

# Studiengebühren. Ein Beitrag zur Finanzierung der Hochschulen durch die Nutzer

*Karl-Dieter Gröske*

## 1 Einführendes zur gegenwärtigen Situation

Seit einiger Zeit rückt die Bildungspolitik wieder ins Zentrum der öffentlichen Diskussion, und damit verbunden haben die verschiedensten Modelle zur Reform der Bildungsfinanzierung Hochkonjunktur. Einen Auslöser und ersten Höhepunkt erfuhrt die Debatte auf einer Sitzung der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) am 8. Juli 1996 in Berlin, auf der auch der damalige Bundespräsident Herzog seine berühmte Bildungsrede hielt.

Dort kam es zu einer überraschend gegensätzlichen Sichtweise:

- Das Plenum der HRK lehnte „eine finanzielle Beteiligung der Studierenden an den institutionellen Kosten des Studiums über Studiengebühren (unter den gegenwärtigen Bedingungen) ab“ und forderte eine formelgebundene Finanzierung der Hochschulen.
- Gleichzeitig betonte Bundespräsident Herzog vor den Teilnehmern der HRK, dass die Frage der Studiengebühren nicht zu tabuisieren sei, dass sie neben einer Finanzierungs- auch eine Steuerungsfunktion habe und ein Nachdenken über ihre Ausgestaltung erlaubt sein müsse.

Im Anschluss daran kam es bis in die jüngste Zeit immer wieder zu Kontroversen und zu Diskussionen:

- So hat sich die HRK in einer internen Sitzung am 6.11.2001 mit einem Papier des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) auseinandergesetzt, in dem es um ein differenziertes Modell zu Einführung von Studiengebühren geht. Die Front der Gegner aus den Hochschulen scheint aufzubrechen – wenn auch bisher mit unklarem Ausgang.
- Am gleichen Tag haben Nordrhein-Westfalen (Ministerin Gabi Behler, SPD) und Rheinland-Pfalz (Minister Jürgen Zöllner, SPD) ein Modell von Studienkonten als Gegenentwurf zu Studiengebühren vorgestellt, das ab 2004 eingeführt werden soll.
- Gleichzeitig hat der letzte Parteitag der SPD am 11. November 2001 in Nürnberg das Verbot von Studiengebühren beschlossen.

Ungeachtet dieser unterschiedlichen Standpunkte und Entwicklungen werden in der Realität die Studierenden als Nutzer der Hochschulbildung in verschiedenen Ländern in Deutschland bereits an der Finanzierung beteiligt.

- In Baden-Württemberg bezahlen Langzeitstudierende Gebühren von etwa 500 Euro pro Semester. Schleswig-Holstein will ähnliches einführen.
- In einigen Ländern, etwa in Niedersachsen und Berlin, gibt es Verwaltungsgebühren (rund 50 Euro pro Semester).
- In Bayern müssen für ein Zweitstudium 500 Euro pro Semester bezahlt werden, in Sachsen zwischen 75 und 600 Euro.

Wie kommt es zu solchen kontroversen Meinungen? Und woher kommt das wachsende Interesse an Reformen zur Finanzierung der Hochschulen, begleitet von Vorschlägen zur Neugestaltung der Hochschulen und der Ausbildungsförderung, die auch die Finanzierung durch die Nutzer einbeziehen?

## **2 Gründe für eine Neuorientierung der Hochschulfinanzierung in Richtung der Nutzer**

Aus meiner Sicht gibt es drei wesentliche Gründe:

- die Unterfinanzierung der Hochschulen im Zusammenhang mit der angespannten öffentlichen Haushaltslage,
- Erkenntnisse zu den problematischen Verteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung,
- Unzufriedenheit mit den derzeitigen Anreiz- und Lenkungseffekten bezüglich der Qualität und Länge der Hochschulausbildung im Zusammenhang mit wachsenden Herausforderungen an die Hochschulen, internationalem Wettbewerb und neuen Modellen in Verbindung mit zunehmender Hochschulautonomie .

Lassen Sie mich im Folgenden zunächst auf diese drei Ursachen für eine Neuorientierung eingehen:

### **2.1 Fiskalische Gründe**

Sie alle kennen die angespannte Finanzlage des Bundes und der Länder, die sich in den Hochschulen auf besondere Weise auswirkt – und das seit langem schleichend, in jüngster Zeit aber immer spürbarer und einschneidender (trotz wachsender For-

schungsetats im Ministerium von Frau Bundesministerin Bulmahn und trotz noch relativ guter Bedingungen in Bayern).

- Nach einer Studie aus dem Jahr 2001 mit Daten für 1998 liegt Deutschland auf dem 17. Platz innerhalb der OECD-Staaten, wenn man den Anteil der öffentlichen Hochschulausgaben am BIP heranzieht.
- Auf dem gleichen Platz 17 liegen wir, wenn man den Anteil der Bildungsausgaben an den gesamten Staatsausgaben misst.
- Im Vergleich der öffentlichen Ausgaben pro Studierenden liegen wir auf einem durchschnittlichen 12. Platz (USA 19.802 Dollar, Schweiz 16.563 Dollar, Kanada 14.579 Dollar, Schweden 13.224 Dollar, Deutschland 9.481 Dollar). Die vergleichsweise günstigere Position gegenüber den ersten beiden Kennziffern beruht darauf, dass der Anteil der Studierenden in Deutschland weit unterdurchschnittlich ist.
- Dem Öffnungsbeschluss der Bundesregierung für die Hochschulen im Jahr 1977 folgten zwar die jungen Menschen – die Zahl der Studienanfänger stieg in den alten Bundesländern bis 1990 um 73% – nicht aber die finanziellen und personellen Mittel. So war 1975 eine wissenschaftliche Kraft für 13 Studierende zuständig, heute für 24; an den Fachhochschulen war ein Anstieg von 16 auf 41 zu verzeichnen. Im internationalen Vergleich haben wir ein eindeutiges Massenproblem.
- Die Finanzierungslücke für Hochschulen beträgt derzeit je nach Berechnung etwa 3,1–4,6 Milliarden Euro jährlich.
- Seit einigen Jahren sehen sich selbst die Hochschulen in Bayern mit laufenden Haushaltskürzungen und Stellenstreichungen konfrontiert; in einigen anderen Ländern verschärft sich die Situation geradezu dramatisch.

Wenn man gleichzeitig bedenkt, dass Wissen mit Abstand unsere wichtigste Ressource darstellt, ist das nichts anderes als ein Skandal! Im Grunde handelt es sich um ein eindeutiges Politikversagen. Die Politik ist heute nicht mehr bereit, die Entscheidungen von früher finanziell mit zu tragen. Gleichzeitig hat es die Politik relativ erfolgreich geschafft, von ihrem Versagen abzulenken und die Defizite der Hochschulpolitik den Hochschulen selbst anzulasten. Offensichtlich gelingt es nicht, staatliche Mittel in ausreichendem Maß zur Verfügung zu stellen, und dies scheint sich bei der derzeitigen Haushaltslage und der anstehenden Konsolidierungspolitik auch in Zukunft nicht zu ändern. Was liegt daher näher als die Studierenden an der Finanzierung der Hochschulen zu beteiligen?

Mir scheint dieses fiskalische Argument allerdings ein relativ schwaches, denn es lenkt zum einen vom Politikversagen ab und ist zum anderen nicht ausreichend, um die finanzielle Misere zu beseitigen. Einfache Berechnungen zeigen, dass durch Studienge-

bühren (bei z. B. 500 Euro je Semester) nur rund 1,8 Milliarden Euro zu finanzieren sind. Es bestünde immer noch eine klare Unterfinanzierung, selbst wenn man annimmt, dass solche Gebühren den Universitäten ohne Einschränkung der derzeitigen Finanzierung den Hochschulen tatsächlich zusätzlich zur Verfügung stehen würden.

Für eine einzelne Hochschule könnte sich allerdings die finanzielle Situation wenigstens hinsichtlich der variablen Mittel deutlich verbessern. Am Beispiel der Universität Erlangen-Nürnberg lässt sich das verdeutlichen: Bei angenommenen 500 Euro Gebühr je Semester betrügen die zusätzlichen Einnahmen 21 Millionen Euro jährlich, d. h. bei derzeit etwa 6,5 Millionen Euro inneruniversitär frei zu verteilenden Mitteln für Hilfskräfte und Sachmittel bedeutet dies mehr als das Dreifache. Allerdings ist nicht ohne weiteres anzunehmen, dass sich der Staat nicht noch weiter aus der öffentlichen Finanzierung zurückziehen wird, falls tatsächlich Studiengebühren auf breiter Front eingeführt werden sollten.

Für mich sind deshalb die beiden anderen genannten Argumente viel entscheidender, die für eine Finanzierungsbeitragung der Studierenden als den eigentlichen Nutznießern der Hochschulbildung sprechen:

- die soziale Chancen- und die Verteilungsgerechtigkeit, die mit den Verteilungswirkungen unseres derzeitigen Systems zusammenhängt,
- die Anreiz-, Steuerungs- und Lenkungseffekte.

## 2.2 Verteilungseffekte

Studiengebühren werden meist deshalb abgelehnt,

- weil sie als sozial ungerecht bezeichnet werden,
- weil Abschreckungseffekte vermutet werden, die vor allem sozial Schwache treffen,
- weil man die Chancengleichheit verletzt sieht (nach dem Motto „dann können ja nur die Reichen studieren“).

Gleichzeitig wird behauptet, nur die öffentliche Hochschulfinanzierung gewährleiste soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit. Allerdings werden hier die Diskussionen häufig recht emotional geführt, meist ohne die Fakten zu kennen und häufig viel zu verkürzt, ohne die entscheidenden Rahmenbedingungen für Gebühren und die internationalen Erfahrungen damit einzubeziehen. Lassen Sie mich deshalb ganz nüchtern zunächst die Fakten zu den derzeitigen Verteilungseffekten der öffentlichen Hochschulfinanzierung festhalten.

In diesem Zusammenhang sind drei Fragen relevant:

1. Wer nutzt in welcher Höhe die „kostenlos“ angebotenen realen Hochschulleistungen einschließlich der öffentlichen monetären Förderungen?
2. Wer trägt die Lasten dieser Leistungen?
3. Wie verteilen sich die Nettoeffekte der staatlichen Hochschulfinanzierung, wenn man die Lasten und Leistungen gegeneinander aufrechnet?

Im Ergebnis ist also die Frage zu beantworten, wer zu den Nutznießern und wer zu den Belasteten unseres Hochschulsystems zählt. Auf diese Fragen konnte bis vor einiger Zeit niemand – auch nicht die wissenschaftliche Literatur – eine gesicherte Antwort geben, so dass ich mit meinen Mitarbeitern an meinem Nürnberger Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft Anfang der 90er Jahre in einem mehrjährigen, umfassenden Forschungsprojekt der systematischen Beantwortung dieser Fragen nachgegangen bin. Die ersten Ergebnisse wurden 1994 publiziert und bezogen sich auf die verfügbaren Daten aus den 80er Jahren (*Gröske 1994, Holtzmann 1994*).

Ich will nicht verschweigen, dass es auch ein Gegengutachten im Auftrag des Deutschen Studentenwerks gab (*Sturm; Wohlfahrt 2000*), das allerdings keine Berechnungen für Deutschland vorlegte und sich auch in der übrigen Argumentation als nicht haltbar erwies. Ich bin an anderer Stelle intensiv darauf eingegangen (*Gröske 2001*) und will dies hier nicht weiter aufgreifen.

Meine Berechnungen führten zu Ergebnissen, die sowohl politisch als auch wissenschaftlich weithin beachtet und aufgegriffen wurden. So erschienen Folgestudien, die meine Resultate tendenziell bestätigten (*Sternberg 2001 auf Basis 1993*) oder durch andere Ansätze unterstützten, etwa durch Renditeberechnungen für die Hochschulausbildung (z. B. *Schulle; Ederer; Kopf 2000 und Sternberg 2001*).

Grundsätzlich ist bei den angesprochenen Fragen zu den Verteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung zu unterscheiden,

- ob sie sich auf ein bestimmtes Jahr beziehen – immerhin werden die Hochschulen jährlich über den öffentlichen Haushalt finanziert,
- oder ob man nicht längerfristig denken und das gesamte Akademikerleben einschließlich der Studienzeit einbeziehen sollte.

Ich habe mich nicht für ein bestimmtes Vorgehen entschieden, sondern beide Zeitaspekte berücksichtigt, d. h. die Untersuchungen im Querschnitt und Längsschnitt durchgeführt.

Zur ersten Fragestellung: Wer nutzt und wer bezahlt das Hochschulsystem innerhalb eines Jahres?

Im Querschnitt beziehen sich die Verteilungseffekte auf den Herkunftshaushalt eines Studierenden. Die staatlichen Leistungen werden also nicht dem Studenten alleine zugerechnet, sondern ihm und seinen Eltern. Diese Zurechnung lässt sich damit rechtfertigen, dass die meisten Eltern ihre Kinder auch während der Hochschulausbildung finanziell unterstützen. Zudem müssten die Eltern in alternativen privaten Bildungssystemen die Kosten des Studienplatzes ihrer Kinder mitfinanzieren (wie etwa in den USA) und sind insofern indirekte Nutznießer der „kostenlosen“ Hochschulausbildung. Im übrigen beziehen sich die meisten Argumente zu sozialen Aspekten des Studiums auf die Herkunft der Studierenden.

Im Nettoeffekt aus empfangenen hochschulbezogenen Leistungen und Steuerbelastung kommt es trivialerweise zu einer Umverteilung von Haushalten ohne Studierende hin zu Familien mit Studierenden. Dieser Effekt wäre nicht so problematisch, wenn die Bildungsbeteiligung über alle Schichten gleichmäßig verteilt wäre. Das aber ist bekanntlich nicht der Fall. Die Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerks zeigen, dass wir insgesamt eine signifikante überproportionale Beteiligung von höheren Einkommens- und sozialen Schichten unter den Studierenden haben. Von Chancengerechtigkeit kann aus dieser Sicht keine Rede sein.

Zu erwarten ist allerdings, dass es zu einer Umverteilung zumindest innerhalb der Studierenden zugunsten unterer Einkommenschichten kommt, da die Ausbildungsförderung in Form von BAföG an die Einkommenshöhe der Eltern gebunden ist. In der Tat zeigen die Ergebnisse der Querschnittsuntersuchung einen solchen Effekt. Dieser wird jedoch zu einem Teil dadurch kompensiert, dass wir innerhalb der Studierenden eine überproportionale Bildungsbeteiligung höherer Einkommenschichten gerade in besonders kostenintensiven Studiengängen, vor allem in der Medizin, beobachten. Mit anderen Worten: diesen Eltern mit ihren studierenden Kindern kommen besonders hohe Bildungssubventionen in Form von „kostenlosen“ Studienplätzen zu, und genau das gleicht den BAföG-Effekt zu einem Teil wieder aus. Immerhin bleibt ein leichter Umverteilungseffekt „von oben nach unten“. Der entscheidende Nachteil dieser Betrachtungsweise liegt darin, dass sie sich vergangenheitsorientiert auf die Herkunft der Studierenden richtet.

Viel wichtiger aus meiner Sicht sind die eigentlichen Nutznießer der Hochschulausbildung, nämlich die Studierenden selbst. Als Akademiker verdienen sie auf Grund ihrer

Ausbildung später ein überdurchschnittliches Einkommen, so dass eine Lebensbetrachtung angebracht ist.

Die entscheidende Frage lautet hier: Zahlen die Akademiker im Laufe ihres Erwerbslebens die von ihnen genutzten Hochschulleistungen über entsprechend hohe Steuerlasten wieder an den Staat zurück, so dass langfristig gar keine Subventionierung ihrer Ausbildung entsteht?

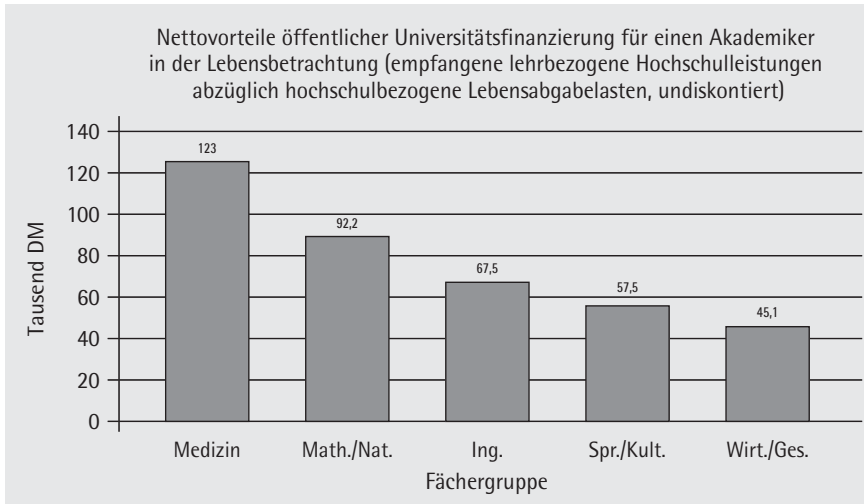
Zur Berechnung der Verteilungseffekte im Längsschnitt sind drei Schritte erforderlich:

1. Bestimmung der vom Akademiker genutzten realen und monetären Leistungen während des Gesamtstudiums. Hier geht es um die Kosten eines Studienplatzes und der sonstigen Vorteile, etwa durch BAföG, Stipendien, Kindergeld, Anrechnungszeiten in der Rentenversicherung usw. Ich habe dabei nach fünf Fächergruppen unterschieden, von den Gesellschaftswissenschaften bis zur Medizin mit naturgemäß sehr unterschiedlich hohen Kosten.
2. Ermittlung der hochschulbezogenen Finanzierungslasten während des Erwerbslebens. Dazu muss zunächst das Lebenseinkommen von Akademikern nach Fächergruppen über Simulationen berechnet werden. Daraus errechnet sich über Inzidenzanalysen die gesamte Steuerlast (von derzeit 38 Steuerarten), die ein Akademiker im Laufe seines Lebens bezahlt. Aus diesem Topf werden ja auch die Hochschulen finanziert. Für unsere Fragestellung ist deshalb auch nur jener Teil der Lebensabgabenlast relevant, der tatsächlich für die Lehre an Hochschulen zur Verfügung steht; das sind knapp 2% der Abgaben.
3. Im Ergebnis ist nun aber entscheidend, welcher Nettoeffekt sich aus dem Vergleich von Lasten und empfangenen öffentlichen Hochschulleistungen ergibt.

Die differenzierten Berechnungen zeigen, dass die hochschulbezogene Finanzierungslast in keiner Fächergruppe ausreicht, um die empfangenen Leistungen auch nur annähernd zurückzuzahlen. Mit anderen Worten: Alle Akademikergruppen zahlen nur einen Teil der vom Staat kostenlos zur Verfügung gestellten Studienleistungen über ihre langfristigen hochschulbezogenen Steuerbelastungen wieder zurück. Es entstehen eindeutig Nettovorteile für die Akademiker.

Aus der Abbildung 1 geht hervor, dass die (undiskontierten) Nettovorteile für einen Akademiker zwischen 45.100 DM (Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften) und 123.000 DM (Medizin) betragen. Die Daten beziehen sich auf das Basisjahr 1983. Die Studie von Sternberg (2001) kommt für 1993 zu noch höheren Werten.

Abbildung 1: Nettovorteile öffentlicher Universitätsfinanzierung für Akademiker



Im Ergebnis subventionieren damit Nichtakademiker mit durchschnittlich nur etwa zwei Drittel des Lebenseinkommens der Akademiker die Hochschulabsolventen erheblich. In der Lebensbetrachtung kommt es also zu einer Umverteilung „von unten nach oben“! Zudem werden kumulative Effekte deutlich: so kommen Medizinstudenten überproportional aus höheren Schichten, erzielen das durchschnittlich höchste Lebenseinkommen und sind zugleich die absolut größten Nettonutznießer der öffentlichen Hochschulfinanzierung.

In Anbetracht dieser Ergebnisse erscheint die derzeitige Finanzierung des öffentlichen Hochschulwesens, aber auch die Ausbildungsförderung, in einem völlig anderen Licht: Danach wäre es geradezu „unsozial“, die Akademiker als die eigentlichen Nutznießer nicht generell an der Finanzierung der empfangenen Hochschulleistungen zu beteiligen.

Bevor ich geeignete Reformansätze zur Hochschulfinanzierung aus der Verteilungsperspektive skizziere, sind indes noch einige Anmerkungen zur Effizienz unseres Hochschulwesens erforderlich, da auch dieser Aspekt in der aktuellen Reformdiskussion von wesentlicher Bedeutung ist. Aus ökonomischer und ordnungspolitischer Sicht erscheint er sogar noch wichtiger als die politisch zu bewertenden Verteilungseffekte.



### 2.2.3 Anreizeffekte

Hier geht es zunächst um die Auswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung auf die Effizienz und Effektivität des deutschen Hochschulsystems. Ungeachtet der Tatsache, dass die Leistungen und Qualität der deutschen Hochschulen trotz der Finanzierungs- und Massenproblematik weit besser sind als manchmal behauptet, deuten zahlreiche Belege auf Ineffizienz und Ineffektivität und damit auf eine Verschwendung knapper Ressourcen im deutschen Hochschulsystem hin.

Schlagwortartig nenne ich nur einige Phänomene:

- ein nur in Ausnahmefällen überdurchschnittliches Image der staatlichen Hochschulen,
- im internationalen Vergleich überdurchschnittlich lange Studienzeiten mit den weltweit ältesten Studenten,
- problematische Qualität der Lehre,
- im internationalen Vergleich schlechte Betreuungsrelationen, vor allem in den Massenfächern,
- überfrachtete, praxisferne Studienpläne,
  - ineffiziente Organisation des Lehrbetriebs,
  - mangelnde Kontrolle der Qualität des Lehreinsatzes der Professoren (Evaluationen ohne Sanktionen),
  - überfüllte Hörsäle, unzureichende Ausstattung,
  - Folge: nur wenige Prozent der Studierenden erreichen in der Regelstudienzeit ihr Ziel,
- keine Möglichkeit der Hochschulen zur spezifischen Auswahl der Studierenden,
  - zu große Zahl ungeeigneter oder orientierungsloser Studenten,
  - in zahlreichen Fächern hohe Abbrecherquoten (bis zu 60%),
- bürokratische Schwerfälligkeit bei geringer Flexibilität der eingesetzten Mittel, Status quo Denken, Proporzorientierung,
- zum Teil Beschäftigung von Akademikern in wenig qualifizierten Berufsfeldern.

Wenn auch viele dieser Kritikpunkte häufig genug populistischen Charakter haben und weniger die Universität selbst treffen, als vielmehr die politisch vorgegebenen Rahmenbedingungen, ist als Zwischenfazit festzuhalten: Offensichtlich erfolgt weder die Produktion des Gutes Hochschulausbildung selbst effizient (Produktionsineffizienz), noch stimmt das strukturelle und größenmäßige Angebot an ausgebildeten Akademikern mit der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt überein (Allokationsineffizienz).

Die wesentliche Ursache für die aktuellen Probleme der staatlichen deutschen Hochschulen liegt neben der Unterfinanzierung und dem Massenphänomen in der fast vollständigen Auflösung des Verbundes von Nutzern (Studierenden), Anbietern (Hochschullehrer und Hochschulen), Entscheidern (Politikern) und Zahlern (Steuerzahlern).

- Die Studierenden sind die Nutznießer von Leistungen, die sie zum größten Teil nicht finanzieren. Sie unterliegen damit der so genannten Fiskalillusion und fragen das vermeintlich kostenlose Angebot maximal nach. Überlange Studienzeiten und Fehlentscheidungen sind die Folge.
- Die Hochschullehrer bieten eine Ausbildung an, auf die die Studierenden als Nachfrager so gut wie keinen Einfluss haben. Sie können es sich daher leisten, an den Bedürfnissen der Studierenden und den Anforderungen des Arbeitsmarktes vorbei zu lehren und gleichzeitig die Lehre durch die höher renommierte Forschung zu substituieren. Unterstützt wird dies dadurch, dass eine qualitativ gute Lehre durch vermehrten Zulauf an Studierenden und die damit verbundene Mehrbelastung gleichsam „bestraft“ wird.
- Die Hochschulen selbst können sich ihre Studierenden nicht aussuchen und sind organisiert wie jede andere öffentliche Institution mit öffentlichem Dienstrecht, Kameeralistik (Haushaltsrecht) und verkrusteten, relativ unbeweglichen Strukturen – mit allen bekannten negativen Folgen.
- Die Politiker entscheiden fernab von den Hochschulen unter unvollkommenen Informationen über Hochschulstrukturen und das Angebot. Unabhängig von den politisch induzierten Finanzierungsdefiziten zeigt sich ein aktuelles Beispiel in dem gerade verabschiedeten Hochschulrahmengesetz und dessen Novelle, die Studiengebühren generell verbieten will.
- Die Steuerzahler schließlich finanzieren ein Gut, auf das sie keinen Einfluss haben und das sie größtenteils gar nicht in Anspruch nehmen.

Unter diesen wettbewerbsfeindlichen Rahmenbedingungen sind Ineffizienz, Ineffektivität und Unzufriedenheit aller Beteiligten geradezu vorprogrammiert. Das Gesamtsystem unterliegt einem eindeutigen Steuerungsdefizit, das das Verhalten aller beteiligten Akteure in unerwünschter Weise beeinflusst. Obwohl sich jeder im System rational verhält und seinem natürlichen Eigeninteresse folgt, stellen sich letztlich alle schlechter als bei einem Verbund, d.h. einer Koppelung von Nutzern, Zahlern, Anbietern und Entscheidern. Unter Effizienzaspekten muss eine Reform der Hochschulfinanzierung also zu einer Stärkung dieses Verbundes im deutschen Hochschulsystem beitragen.

### 3 Bedingungen für eine nutzerorientierte Studienfinanzierung

Aus meinen Ausführungen ergibt sich deshalb nur die eine Schlussfolgerung: Die eigentlichen Nutznießer der akademischen Bildung müssen aus Verteilungs- und Anreizgründen stärker an den Kosten beteiligt werden als bisher. Die Frage der Umsetzung dieser Forderung ist allerdings offen.

In jedem Falle müssen die Reformvorschläge die folgenden Bedingungen erfüllen:

1. Die nachgewiesenen langfristig problematischen Umverteilungseffekte sollten gemindert werden, d.h. die finanziellen Lasten sollten von jenen getragen werden, die unmittelbare Nutznießer der Hochschulausbildung sind.
2. Die Chancen einer Hochschulbildung dürfen nicht durch die soziale Herkunft eingeschränkt, sondern sollten gegenüber dem bisherigen System verbessert werden.
3. Die Effizienz und Qualität des Hochschulsystems in der Ausbildung sollten gesteigert werden
4. Nutzerbeiträge müssen die finanzielle Situation der Hochschulen verbessern und damit der Unterfinanzierung entgegenwirken, d.h. zusätzliche Mittel müssen direkt bei den betroffenen Hochschulen verbleiben und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Lehre dienen.
5. Falls positive Effekte der akademischen Ausbildung von Individuen für die Gesellschaft insgesamt nachgewiesen werden (externe Effekte), sollte sich die Gesellschaft in diesem Umfang an den Hochschulkosten beteiligen.

### 4 Modellelemente für eine nutzerorientierte Bildungsfinanzierung

Mein Vorschlag beinhaltet drei grundlegende Elemente oder drei Säulen, die integriert gesehen werden müssen und all diesen Kriterien genügen, nämlich

- Nutzungsentgelte (Studiengebühren oder Studienbeiträge),
- Bildungsdarlehen.
- Bildungsgutscheine oder Studienkonten.

Gegebenenfalls sind diese Säulen zu differenzieren und eventuell um weitere Elemente zu ergänzen. Dazu gehören leistungsabhängige Stipendien, Förderung des Bildungssparens sowie gegebenenfalls die Umwandlung des Kindergelds und der Kinderfreibeträge in einen Sockelbetrag für Studierende (falls die Eltern für ihre studierenden Kinder nicht mehr unterhaltspflichtig sind). Im Folgenden sind die drei grundlegenden Säulen kurz zu diskutieren.

#### 4.1 Nutzungsentgelte

Studiengebühren sollten als Nutzungsentgelte zur Deckung der lehr- und fächerbezogenen Kosten beitragen. Das Studium wird in diesem Zusammenhang als eine Investition in zukünftige Berufs- und Einkommenschancen begriffen. Dies hätte folgende Vorteile:

- Vermeidung der problematischen langfristigen Umverteilungseffekte „von unten nach oben“, dies allerdings nur dann, wenn ein ausreichend hoher privater Finanzierungsanteil die staatliche Finanzierung ergänzt bzw. ersetzt und sich die Nutzungsentgelte nach den fächerbezogenen unterschiedlichen Nettovorteilen aus der akademischen Bildung richten.
- Positive Auswirkungen auf die angebots- und nachfragebezogene Effizienz des Hochschulsystems durch die Koppelung von staatlicher Leistung an die individuelle Nutzung im Sinne des Verbundprinzips. Bedingung dafür ist, dass die Studiengebühren nicht in den allgemeinen Staatshaushalt eingehen, sondern die Hochschulen selbst die unmittelbaren Empfänger sind und sie sich ihre Studierenden selbst aussuchen können.
- Der gestärkte Verbund zwischen Nutzern und Anbietern würde für einen entsprechenden Wettbewerb der Universitäten um Studierende führen.
- Dies würde sich positiv auf die Rahmenbedingungen und die Qualität der Lehre auswirken, was noch durch einen engeren Verbund zwischen dem einzelnen Hochschullehrer und den Studierenden gefördert werden könnte, wenn man etwa an eine lehr- und leistungsbezogene Honorierung denkt.
- Außerdem könnten Studierende berechtigterweise eine gute Qualität der Lehre fordern.
- Der Wettbewerb würde zu Kostenminimierung, zu ausdifferenzierten nachfrage- und arbeitsmarktorientierten Studiengängen mit entsprechender Profilierung, zu Lehrinnovationen und ganz generell zu einer besseren Betreuungskultur für Studierende führen.
- Ein höheres Kostenbewusstsein der Studierenden senkt die nachfragebedingten überlangen Studienzeiten.
- So genannte „Scheinstudenten“ würden verschwinden, d.h. für pro-forma-eingeschriebene Studenten, die nur die finanziellen Vorteile einer Immatrikulation nutzen wollen, würde sich eine Immatrikulation nicht mehr „lohnen“ (dies ist etwa in Bayern und Österreich für die Studenten mit Zweitstudium zu beobachten).
- Sorgfältigere Auswahl eines Studiums und damit Vermeidung kostspieliger Parkstudien.
- Generell käme es zu einem Umdenken von Hochschulausbildung als einem Konsumgut hin zu einer Investition wie in anderen beruflichen Ausbildungsgängen auch.
- Schließlich würde auch die ZVS in ihrer bisherigen Funktion überflüssig.

Bemerkenswert ist, dass eine repräsentative Befragung im Auftrag des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) im Jahr 1998 zeigt, dass unter der Voraussetzung, dass die Gebühren an die Hochschulen gehen und dort zur Verbesserung der Lehrbedingungen führen, immerhin 47 % der befragten Studenten Studiengebühren in Höhe von 1.000 DM pro Semester befürworten würden. In der Bevölkerung gibt es bei solchen Konditionen sogar eine Mehrheit von 57 % (im Jahr 2000). Im übrigen ist die Bundesrepublik zur Zeit eines der wenigen OECD-Länder, das auf die Erhebung von Studiengebühren verzichtet.

An dieser Stelle seien noch einige Anmerkungen zu den derzeit auf breiter Front eingeführten Gebühren für Langzeitstudierende erlaubt. Aus folgenden Gründen sind sie mit den hier aufgeführten Argumenten für Nutzungsentgelte nicht vereinbar:

- Sie haben den Charakter von Strafgebühren und entsprechen gerade nicht dem anzustrebenden Äquivalent von Leistung und Gegenleistung.
- Sie treffen vermutlich gerade die sozial Schwachen, die wegen zu geringer Einnahmen während des Studiums jobben mussten und nun gerade dann, wenn sie ihr Studium mit Abschlussprüfungen beenden sollen, noch zusätzlich arbeiten müssen, um die Langzeitgebühren zu finanzieren.
- Sie vermindern nur marginal und nur für die Betroffenen die problematischen Umverteilungseffekte.
- Sie haben nur äußerst geringe Anreizeffekte für die weit überwiegende Mehrheit der Studierenden, die ihr Studium ohnehin in dem derzeit üblichen Zeitrahmen bewältigen.
- Sie wirken sich nicht auf den Wettbewerb zwischen den Hochschulen aus.
- Sie wirken dann tendenziell verlängernd auf die Studienzzeit, wenn für Hochschulen ein Anreiz entsteht, sich über Langzeitgebühren zusätzliche Finanzmittel zu verschaffen.

Insgesamt ist die Einführung von Langzeitgebühren deshalb als der falsche Weg abzulehnen, zumal die oben erwähnten Rahmenbedingungen (insbesondere Darlehenslösungen) fehlen und ihre negativen Begleitumstände auch die Einstellung gegenüber allgemeinen Nutzungsentgelten weiter verschlechtern dürfte.

Die wesentlichen Argumente gegen generelle Studiengebühren gehen davon aus, dass solche Nutzungsentgelte Studienwillige von einem Studium abhalten würden und dass vor allem Kinder aus unteren Einkommensgruppen sich aus finanziellen Gründen kein Studium mehr leisten können. Studienentgelte würden also Abschreckungseffekte etablieren, die nur eine staatliche Finanzierung mit einem gebührenfreien Studium verhindern könne.

Internationale Vergleiche zeigen, dass der Anteil von Studierenden in Deutschland im Vergleich zu Ländern mit Studiengebühren durchweg geringer ist, das Argument der Abschreckung generell also nicht besonders tragfähig erscheint. Dennoch ist es zu beachten, da es in der politischen Diskussion eine wesentliche Rolle spielt und alles getan werden muss, damit es eben nicht zu solchen Effekten kommt. Um dem zu begegnen und um gleichzeitig die Chancengleichheit beim Hochschulzugang gegenüber dem heutigen System zu erhöhen, muss eine zweite Säule der Hochschulfinanzierung integriert werden.

#### 4.2 Bildungsdarlehen

Danach sollte jeder Studierende einen Rechtsanspruch auf ein staatlich garantiertes Bildungsdarlehen erhalten, mit dem er seine Studiengebühren und Kosten des Lebensunterhalts finanzieren kann. Die maximale Höhe richtet sich dabei nach dem durchschnittlichen Bedarf eines Studierenden zum Lebensunterhalt, etwa nach den Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerks, sowie nach den jeweils zu entrichtenden Nutzungsentgelten.

Als wichtiges Element dieses Bildungsdarlehens ist festzuhalten, dass es nach Ende des Studiums einkommensabhängig einschließlich der marktüblichen Zinsen (oder evtl. geringer verzinslich) zurückzuzahlen ist. Die Bindung der Rückzahlung der Darlehensschuld an die Einkommenshöhe ist notwendig, um zu verhindern, dass begabte junge Menschen auf ein Studium verzichten, weil sie sich aufgrund einer unsicheren beruflichen Zukunft nicht verschulden können oder wollen. Das gilt für akademische Arbeitslose oder Geringverdiener genauso wie für Akademiker, die wegen ihrer Kinder aus dem Berufsleben ausscheiden. Da für ein solches Modell kein privater Kreditmarkt existieren kann, ist die staatliche Garantie erforderlich. Für die konkrete Ausgestaltung gibt es bereits ausgearbeitete Vorschläge (z. B. CHE/Stifterverband 1999). Als Vorbild kann hier das australische Modell herangezogen werden.

Schlagwortartig können als Vorteile einer solchen Regelung herausgehoben werden:

- Die Eigenverantwortung der Studierenden als erwachsene junge Menschen würde gestärkt. Sie sind es, die über ihre Ausbildung in ihre eigene Zukunft investieren.
- Die finanzielle Unabhängigkeit von den Eltern hat gleichzeitig einen wichtigen Einfluss auf die Entscheidung der Eltern für ein Studium ihrer Kinder, die bereits viel früher beim Übertritt in weiterführende Schulen getroffen wird. Wenn Eltern aus der finanziellen Verantwortung für ihre studierenden Kinder entlassen werden, fällt gerade für sozial Schwache diese Entscheidung leichter. Dies stärkt die Chancengerechtigkeit.

- Im Unterschied zum heutigen BAföG-System würde das Darlehen zur Bestreitung aller ausbildungsbedingten Kosten ausreichen, so dass kaum mehr Anreize zu studienzeitverlängerndem Jobben bestehen. Im Gegenteil würden Anreize zur Studienzeitverkürzung entstehen, da dann eine geringere Darlehensschuld anfällt.
- Daneben könnten Auslandssemester erleichtert werden, für die das heutige BAföG nicht ausreicht.
- Zudem könnten auch diejenigen ein Studium aufnehmen, die im derzeitigen System zwar aufgrund der Höhe des Einkommens der Eltern nicht BAföG-berechtigt sind, von ihren Eltern jedoch keine ausreichende Unterstützung bekommen und ihren Rechtsanspruch (aus verständlichen Gründen) nicht einklagen wollen.
- Im übrigen liegt die Zustimmung der Bevölkerung zu einem Modell mit Studiengebühren, die den Hochschulen zu Lehrzwecken zugute kommen, und das mit dem hier vorgestellten Bildungsdarlehen gekoppelt ist, bei einer deutlichen Mehrheit von 62 % (repräsentative Umfrage des CHE im Jahre 2000).

Der vermutete Nachteil von Bildungsdarlehen liegt in möglichen Abschreckungseffekten. Allerdings zeigen internationale Erfahrungen, insbesondere mit dem australischen Modell, dass durch ein solches Darlehenssystem nicht nur der Anteil der Studierenden erhöht werden kann, sondern auch sozial bedingte Abschreckungseffekte im Zusammenhang mit Gebühren und Darlehen nicht entstehen.

### 4.3 Bildungsgutscheine

Als dritte Säule einer Reform der Hochschulfinanzierung sollten Bildungsgutscheine eingeführt werden. Sie stellen als eine Art Stipendium eine staatliche Subvention dar, mit der die öffentliche Hand die Kosten der Hochschulausbildung übernimmt. Die ökonomische Begründung für solche Bildungsgutscheine liegt in den so genannten externen Vorteilen akademischer Bildung für die Gesellschaft, die die Allgemeinheit in entsprechender Höhe ausgleichen soll. Das Problem liegt allerdings genau in der Höhe dieser externen Effekte, die schon deshalb stark umstritten ist, da die gesamte Literatur zeigt, dass solche Effekte nur schwer nachweisbar sind. Größtenteils sind sie durch höhere akademische Einkommen bereits bei den Akademikern selbst „internalisiert“ (zu einem Überblick: *Stuchtey 2001*).

Praktisch gesehen erhalten Studenten Bildungsgutscheine für ihr Studium, die sie jedes Semester bei der Rückmeldung vorlegen. Die Hochschulen selbst müssen sich wiederum durch die Einreichung der Gutscheine beim Staat refinanzieren. In diesem Zusammen-

hang könnte Hochschulen das Recht eingeräumt werden, sich ihre Studenten selbst auszusuchen, wie auch umgekehrt Studierende sich bei der Hochschule ihrer Wahl bewerben könnten. Die differenzierte Ausgestaltung könnte auch in Form von Studienkonten erfolgen, wie sie jetzt in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz eingeführt werden sollen (*siehe den Beitrag von Jürgen Zöllner in diesem Heft*).

Ein genereller Vorteil solcher Gutscheinmodelle liegt darin, dass sie neben den Nutzungsentgelten zu einem verschärften Wettbewerb der Hochschulen um die besten Studenten führen und damit zusätzlich die Qualität des Lehrangebots fördern. Nachteilig ist allerdings, dass die erhofften Anzeizeffekte im Vergleich zu den Nutzungsentgelten weit geringer sind, da die Bildungsgutscheine gleichsam „kostenlos“ ausgegeben werden. Gerade deshalb fallen die Anreize für die Studenten selbst kaum ins Gewicht.

Im Gesamtkontext der Neuorientierung der Finanzierung durch die Nutzer ist die Einführung von Bildungsgutscheinen bzw. Studienkonten ein Schritt in die richtige Richtung. Sie können jedoch keineswegs als Alternativmodell zu Studiengebühren mit Darlehensfinanzierung dienen, sondern allenfalls als eine Ergänzung. Unabhängig von den schwächeren Anzeizeffekten beheben sie nicht die problematischen langfristigen Umverteilungseffekte. Zudem zeigen alle vorliegenden nationalen und internationalen Erkenntnisse, dass es keine Argumente gibt, die eine Vollsubventionierung einer akademischen Ausbildung aufgrund von externen Effekten rechtfertigen würde.

## 5 Zusammenfassung

Die (teilweise) Finanzierung der Hochschulen durch die Nutzer ist mit Chancen und Risiken verbunden. Die Chancen von Nutzungsentgelten liegen in größerer Verteilungsgerechtigkeit, Stärkung der Hochschulautonomie und des Wettbewerbs, positiven Anzeizeffekten für Lehrende und Lernende, einer verbesserten Profilierung und Qualität der Lehre, der Stärkung der studentischen Eigenverantwortung und der verminderten Unterfinanzierung. Risiken liegen in Abschreckungseffekten, mangelnder Chancengleichheit beim Hochschulzugang, Verwaltungsineffizienz und der Gefahr, dass sich der Staat noch weiter aus der Finanzierung zurückzieht.

Entscheidend ist daher, dass ein sozialverträgliches Modell zur Studienfinanzierung etabliert wird, das die Chancen nutzt und die Risiken vermeidet. Das vorgestellte Drei-Säulen-Modell aus Nutzungsentgelten, Studiendarlehen und Bildungsgutscheinen bzw. Studienkonten mit den oben genannten Bedingungen erfüllt die generellen Anforderungen



an ein verteilungsgerechtes und allokativ-effizientes Finanzierungssystem der Hochschulen, das den Staat nicht aus der Verantwortung entlässt und dennoch die Nutzer einbezieht. Ein solches Modell kann ergänzt werden um ein leistungsbezogenes Stipendiensystem, um Bildungssparen, evtl. auch um einen Sockelbetrag, der sich aus der Verlagerung des Kindergeldes direkt zu den Studierenden finanzieren ließe.

Das entscheidende Defizit der derzeitigen Debatte um Studiengebühren liegt darin, dass Studienentgelte vor allem in der politischen Auseinandersetzung fast immer isoliert betrachtet werden. Wenn man aber nicht die entscheidenden Rahmenbedingungen und ergänzende Modellelemente einbezieht, muss eine solche Diskussion zwangsläufig zu einer Ablehnung führen. Würde man Nutzungsentgelte aber generell verbieten, ließe man entscheidende Verbesserungspotentiale im Hochschulwesen ungenutzt und würde gleichzeitig problematische Verteilungseffekte zementieren. Insofern ist die (Mit-)Finanzierung durch die Nutzer ein wesentliches und unverzichtbares Element in den derzeitigen Reformbemühungen um mehr Autonomie und Wettbewerb zwischen den Hochschulen.

#### Literatur:

*CHE und Stifterverband*, Hg. (1999): *InvestiV und GefoS: Modelle der individuellen und institutionellen Bildungsfinanzierung im Hochschulbereich*, Gütersloh und Essen.

*Gröske, Karl-Dieter (1994)*: Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt, in: R. Lüdeke (Hg.): *Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 221/II, Berlin, S. 71 bis S. 147.

*Gröske, Karl-Dieter (2001)*: Wer finanziert wem das Studium? Verteilungswirkungen der Hochschulfinanzierung – Kritische Anmerkungen zu einem Gutachten von R. Sturn und G. Wohlfahrt, in: D. Dohmen und Birgitt A. Cleuvers (Hg.): *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule*, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Gütersloh (erscheint März 2001).

*Holtzmann, Hans-Dieter (1994)*: Öffentliche Finanzierung der Hochschulausgaben in der Bundesrepublik Deutschland – Verteilungseffekte, allokativen Folgen und Reformbedarf, in: K.-D. Gröske (Hg.): *Forum Finanzwissenschaft*, Bd. 5, Nürnberg.

*Schuller, Phillip; Peer Ederer, Christian Kopf (2000)*: Umverteilung von unten nach oben durch gebührenfreie Hochschulausbildung, Gütersloh.

*Sternberg, Lars (2001): Staatliche Finanzierung der Hochschulausbildung – Umverteilung von „unten“ nach „oben“?, in: K.-D. Gröske (Hg.): Forum Finanzwissenschaft, Bd. 22, Nürnberg.*

*Stuchtey, Tim (2001): Die Finanzierung von Hochschulbildung : eine finanzwissenschaftliche Analyse und ihre ordnungspolitischen Konsequenzen, Baden-Baden.*

*Sturn, Richard; Wohlfahrt, Gerhard (2000): Umverteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung in Deutschland, Gutachten im Auftrag des deutschen Studentenwerkes, Graz.*

**Anschrift des Verfassers:**

Prof. Dr. Karl-Dieter Gröske  
Rektor der Universität Erlangen-Nürnberg  
Schlossplatz 4  
91054 Erlangen  
E-Mail: rektor@zuv.uni-erlangen.de