute kommen. Andererseits werden einige Hochschulen auch angereizt, in den Studiengängen mit hohen Nachfrage- und Einkommenselastizitäten durch ein „kostengünstiges Angebot“ die Renditen noch weiter zu erhöhen, was die oben erwähnten downgrading Effekte auslöst und sogar zum Handel mit (schlechten) Titeln führen kann. Zwar hat die Lehrqualität in Australien noch hohe Standards, aber die Bezeichnung „Education Industry“ mag manchen Vice Chancellor auch verleiten, all zu sehr den Renditegelüsten nachzugeben. Wie sagte schon der frühere deutsche Finanzminister Dahngrün: „Kasse macht sinnlich“.

Natürlich lassen sich die australischen Erfahrungen nicht eins zu eins auf Deutschland übertragen. Dennoch scheint ein nachgelagertes Finanzierungsmodell, dass staatlich getragen wird und wobei insbesondere für Studierende aus Elternhaushalten der unteren Einkommenssegmente die Verzinsung erlassen oder subventioniert wird, um zusätzliche Studienanreize für Studierende aus einkommensschwachen Familien zu setzen, durchaus als ein gangbarer und sozialverträglicher Weg, wenn auf der einen Seite ein vernünftiges Mindesteinkommen definiert wird, bei dessen Überschreiten erst eine Rückzahlungsverpflichtung entsteht, auf der anderen Seite eine effiziente Kostenbeteiligung auch als nachfragesteuerndes Moment zu einer rationalen Entscheidungsfindung hinsichtlich eines Hochschulstudiums beitragen würde.

VI. Sind Änderungen in der Finanzierung notwendig und gerechtfertigt?

Ein solches vom Staat getragenes, nachgelagertes Gebührenfinanzierungsmodell wird in Deutschland zumindest in der Öffentlichkeit überhaupt nicht ernsthaft diskutiert. Wie aufgezeigt dominieren die Darlehensmodelle, um insbesondere Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Die sind allerdings bei dem Studienkredit der KfW durchaus möglich, weil keine Begrenzung auf die unteren Einkommenssegmente erfolgt. Da außerdem derzeit die kurzfristigen Haushaltslöcher insbesondere die Finanzpolitiker, aber auch viele Bildungspolitiker bewegen, sind diese – interessanterweise nahezu unabhängig von ihrer politischen Ideologie – mehr für die schnelle Lösung: möglichst bald die Einführung von 500 Euro Studiengebühren pro Semester, wobei die Finanzpolitiker in ihrer Strategie sicherlich weitere Zuwendungskürzungen an die Hochschulhaushalte einplanen, auch wenn dies gegenwärtig nicht laut gesagt wird. Und auch die Universitäten schielen auf diese zusätzlichen Einnahmen (siehe NRW als Beispiel), glauben sie doch, dadurch ihre finanziell prekäre Lage verbessern zu können. Ein nachgelagertes Finanzierungsmodell führt demgegenüber erst später zu Einnahmen, insbesondere erst dann, wenn dieses Modell voll ausgereift ist. Solange glaubt man in Deutschland, nicht mehr warten zu können.

Setzen sich die Finanzminister durch, dann sind die eingeführten Studiengebühren nichts anderes als ein Ersatz für die vorher eingesetzten Steuermittel, also prinzipiell selbst Steuern – auch wenn man sie unter einem anderen Namen verkauft. Erhalten die Universitäten die zu

sätzlichen Mittel und setzen diese insbesondere für eine Verbesserung der Lehre ein, dann erhalten die Studenten immerhin einen zusätzlichen Gegenwert und auch eine gewisse Nachfragemacht, mit der sie die Qualität der universitären Ausbildung positiv beeinflussen können. In diesem Falle bleibt allerdings das Problem, sozialverträgliche und *realistische Finanzierungsmodelle für die unteren Einkommensschichten* zu entwickeln, die ohne staatliche Garantien (und damit wiederum Steuermittel) nicht auskommen können.

Es muss mit Nachdruck daran erinnert werden, dass wir den kommenden Generationen mit der Bedienung der Staatsverschuldung, der Bewältigung der demographischen Lasten sowie der Umweltlasten einen Berg von Problemen hinterlassen werden, worauf die jungen Generationen bereits mit einer weiteren Anpassung ihres generativen Verhaltens reagiert haben. Auch im ökonomischen Verhalten und im Wanderungsverhalten sind erste Alarmzeichen deutlich zu erkennen. Die deutsche Wachstumsdynamik ist schon seit Jahren erlahmt, die leistungsfähige Jugend zieht es in dynamischere Regionen unserer Welt. Auch eine nachgelagerte Finanzierung der Hochschulbildung wie in Australien stellt für die künftigen erwerbstätigen Generationen eine weitere Zusatzlast dar, die auf die eben angesprochenen Probleme noch draufgesattelt wird. Gerade im Zeitpunkt der ersten Arbeitsmarktbeteiligung entsteht mit der nachgelagerten oder kreditfinanzierten Studienfinanzierung eine zusätzliche marginale Abgabenlast, welche sowohl die Leistungsanreize tangiert als auch die Bereitschaft zur Bildung einer neuen Familie, die dann mit zusätzlichen Kinderkosten verbunden ist, beeinflussen dürfte.

Mit Bildungspolitik und Bildungsfinanzierung hängen also alle anderen Politikbereiche – Finanz-, Steuer-, Sozial- und Familienpolitik – auf das Engste zusammen. Alle diese Politikbereiche haben mit prekären Problemlagen zu kämpfen. Das macht ökonomisch effiziente wie sozial gerechte Lösungsmodelle in der Bildungsfinanzierung so unendlich schwierig, da man weder allen Interessen gleichzeitig gerecht werden kann noch auszuschließen ist, dass wiederum die Falschen verlieren werden. Daher seien folgende wichtige Elemente nochmals in Erinnerung gerufen, die als Leitlinien für eine umfassende Reform der Bildungsfinanzierung genommen werden könnten:

1. Die gegenwärtige Vergabe der BAföG-Förderung als Teildarlehen (50 % der Förderung bis maximal 10.000 Euro) muss bei Einführung von Studiengebühren in Frage gestellt werden. In jeder Grundsicherungsstrategie werden diejenigen Menschen, die über kein ausreichendes Markteinkommen verfügen, über Transferzahlungen (Sozialhilfe) versorgt. Die ist auch dann nicht zurückzuzahlen, wenn in zukünftigen Perioden wieder Markteinkommen erzielt werden kann. Diese **Grundsicherung muss auch für alle Studierende** gelten, so dass die Förderung nach dem BAföG als „Hilfe zum Lebensunterhalt“ vollständig in Form eines nicht rückzahlbaren Transfers zu gewähren ist.
2. Deutschland sollte seine **föderale Struktur** nutzen, um nicht nur die Hochschulsysteme seiner Bundesländer, sondern auch deren **Finanzierungsmodelle in den Wettbewerb** zu stellen. Dabei könnten einige Bundesländer auch weiterhin das Erststudium gebührenfrei halten, aber über Studiengutscheine Wettbewerb unter den Hochschulen auslösen.

3. Es ist zwischen Bund und Ländern ein **nationaler Hochschulpakt** abzuschließen, in dem die grundlegenden Finanzierungsbeteiligungen der Länder und des Bundes festzuschreiben sind. Damit soll verhindert werden, dass sich Bund und/oder Länder schrittweise aus der Hochschulfinanzierung zurückziehen, die Gebührenfinanzierung ausbauen, aber die Steuerlasten nicht absenken. Die Reform der **Hochschulfinanzierung darf nicht zu einer schleichenden Erhöhung der Staatsquote missbraucht** werden.
4. Die Beteiligung der Studierenden an den Kosten ihres Studienganges sollte angemessen ausfallen; zu bedenken ist eine nach **Studiengängen differenzierte Studiengebühr**, bei der durchaus gesamtstaatliche Interessen berücksichtigt werden können. Allerdings sollten die **Mittel direkt den betreffenden Studiengängen** (Fakultäten) zufließen und nicht etwa den Verhandlungen hochschulpolitischer Gremien überantwortet werden.
5. Für Studierende, deren Elternhaushalte den **unteren** Einkommenssegmenten zuzurechnen sind, müssen für das Erststudium **nachgelagerte Finanzierungsinstrumente** eingeführt werden, wobei auf eine Verzinsung der Darlehenskomponenten teilweise oder gar gänzlich verzichtet werden könnte. Außerdem sollte bei Begabung ein Teilerlass des Darlehens möglich sein. Das Modell könnte ähnlich wie das HECS strukturiert sein; nur sollten auch hier aus Gründen der Wettbewerbssteuerung die Mittel direkt den Studiengängen zufließen. Die Rückzahlung müsste erst ab einem bestimmten Mindesteinkommen erfolgen, so dass auch die Interessen junger Familien gewahrt werden.
6. Die staatlichen Förderprogramme müssen **Mitnahmeeffekte** zugunsten der wohlhabenden Schichten über eine Generationenabhängigkeit der Förderung so weit wie möglich **ausschließen**. Das Studienkreditprogramm der KfW darf ebenfalls nicht gleichermaßen mit der Gießkanne alle fördern, um – ganz abgesehen von den fragwürdigen Umverteilungswirkungen – **nicht andere private Anbieter** von Studienkrediten und Ausbildungsversicherungen vom Markt zu **verdrängen**.
7. Für alle anderen Studierenden kann bei der Finanzierung des Erststudiums, sofern eine nachgelagerte Finanzierung angestrebt wird, auf die **Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte** zurückgegriffen werden, zumal in den meisten Elternhaushalten auch ausreichende Sicherungen zur Verfügung stehen, so dass die marktgerecht teureren Studienkredite auch durch dinglich gesicherte, dafür aber zinsgünstigere Kredite ersetzt werden können. Selbstverständlich sollten auch entsprechende vorgelagerte Finanzierungsinstrumente (wie z.B. Versicherungen) genutzt werden.
8. Bei Studierenden im **Zweitstudium, Langzeitstudierenden** oder auch Studierenden in berufsbezogenen **Weiterbildungsprogrammen** ist nicht nur an eine Finanzierung der Teilkosten, sondern der **Vollkosten** zu denken. Um die Ausbildung des **wissenschaftlichen Nachwuchses** und die Forschung zu sichern, sollten für begabte Studierende im graduierten oder post-graduierten Studium eine ausreichende Anzahl von **Stipendien** bereit gehalten werden, die streng nach Leistungskriterien gewährt werden.
9. Bei der Einführung von Studiengebühren sind auch die anderen, **zukünftigen Belastungsveränderungen** für die kommenden Generationen zu **berücksichtigen**. Nachgelagerte Studiengebühren reduzieren wie Steuern und Sozialbeiträge das zukünftige verfügbare Einkommen, was bei der Bemessung der Rentenanpassung berücksichtigt werden müsste.

10. Die weitgehend unkritischen sozialen Wirkungen des HECS-Systems in **Australien** sind auch darauf zurückzuführen, dass sich die Einführung des Systems, aber auch die Erhöhungen der Beitragssätze vor dem Hintergrund eines hohen realen Wirtschaftswachstums und auch **wachsender individueller Realeinkommen** abgespielt hat. Gegenwärtig sieht das wirtschaftliche Umfeld in **Deutschland mit schrumpfenden Realeinkommen** weitaus weniger positiv aus, so dass zusätzliche Belastungen durchaus auch negative Verhaltensanpassungen nach sich ziehen können. Allein deshalb ist den Förderprogrammen für Studierende in den kritischen Einkommenssegmenten besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Wird die Leitlinie 1, die ja nicht von Ungefähr so positioniert worden ist, umgesetzt, dann fallen rund 500 Millionen Euro – nämlich die Rückzahlungen des BAföG – für die öffentlichen Haushalte fort; werden Studiengebühren in Höhe von 1.000 Euro flächendeckend in Deutschland eingeführt, bedeutet dies eine Mehreinnahme von 2 Mrd. Euro. Würde sich das NRW-Modell durchsetzen, müsste dieser Betrag um 460 Millionen Euro reduziert werden. Der Fortfall der BAföG-Rückzahlung und die bundesweite Finanzierung eines Ausfallfonds würden dann bereits beinahe die Hälfte der Mehreinnahmen aufzehren – den Hochschulen bliebe also nur ein moderater Betrag übrig, die nächste Gebührenerhöhung zur Verbesserung der Lehre wäre programmiert!

Natürlich sprechen die Argumente der ökonomische Effizienz, aber auch der Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit für Gebührenlösungen bei der Hochschulfinanzierung. Angesichts der enormen anderweitigen Subventionierung mit viel fragwürdigeren Rechtfertigungen muss man aber die Argumente der Gegner von Gebührenmodellen sehr ernst nehmen und diesen nicht mit dem „Totschlagsargument“ der leeren Kassen kommen. Folgt man den zehn Leitlinien, dann wird man ausgewogene Finanzierungsmodelle entwickeln können, die einer großen Mehrzahl von Bürgerinnen und Bürgern zum Vorteil gereichen und die Effizienz des Marktsystems weitaus besser nutzen, als das bei dem bisherigen generellen Nulltarif der Fall gewesen ist. Begreift man das deutsche föderale System als eine Chance und nicht etwa als Reformverhinderer, dann wird der Wettbewerb unter den Bundesländern schon kurz über lang belegen, welche Systemansätze die überlegenen sind. Allerdings müssen alle Länder, die schon (fast) fertige Gesetzentwürfe vorliegen haben, nochmals die Gefahr der sozialen Auslese überdenken.

Angesichts der aufgeführten Vor- und Nachteile von Gebührenfinanzierungsmodellen kann man eigentlich nicht zu einer schnellen und widerspruchsfreien Entscheidung kommen. Das können in aller Regel nur einseitig denkende Menschen, die ganz fest gefügte ideologische Vorurteile pflegen. Ohne weitere intensive Diskussion gibt es für unser Land derzeit keine leichte Antwort – man muss vielmehr seine eigene innere Zerrissenheit in dieser Frage offen bekennen.

Literatur

- Altmiks, P. (Hrsg.): Gleichstellung im Spannungsfeld der Hochschulfinanzierung. Deutscher Studien-Verlag, Weinheim 2003.
- Altmiks, P.: Zur Reform der Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland – Ein bildungsökonomischer Vergleich der USA, der Niederlande und Deutschland. Münster 2003.
- Barr, N.: Alternative Funding Resources for Higher Education. In: The Economic Journal, Vol. 103, 1993, S. 718 – 728.
- Bartels, D. und H.-G. Petersen (Eds.): Higher Education Reform in Germany and Australia. Challenges for the 21st Century. Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin 1999.
- Chapman, B.: Some Financing Issues for Australian Higher Education Teaching. Centre for Economic Policy Research, Australian National University, Canberra 1997.
- Chapman, B.: The Higher Education Contribution Scheme (HECS): Conceptual Basis and Implications. In: German-Australian Conference on Higher Education Financing. Beiträge zur Hochschulpolitik 3/2004, Berlin 2004, S. 88 - 104.
- Chapman, B.: Income Contingent Loans for Higher Education. International Reform. Discussion paper / Australian National University, Centre for Economic Policy Research , 491, June 2005.
- Chapman, B. und T. Salvage: Changes in Costs for Australian Higher Education Students from the 1996/97 Budget. In: J. Sharpham und K.G. Harman (Eds.): Australia's Future Universities. University of New England Press, Armindale 1997, S. 17 – 35.
- Deutsche Bank (Hrsg.): Sie studieren – wir finanzieren. Der db StudentenKredit. O.O. 2005.
- Dräger, J.: Bildungsdarlehen statt BAföG – Plädoyer für eine grundlegende Reform der Studienfinanzierung. In: W. Hermann (Hrsg.): Studienqualität gestalten – Neue Wege der Studienfinanzierung: Das Hochschulstudium als Lebensinvestition. Kongress der Bayerischen Rektorenkonferenz vom 27. – 28.03.2003, München 2003, S. 21 – 25.
- Gaetgens, P.: The Current German University Funding System – An Overview. In: HRK (Ed.): German-Australian Conference on Higher Education Financing. Beiträge zur Hochschulpolitik 3/2004, Berlin 2004, S. 74 – 86.
- Grüske, K.-D.: Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland. Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 221/II, Duncker & Humblot, Berlin 1994, S. 13 – 70.
- Grüske, K.-D.: Tragen die Akademiker die Kosten ihrer Ausbildung? Sind Studiengebühren unsozial? In: Wege zu einer neuen Bildungsökonomie, Juventa-Verlag, Weinheim u.a.O. 1997, 277 – 290.

- Hartmann, M.: Mehr soziale Gerechtigkeit durch Studiengebühren? Ein Vergleich mit dem amerikanischen System. In: Forschung & Lehre, 13. Jg., 2006, H. 1, S. 8 – 10.
- Hüther, M.: Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Grundeinkommensvorschlägen. In: H.-G. Petersen, M. Hüther und K. Müller: Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Campus, Frankfurt am Main/New York 1992, S. 159 – 186.
- Keuschnigg, C.: Öffentliche Finanzen: Einnahmenpolitik. Mohr Siebeck, Tübingen 2005.
- Lith, U. van: Alternative Formen der Finanzierung akademischer Bildung. In: M. Zöllner (Hrsg.): Bildung als öffentliches Gut? Hochschul- und Studienfinanzierung im internationalen Vergleich. Stuttgart 1983, S. 76 – 94.
- Marx, K. und F. Engels: Kritik des Gothaer Programms. Dietz, Berlin 1984 (Erstveröffentlichung 1890).
- Müller, U.: Pro Studiengebühren (Die unendliche Geschichte – Studiengebühren). In: Werkstatt17, Monatsschrift des Studentenwerks Berlin, H. 3, 2005, S. 12.
- Müller-Boelling, D.: Studiengebühren: Effizient, gerecht und leistungsorientiert. In: wisu – das wirtschaftsstudium, H. 28, 1999, S. 9 – 10.
- Nagel, K. und K. Müller: Verteilungseffekte einer allgemeinen Verbrauchsteuer am Beispiel der Umsatzsteuer. In: H.-G. Petersen, M. Hüther und K. Müller (Hrsg.): Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Campus, Frankfurt am Main/New York 1992, S. 75 – 105.
- Petersen, H.-G.: Sozialökonomik. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln 1989.
- Petersen, H.-G.: Ausgabensteuern, Familienlastenausgleichssysteme und integrierte Steuer-Transfer-Systeme: Resümee und Ausblick. In: H.-G. Petersen, M. Hüther und K. Müller: Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Campus, Frankfurt am Main/New York 1992, S. 187 – 193.
- Petersen, H.-G.: Finanzwissenschaft I. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, 1993.
- Petersen, H.-G.: Ökonomik, Ethik und Demokratie. Zu einer Theorie der Effizienz und Gerechtigkeit offener Gesellschaften. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1993.
- Petersen, H.-G.: Globalization, Capital Flight and, Capital Income Taxation. In: Tax Notes International, Vol. 33, Number 10, 2004, S. 887 – 897.
- Petersen, H.-G. und K. Müller (1999): Volkswirtschaftspolitik. Verlag Vahlen, München 1999.
- Petersen, H.-G. und B. Raffelhüschen: Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 30, Potsdam 2000.

- Reich, H.W.: Warum Deutschland günstige Studienkredite braucht. Das Modell der KfW-Bankengruppe. In: Forschung & Lehre, 13. Jg., 2006, H. 1, S. 12 – 13.
- Rinkens, H.-D.: Studiengebühren: nicht sozialverträglich! In: Forschung & Lehre, 13. Jg., 2006, H. 1, S. 14 – 15.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Hochschulstandort Deutschland 2005. Wiesbaden 2005.
- Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft und CHE- Centrum für Hochschulentwicklung: Modell für einen Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen (Studienbeitragsmodell). O.O., Mai 1998.
- Straubhaar, T.: Die staatliche Bildungskatastrophe. Bonn 1996.
- Warnecke, T.: Nur für Zielstrebige – Harte Auflagen: Deutsche Bank startet Kredite für Studenten in fünf Berliner Filialen. In: Der Tagesspiegel, 61. Jg. 2005, Nr. 18, S. 28.
- Wigger, B.U.: Grundzüge der Finanzwissenschaft. 2. Aufl., Springer, Berlin et al. 2005.

Internetquellen

AA Education Network

(<http://www.australien-ausbildung.com/studium-im-ausland-studiengebuehren-australien.html>, 28.01.2006).

Centrum für Hochschulentwicklung CHE

(http://www.che.de/themen.php?show=details&PK_Thema=86, 20.01.2006)

Deutsches Studentenwerk (<http://www.studentenwerk.de/main/default.asp?id=03202>, 20.01.2006).

Hochschulrektorenkonferenz „Hochschulpakt 2020“

http://www.hrk.de/de/presse/95_2920.php, 20.01.2006.

Kfw-foerderbank

(http://www.kfw-foerderbank.de/DE_Home/KfW_Foerderbank/Aktuellesa62/KfW-Studie.jsp, 30.01.2006)

Kreditanstalt für Wiederaufbau

(http://www.kfw-foerderbank.de/DE_Home/Bildung/DieFoerderpr6/DieProgram34/Bildungskr48/index.jsp, 29.01.2006).

NRW-Gesetzestext

(www.innovation.nrw.de/hochschulen_in_nrw/Recht/RegEntwurfHGGF.pdf, 20.01.2006).

Sparkasse (2005) (http://www.sparkasse.de/s_finanzzgruppe/studienkredit_52629.html, 28.01.2006).

Sparkasse zu Lübeck

(http://www.spk-luebeck.de/junge_leute/studenten-futter/sbildungskredit/details.php?IFLBSERVERID=IF@@034@@IF, 30.01.2006).

Statistisches Bundesamt (<http://www.destatis.de/basis/d/biwiki/beruftab1.php>, 20.01.2006)

UNSW, Studiengebühren

(<http://www.international.unsw.edu.au/future/fees/feescalculator.html>, 26.01.2006).

Wernicke (2006) (<http://www.studis-online.de/HoPo/Hintergrund/studiengebuehren.php>, 20.01.2006).

Anhang

Tabelle A1: Ausgaben und Einnahmen der Hochschulen sowie monetäre Kennzahlen 1995, 1998 bis 2003

Ausgabeart / Einnahmeart	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003
in Mill. Euro							
Laufende Ausgaben	22 101	23 292	24 044	24 476	25 415	27 150	27 435
Investitionsausgaben ..	2 895	3 072	3 039	3 034	3 233	3 224	3 209
Ausgaben insgesamt ...	24 996	26 364	27 083	27 509	28 648	30 374	30 644
Verwaltungs- einnahmen	7 552	8 245	8 386	8 571	8 976	9 312	9 370
Drittmittel	2 094	2 472	2 592	2 830	3 076	3 305	3 437
Grundmittel	15 350	15 648	16 106	16 109	16 596	17 758	17 838
in %							
Laufende Ausgaben	88,4	88,3	88,8	89,0	88,7	89,4	89,5
Investitionsausgaben ..	11,6	11,7	11,2	11,0	11,3	10,6	10,5
Ausgaben insgesamt ..	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Verwaltungs- einnahmen	30,2	31,3	31,0	31,2	31,3	30,7	30,6
Drittmittel	8,4	9,4	9,6	10,3	10,7	10,9	11,2
Grundmittel	61,4	59,4	59,5	58,6	57,9	58,5	58,2
Kennzahl / Hochschulart	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Lfd. Grundmittel ¹⁾ je Studierenden	in Euro						
Hochschulen insgesamt	6 700	7 000	7 400	7 300	7 200	7 500	7 300
Hochschulen ohne Med. Einrichtungen	5 700	6 000	6 200	6 100	6 100	6 400	6 200
Universitäten (ohne Med. Einrichtungen) ...	6 100	6 400	6 700	6 600	6 500	7 000	6 700
Med. Einrichtungen	25 500	24 900	28 100	28 300	28 400	29 700	30 100
Fachhochschulen	3 900	4 400	4 500	4 400	4 300	4 500	4 300
Drittmittel je Professorenstelle ²⁾	in Euro						
Hochschulen insgesamt	52 600	60 100	62 200	68 300	73 800	79 600	83 600
Hochschulen ohne Med. Einrichtungen	45 100	50 800	52 000	57 000	61 800	64 700	67 200
Universitäten (ohne Med. Einrichtungen) ...	77 600	89 600	91 300	99 700	106 700	114 300	118 900
Med. Einrichtungen	124 600	148 700	158 200	177 600	196 000	228 300	240 400
Fachhochschulen	6 500	6 200	6 700	8 000	8 700	9 300	11 000

1) Laufende Ausgaben abzüglich Drittmittel- und Verwaltungseinnahmen.

2) Universitäten: je C3-/C4-Stelle; Kunst- und Fachhochschulen: je C2-/C3-/C4-Stelle.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2005, S. 41).

Übersicht A1: KfW-Bildungskredit und Zinsentwicklung

	6-Monats- EURIBOR (p.a. %)	Bildungskredit und BAföG-Bankdarlehen Zinssatz Dahrlehennehmer (p.a. %)	Meister-BAföG Zinssatz Darlehensnehmer (p.a. %)
01.10.2005	2,22	3,22	3,92
01.04.2005	2,25	3,25	3,95
01.10.2004	2,22	3,22	3,92
01.04.2004	1,97	2,97	3,67
01.10.2003	2,13	3,13	3,83
01.04.2003	2,46	3,46	4,16
01.10.2002	3,20	4,20	4,90
01.04.2002	3,66	4,66	5,36
01.10.2001	3,59	4,59	5,29
01.04.2001	4,48	5,48	6,18
01.10.2000	5,10	6,10	6,80
01.04.2000	4,07	5,07	5,77
01.10.1999	3,25	4,25	4,95
01.04.1999	2,97	3,97	4,67
01.10.1998	3,60	4,60	5,30
01.04.1998	3,75	4,75	5,45
01.10.1997	3,55	4,55	5,25
01.04.1997	3,35	4,35	5,05
01.10.1996	3,20	4,20	4,90

Quelle: Kreditanstalt für Wiederaufbau

(<http://www.kfw-foerderbank.de/->

[DE Home/Bildung/DieFrderpr6/DieProgram34/Bildungskr48/index.jsp](http://www.kfw-foerderbank.de/-/DE/Home/Bildung/DieFrderpr6/DieProgram34/Bildungskr48/index.jsp), 29.01.2006).