

THEMA AKTUELL

Die Diskussion um die Studiengebühren hält an. Befürworter und Gegner nehmen dabei zum Teil unversöhnliche Standpunkte ein. Prof. Detlef Müller-Böling vom Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) will die Debatte in objektivere Bahnen lenken und stellt ein neues Studienbeitragsmodell vor.

Studiengebühren: Effizient, gerecht und leistungsorientiert

Ausgangspunkt für die Konzeption des Studienbeitragsmodells waren zwei ökonomische Argumentationsstränge:

1. Die klassischen allokativen Begründungen für Marktversagen sind nicht geeignet, eine staatliche Vollfinanzierung des knappen Gutes Hochschulbildung zu rechtfertigen: Hochschulbildung erfüllt weder das Kriterium der Nichtrivalität im Konsum noch das Kriterium der Nichtausschließbarkeit vom Kon-

Hochschulbildung ist kein öffentliches Gut

sum. Damit ist es kein öffentliches Gut. Informationsprobleme hinsichtlich der Qualität der Hochschulbildung rechtfertigen zwar staatliche Interventionen – beispielsweise in Form von staatlich geregelter Akkreditierung oder staatlichen Maßnahmen zur Schaffung von Transparenz der Lehrleistung – sind jedoch ebenfalls kein Grund für staatliche Finanzierung. Das häufig im Zusammenhang mit Bildung vorgebrachte Argument der Meritorisierung, also eines staatlichen Eingriffs entgegen der Präferenzen der Bürger, fußt auf einem paternalistischen Staatsverständnis und gibt staatlichen Entscheidungsträgern einen Freibrief für beliebige staatliche Eingriffe. Es führt deshalb in diesem Zusammenhang nicht weiter.

Bleibt die Tatsache, daß Hochschulbildung externe Effekte verursacht (z.B. im Zusammenhang mit

Produktivitätsspillovers am Arbeitsplatz oder Wachstumseffekten). Dadurch läßt sich eine staatliche Teilfinanzierung begründen. Studiengebühren sollten also zur staatlichen Finanzierung hinzutreten, sie jedoch nicht ersetzen.

2. Die Chancen und Risiken, die mit der Einführung von Studiengebühren verbunden sind, liegen auf der Hand: Es besteht die Gefahr der sozialen Selektion und Abschreckung. Außerdem drohen die Studiengebühren in staatlichen Haushalten zu versickern oder durch hohe Verwaltungskosten aufgezehrt zu werden. Andererseits bieten Studiengebühren jedoch die Perspektive, die Unterfinanzierung der Hochschulen zu mindern. Hinzu kommt, daß angesichts der individuellen Vorteile der Hochschulbildung Gerechtigkeit im Sinne von Leistung und Gegenleistung geschaffen werden könnte. Studiengebühren können Anreize zu wirtschaftlichem Handeln setzen und ein Anbieter-Nachfrager-Verhältnis zwischen Hochschule und Studierenden etablieren, in dem die Nachfrager Lehrleistungen aktiv einfordern und die Anbieter finanzielle Anreize erhalten, ein präferenzgerechtes Lehrangebot bereitzustellen.

Die sachliche Analyse der Chancen und Risiken sollte somit an die Stelle pauschaler Urteile über Studiengebühren treten. Die Einführung von Studiengebühren ist dann empfehlenswert, wenn es gelingt, ein Modell zu konzipieren, das die Risiken vermeidet und die Chancen

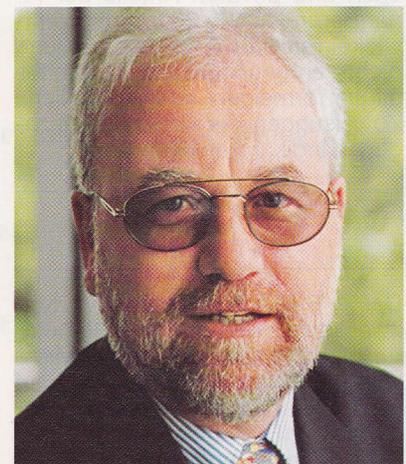
nutzt. Mit dem hier vorgestellten Studienbeitragsmodell wurden erste Schritte in Richtung auf die Entwicklung eines in Deutschland realisierbaren Gebührenmodells in Angriff genommen. Es ist pragmatisch ausgerichtet, da es die Rahmenbedingungen im deutschen Hochschulsektor berücksichtigt. Beispielsweise werden Maßnahmen einbezogen, die bei allen Beteiligten

Sachliche Analyse statt pauschaler Urteile

ten die Akzeptanz des Modells sichern. Außerdem gilt die Prämisse, daß das Modell angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte keine zusätzlichen Lasten für die Staatskasse erzeugen darf. Das Studienbeitragsmodell wird im folgenden grob skizziert.

Die Beitragserhebung (incl. der Festlegung der Beitragshöhe) soll durch Landesgesetze geregelt werden, bzw. sollen sie die Hochschulen zur Erhebung von Studienbeiträgen (incl. eigener Spielräume bei der Beitragshöhe) ermächtigen. Letzteres würde Wettbewerb, Autonomie und Profilbildung der Hochschulen fördern und bei der Einführung der Beiträge zu einem Konsens zwischen Land und Hochschule führen.

Grundsätzlich zahlen alle Studierenden Beiträge. Dies entspricht



Detlef Müller-Böling:
Die Einnahmen werden
nur für die Lehre eingesetzt

dem fundamentalen Prinzip der Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung. Ausnahmen könnten während der ersten zwei Hochschulsemerster (in denen die Studierenden feststellen können, ob das gewählte Studium „das Geld

wert ist“) oder mittels eines bestimmten Prozentsatzes an Freiplätzen gemacht werden (um mögliche Abschreckungswirkungen durch doppelte Zahlungsverpflichtungen aus Studienbeiträgen und BAföG zu vermeiden).

Um eine Anbieter-Nachfrager-Beziehung zu etablieren, erfolgt die Beitragszahlung direkt an die jeweilige Hochschule. Die Hochschulen haben dadurch die Möglichkeit, „Drittmittel für die Lehre“ zu erzielen. Dies führt im bisher stark forschungsorientierten Anreizsystem für Wissenschaftler zu einer stärkeren Berücksichtigung der Lehre. Denn eine hohe Lehrleistung zieht Studierende an und zahlt sich finanziell aus.

Gleichzeitig muß gesichert sein, daß der Staat sich nicht im Umfang des Beitragsaufkommens aus der Hochschulfinanzierung zurückzieht. Wenn die Beiträge in öffentlichen Haushalten versickern, würden die Leistungsanreize für die Hochschulen beseitigt werden und es würde sich nichts an der Unterfinanzierung ändern. Geeignete Maßnahmen zur Sicherung der staatlichen Zuweisungen sind die Fixierung des staatlichen und privaten Anteils an der Finanzierung eines Studienplatzes und die Einführung formelgebundener, an Studierenden-Indikatoren gekoppelter staatlicher Zuweisungen. Sind z.B. – wie in Neuseeland – die staatlichen und privaten Anteile der Finanzierung auf 75:25 fixiert, so entwickeln sich die Anteile parallel und nicht entgegengesetzt. Gleiches gilt für formelgebundene staatliche Zuweisungen, die sich an lehrbezogenen Indikatoren orientieren.

Die Verwendung der Beiträge muß überprüfbar sein

Das Beitragsaufkommen wird zweckgebunden für die Lehre eingesetzt. Die Verwendung der Mittel wird dokumentiert und sollte auf systematischen Informationserhebungen (z.B. mittels Befragungen) über Mängel und Engpässe der Lehre beruhen. Dadurch wird der Nutzen der Studienbeiträge transparent, außerdem ist die Verwendung überprüfbar.

Studierende, die den Studienbeitrag nicht aufbringen können, können ein Studiendarlehen aufnehmen, das einkommensabhängig zurückgezahlt wird. Damit ist sichergestellt, daß jeder Studienwilli-

ge das Geld aufbringen kann. Die Einkommensabhängigkeit der Rückzahlung sorgt dafür, daß Rückzahlungsverpflichtungen nur dann entstehen, wenn aus dem Studium tatsächlich individuelle Vorteile in Form hoher Einkommen resultieren.

Studiendarlehen für alle

Die Darlehen werden von privaten oder öffentlich-rechtlichen Banken zum Kapitalmarktzins vergeben. Eine „Studienkreditanstalt“ (SKA) übernimmt die Ausfallsicherung und damit das volle Risiko. Durch die SKA werden die einkommensabhängigen Rückzahlungen von den Zins- und Tilgungszahlungen abgekoppelt. Die privaten Banken erhalten also auf jeden Fall die vereinbarten Zins- und Tilgungsraten von der SKA. Diese Konstruktion ermöglicht eine private (Anschub-) Finanzierung des Darlehenssystems. Staatliche Haushalte werden also nicht zusätzlich belastet, und die Beitragseinnahmen kommen den Hochschulen sofort zugute. Die Darlehenssicherung durch die SKA sorgt für einen niedrigen Zinssatz, denn sie löst auch das Problem der nicht vorhandenen dinglichen Sicherungsmöglichkeiten.

Rückzahlungsausfälle werden über eine aus dem Beitragsaufkommen finanzierte Rücklage gedeckt. Auch hier erfolgt also keine Belastung öffentlicher Kassen. Da die Rücklage die Drittmittel für die Lehre mindert, entsteht für die Hochschulen der Anreiz, qualifiziert und marktgerecht auszubilden, um so die Ausfallrisiken zu minimieren. Dabei zeigt sich eine interessante Eigenschaft des Modells: Wenn die Hochschulen immer mehr arbeitslose Akademiker produzieren, steigen die Rücklagen ständig, und die Drittmittel für die Lehre sinken. Die Hochschulen bekommen also immer weniger Geld. Sie erbringen keine Leistung und erhalten folgerichtig auch keine Gegenleistung.

Der Rückzahlungstarif enthält eine Einkommensgrenze, die sicherstellt, daß Geringverdiener bzw. Arbeitslose keine Rückzahlungen leisten müssen. Bei Überschreiten der Grenze wird ein progressiver Tarif angewandt (entweder durch eine lineare Progression oder einen Stufentarif mit zwei bis drei Rückzahlungssätzen), der zu einer schnellen Rückzahlung bei Hoch-

verdienern und einer langsamen Rückzahlung bei Niedrigverdienern führt. Absolventen mit niedrigem Einkommen werden zu Beginn ihrer Berufskarriere finanziell geschont und realisieren durch den zeitlichen Aufschub einen geringeren Gegenwartswert der Zahlung als Bezieher höherer Einkommen mit demselben Darlehensvolumen.

Um die administrativen Kosten gering zu halten, wird die Darlehensgewährung nicht an Bedingungen geknüpft. Aufwendige Einkommensprüfungen sind also nicht notwendig. Auch die sonstigen Regelungen tragen dazu bei, daß das Modell administrativ handhabbar bleibt. So soll etwa die SKA möglichst zentral organisiert werden, um Größenvorteile bei der Abwicklung auszuschöpfen. Die Einziehung der Rückzahlungen kann über das Finanzamt oder einen Direktabzug beim Arbeitgeber erfolgen. Alternativ kann eine individuelle Meldepflicht der Absolventen bei der SKA vorgesehen werden.

Insgesamt schafft das Modell viele Anreize für ein effektives Handeln aller Beteiligten. Es legt Wert auf Akzeptanz und auf schnellen und direkten Mittelzufluß an die Hochschulen. Es vermeidet Studienzugangsbarrrieren und sorgt für Gerechtigkeit. Der Verzicht auf zusätzliche staatliche Finanzierung im Rahmen des Darlehenssystems ist eine wesentliche Bedingung für die Realisierbarkeit des Modells in Zeiten knapper öffentlicher Kassen.

Die Studienbeiträge sind nur ein Teil der Reform

Studienbeiträge allein sind allerdings noch längst kein Allheilmittel. Sie sind lediglich Teil einer umfassenden, aufeinander abgestimmten Gesamtreform des Hochschulsektors. Dazu gehören beispielsweise auch die Reform der staatlichen Hochschulfinanzierung durch Globalhaushalte sowie eine leistungs- und volumenbezogene Mittelvergabe.

Ebenso wichtig sind ein stärkerer Wettbewerb beim Hochschulzugang und die Veränderung hochschulinterner Organisationsstrukturen, die zur besseren und flexibleren Anpassung an die Nachfragerwünsche führen. Nur wenn diese weiteren Bedingungen erfüllt sind, werden sich die positiven Wirkungen der Studienbeiträge voll entfalten können.