

Studiengebühren

Lösungen und Erfahrungen aus fünf Ländern

Ein Schlußwort

Prof. Dr. Detlef Müller-Böling, Leiter des CHE
Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh



*„Die Erfahrungen aus
Ländern mit Studienge-
bühren können uns zeigen,
welche Wirkungen in
Deutschland zu erwarten
wären.“*

1. ARGUMENTATIONSBEREICHE

Bei dem Thema Studiengebühren geht es um fünf Argumentationsbereiche, die implizit oder explizit von allen Referenten angesprochen wurden:

- bildungspolitische Argumente
- sozialpolitische Argumente
- verteilungspolitische Argumente
- hochschulpolitische Argumente sowie
- finanzpolitische Argumente.

2. BILDUNGSPOLITISCHE ARGUMENTE

2.1. Anforderungen

Alle hoch entwickelten Länder dieser Erde haben seit Anfang der sechziger Jahre ihre Hochschulsysteme quantitativ erweitert von rund 5 Prozent eines Altersjahrgangs bis auf 30 bis 50 Prozent. Die Begründung hierfür ist, daß wissenschaftliche Erkenntnis und Methodik in einem nie gekannten Ausmaß Grundlagen unserer Entscheidungen sind. Wir leben in einer wissenschaftsbasierten Gesellschaft, aus der sich zwangsläufig die Forderung ergibt, breite Schichten wissenschaftlich zu bilden. Mit anderen Worten: unsere Gesellschaft braucht viele Studierende, wenn auch nicht alle nach gleicher Art und Güte, sondern differenziert nach verschiedenen Schwerpunkten, Studienzeiten und Abschlüssen, die dann Widerhall in den verschiedensten Bereichen des Arbeitsmarktes finden.

Im Gegensatz zu anderen, die implizit oder explizit mit Studiengebühren auch eine Reduzierung von Studierendenzahlen wünschen, ist man im Ausland, wie sicherlich mehrheitlich auch bei uns, der Meinung, ein

Rückgang der Studierendenzahlen wäre gesellschaftlich fatal und bildungspolitisch ein Rückschritt hinter Errungenschaften der letzten drei Jahrzehnte.

Studiengebühren dürfen also niemanden vom Studium abschrecken. Hierbei sind objektive wirtschaftliche Kriterien der Finanzierung eines Studiums ebenso zu berücksichtigen wie psychologische Aspekte der Furcht vor Verschuldung.

Diese bildungspolitische Anforderung ist zuerst einmal auf die Gesamtzahl der Studierenden gerichtet. Sie erfährt ihre Differenzierung, wenn es um sozialpolitische Anforderungen der Nichtausgrenzung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen geht.

2.2. Ausländische Lösungen und Erfahrungen

Die berechtigte Sorge einer generell abschreckenden Wirkung von Gebühren auf die Studienneigung kann nach den Erfahrungen anderer Länder offensichtlich nicht aufrechterhalten werden.

Die angeblich abschreckende Wirkung von Studiengebührenerhöhungen an der Universität Zürich hat Hans Schmid sehr deutlich als Abschreckung von einem großen Teil Scheinstudierender nachweisen können, die studentische Subventionen abschöpfen. Ein grundsätzlich abschreckender Effekt auf die Studienanfänger durch auch drastisch steigende Studiengebühren ist in der Schweiz nicht festzustellen.

Auch in den Niederlanden ist keine generelle Abschreckung der Studienneigung aufgrund von Studiengebühren ersichtlich. Mit 30 bis 35 Prozent eines Altersjahrgangs studieren dort wahrscheinlich anteilmäßig sogar etwas mehr eines Jahrgangs als in Deutschland.

Den wichtigsten Hinweis erhalten wir aus Australien, wo Studiengebühren 1989 eingeführt wurden: Die Studienanfängerzahlen sanken keineswegs ab, sondern stiegen im Gegenteil an, offensichtlich unabhängig von HECS.

2.3. Fazit bildungspolitischer Argumente

Das Argument, Studiengebühren hätten eine grundlegend abschreckende Wirkung auf die Studienneigung, ist nicht haltbar. Die Studienneigung ist offensichtlich von einer Vielzahl anderer Faktoren, insbesondere aber von den zukünftigen Einkommenserwartungen abhängig.

3. SOZIALPOLITISCHE ARGUMENTE

3.1. Anforderungen

Unabhängig von der generellen Problematik der abschreckenden Wirkung durch Studiengebühren wer-

den besondere Hürden für spezielle Gruppen in der Bevölkerung befürchtet. Ungleichheiten aufgrund wirtschaftlicher, regionaler und geschlechtsspezifischer Unterschiede sollen nicht entstehen. Diese sozialen Errungenschaften der sechziger und siebziger Jahre genießen in allen Ländern einen hohen politischen und moralischen Stellenwert.

3.2. Ausländische Lösungen und Erfahrungen

Die betrachteten Länder verfolgen unterschiedliche Ansätze, mit dem Problem der Sozialverträglichkeit von Studiengebühren umzugehen.

Der Weg zur Vermeidung wirtschaftlicher und sozialer Selektion in den USA ist ein ausgebautes staatliches und privates Stipendiensystem, verbunden mit der need-blind-admission-Politik, d.h. der Zulassung unter Ausblendung der Zahlungsfähigkeit des Bewerbers.

Ähnlich ist die Situation in den Niederlanden: Ein System von Zuschuß und Darlehen, das auch die Lebenshaltungsfinanzierung mit einschließt, soll Chancengleichheit sichern. Neuerdings wird eine Leistungskomponente in der Form eingebaut, daß bei erbrachter Studienleistung das Darlehen in einen Zuschuß umgewandelt wird.

Für Japan hat Haruo Nishihara drei Wege genannt, wirtschaftliche Restriktionen nicht zum Engpaßfaktor beim Hochschulstudium zu machen: finanzielle Vorsorgeplanung durch die Eltern, staatliche und private Stipendien (in Darlehensform, teils verzinst, teils unverzinst) für etwa 25 Prozent der Studierenden, sowie Nebenerwerb für knapp 90 Prozent aller Studierenden. Aufgrund der wirtschaftlichen Allgemeinsituation kommt es in letzter Zeit allerdings zu Eintrittsbarrieren für spezielle Gruppen, etwa Studentinnen aus der Provinz, die sich die Lebenshaltungskosten in Tokio nicht mehr leisten können und nunmehr an den staatlichen Hochschulen vor Ort studieren.

Für die Schweiz hat Hans Schmid ebenfalls einen Austritt sozial schwächerer Gruppen konstatiert, und dies ebenso auf die allgemeine Teuerung zurückgeführt, zu der auch die Studiengebühren gehörten. Dies mag nicht zuletzt damit zusammenhängen, daß ein privates oder staatliches Stipendiensystem wenig ausgebaut ist. Nur rund 10 Prozent der Studierenden erhalten ein Stipendium.

Australien hat dagegen ein System der Studierendenmitfinanzierung entwickelt, das in zweierlei Weise ein weltweites Novum darstellt: Erstens ist es vom Einkommen der Eltern unabhängig und zweitens stellt es die Verbindung zum zukünftigen Einkommen des Akademikers her. Da eine Gebührensatzung nur greift bei ausreichendem späteren Einkommen, ist die Sozialverträglichkeit voll gewährleistet.

Die Synopse der wohl weltweit intensivsten Untersuchungen über die möglicherweise abschreckenden Wirkungen von Studiengebühren, die Bruce Chapman hier vorgetragen hat, ist denn auch sehr eindeutig: Wenn überhaupt, dann hat HECS nur einen vernachlässigbar geringen Einfluß auf die Studienneigung gerade auch bei Schulabgängern aus niederen wirtschaftlichen und sozialen Schichten.

3.3. Fazit sozialpolitischer Argumente

Die mögliche wirtschaftliche, regionale oder geschlechtsspezifische Selektion durch Studiengebühren ist außerordentlich ernst zu nehmen. Wahrscheinlich ist sie nie völlig auszuschließen, wie der Anteil höherer sozialer Schichten an den Studierenden in Deutschland auch ohne Studiengebühren zeigt (die Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerks zeigen dies sehr deutlich). Allerdings bestehen Instrumente und Modelle – das australische scheint hier ein besonders gutes Beispiel – mit denen man die soziale Selektion offensichtlich weitestgehend zurückdrängen kann.

4. VERTEILUNGSPOLITISCHE ARGUMENTE

4.1. Anforderungen

Bei einem System des Gratis-Studiums ist zu fragen, wer die eigentlichen Zahler der Hochschulen sind; denn Nulltarif bedeutet ja keineswegs kostenloses, lediglich unentgeltliches Studium.

Durch die starke Überrepräsentanz wirtschaftlich bessergestellter Gruppen unter den Studierenden bei gleichzeitiger Finanzierung des Hochschulsystems durch alle gesellschaftlichen Gruppen findet de facto eine Einkommensübertragung von einkommensschwachen auf einkommensstarke Schichten, von „arm“ zu „reich“ statt. Konkret, die schlechter verdienenden Nichtakademiker bezahlen die Studienkosten für die besser verdienenden Akademiker.

Diese Umverteilung ist nur zu tolerieren, wenn man den Nutzen eines Studiums einzig der Volkswirtschaft insgesamt zuschreibt. Dazu muß man unterstellen, daß ein Studium sich also vollständig oder zumindest zum weitaus überwiegenden Teil für die Gesellschaft insgesamt, also gerade auch für den Nichtakademiker, auszahlt. Ein besonderer Vorteil für den einzelnen Akademiker darf dann andererseits nicht bestehen oder muß zumindest vernachlässigbar gering sein. Die Volkswirte diskutieren dies unter dem Stichwort des öffentlichen oder privaten Gutes. Öffentliche Güter sind durch den Staat zu finanzieren, private Güter individuell.

Länder mit Studiengebühren argumentieren, Hochschulbildung verschaffe der gesamten Volkswirtschaft und allen in ihr lebenden Menschen mehr wirtschaftliche und soziale Wohlfahrt ebenso wie kulturelle Lebensqualität. Andererseits sei aber auch nicht zu bestreiten, daß jeden Akademiker individuell höhere Einkommen, humanere Arbeitsplätze und größere Handlungs- und Freiheitsspielräume als den Nichtakademiker erwarten, sie also einen individuellen Zusatznutzen haben, den Nichtakademiker nicht haben. Insofern wird Hochschulbildung als halböffentliches oder halbprivates, also als gemischtes Gut betrachtet, das dementsprechend sowohl durch die Gemeinschaft als auch durch das Individuum finanziert werden muß.

Dem wird oft entgegengehalten, Akademiker würden der Gesellschaft die Investition in die teure Ausbildung durch höhere Steuern während ihres Berufslebens erstatten. Diese These ist mehrfach widerlegt worden. Stellt man das Verhältnis der über die Lebenszeit geleisteten Steuern den erhaltenen Bildungstransfers gegenüber, so ergeben sich eindeutig positive Salden für Akademiker. Nach neueren Berechnungen übernehmen die Nichtakademiker trotz ihrer deutlich geringeren Lebenseinkommen über die Steuern zwischen 80 und 90 Prozent der akademischen Ausbildungskosten.

Andererseits gibt es auch Mitnahmeeffekte durch Scheinimmatrikulationen. Berechtigterweise gibt es eine Vielzahl von finanziellen Vergünstigungen für Studierende: verbilligte Krankenkassenbeiträge, Versicherungstarife, Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel, Eintrittskarten, kostenlose Kontoführung oder Vorteile auf dem Arbeitsmarkt durch Sozialversicherungsfreiheit. Diese für aktiv Studierende durchaus sinnvolle Regelung wird durch Scheinstudierende zum Schaden aller übrigen Arbeitnehmer mißbraucht.

4.2. Ausländische Erfahrungen und Lösungen

Alle Referenten haben darauf hingewiesen, daß es Ziel von Studiengebühren in ihren Ländern sei, die Umverteilung von arm auf reich abzumildern. Dabei differieren die genannten Anteile studentischer Finanzierung zwischen 9 und 53 Prozent. Dies liegt einerseits an den unterschiedlichen Entwicklungen in den rein staatlichen Hochschulsystemen der Niederlande, der Schweiz und Australiens, sowie der gemischt staatlich-privaten Hoch-

schulsysteme der USA und Japans. Andererseits mögen aber auch die unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen für die Kosten einer Hochschule, eines Studiums oder eines Studierenden eine Rolle spielen.

4.3. Fazit verteilungspolitischer Argumente

Während in Deutschland, den skandinavischen Ländern und Österreich Hochschulbildung als öffentliches Gut angesehen wird, das durch die Allgemeinheit insgesamt zu finanzieren ist, sehen eine Vielzahl anderer Länder einen Beitrag der Studierenden an der Finanzierung des Studium gerade auch unter Gesichtspunkten der Verteilungsgerechtigkeit als notwendig an.



Dr. Roland Kaehlbrandt (Bertelsmann Stiftung), Prof. Dr. Hans-Uwe Erichsen und Prof. Dr. Detlef Müller-Böling auf der Pressekonferenz anlässlich der Veranstaltung.

Einen „gerechten“ Anteil an öffentlicher und privater Finanzierung festzulegen, dürfte nicht möglich sein. In den betrachteten Ländern liegt der private Anteil bei den staatlichen Hochschulen zwischen 20 und 30 Prozent.

Eine nicht unwesentliche Wirkung von Studiengebühren wäre der Abbau erschlichener Subventionen durch Scheinstudierende bei den Krankenkassen, Verkehrsbetrieben, Studentenwerken und Rentenversicherungsträgern, die zu Lasten aller Steuerzahler oder Arbeitnehmer gehen.

5. HOCHSCHULPOLITISCHE ARGUMENTE

5.1. Anforderungen

Während von einer Seite argumentiert wird, durch Studiengebühren entstehe ein erstrebenswertes Dienstleister – Kunden – Verhältnis, in dem gerade die Studierenden neue Einflußmöglichkeiten auf die Hochschulen erhalten, befürchten andere mit einer derartigen Kom-

merzialisierung der Hochschulen degeneriere Bildung zur Ware, das Verhältnis von Lehrenden zu Lernenden lasse sich nicht mit dem Produzenten und Konsumenten einer Dienstleistung vergleichen. Nun ist ein angemessenes Betreuungsverhältnis zumindest eine Voraussetzung für eine intensive und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Lehrenden und Lernenden. Die unentgeltliche Massenlehre hat in Deutschland weitestgehend dazu geführt, daß Professoren die Lehre als hoheitlichen Akt ohne Bezug zu der Anzahl und den Ansprüchen der Lernenden betrachten (müssen), während die Studierenden das Angebot klaglos wie ein Naturereignis hinnehmen, ohne sich mit eigenen Bedürfnissen und Konsequenzen auseinanderzusetzen. Das derzeitige Verhältnis kommt – im übrigen auch bei Hochschulpolitikern – sprachlich so diffamierend, aber offensichtlich auch so charakterisierend im Begriff der Studenten(über)last zum Ausdruck. Es scheint geradezu wie ein Irrwitz des Hochschulgedankens, daß Studierende als „Last“ empfunden werden.

Insofern wird die Frage gestellt, ob sich durch Studierende, die auch Geld mitbringen, auf beiden Seiten ein Einstellungswandel vollzieht.

5.2. Ausländische Lösungen und Erfahrungen

Insbesondere Hans Weiler hat auf die steuernde Wirkung von Studiengebühren innerhalb der Hochschulen hingewiesen. In den USA sind Studierende und ihre Eltern aus der Sicht der Hochschulen zahlende Kunden, die umworben, informiert und konsultiert werden. Aus der Sicht der Studierenden und ihrer Eltern bewirken Studiengebühren einen Anspruch auf Leistung der Hochschulen über die Kausalkette „Studium-Diplom-Beruf“. Dabei entsteht eine enge Verbindung zur Qualitätsanforderung, die letztlich offensichtlich wirkungsvoller ist als Studienreformkommissionen.

Ferdinand Mertens machte für die Niederlande deutlich, daß Studiengebühren Teil der umfassenden Hochschulpolitik sind, den Hochschulen mehr Autonomie und Freiraum zu geben, sie andererseits aber auch im Wettbewerb untereinander um Qualität ringen zu lassen. Studiengebühren als ein Teil der studierendenbezogenen Finanzierung der Hochschulen führen dazu, daß die Hochschulen an der Werbung um Studierende interessiert sind. Gleichzeitig sind die Studierenden frei in der Wahl der Hochschule. Dies führt zu einer aktiven Informationspolitik der Hochschulen und zur Transparenz um die Qualität. Der Staat unterstützt diesen Prozeß.

5.3. Fazit hochschulpolitischer Argumente

Gesucht wird derzeit weltweit, insbesondere in den bisher staatlich dominierten Hochschulsystemen, nach

neuen Steuerungsmechanismen zur Sicherung der Qualität der Hochschulen. Studiengebühren können hier sicherlich nur einen Part im Verband mit einer Reihe anderer Instrumente wie Evaluationen, Wettbewerb, Profilbildung oder Leistungstransparenz spielen. Mit Studiengebühren wird die Rolle und der Einfluß der Studierenden im Verband Hochschule neu definiert. Durch einen Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen kommt es bei Lehrenden wie Studierenden offensichtlich zu einer gründlichen Auseinandersetzung mit dem individuellen Wert und Nutzen des Studiums. Es kommt zu einem Wettbewerb um Studierende, der über konkurrenzfähige Studiengangprofile und attraktive Studienbedingungen geführt wird. Der Einfluß der Studierenden auf die Gestaltung und Qualität von Lehre und Curricula wird gesteigert. Diese Nachfragemacht könnte durch den Staat als Anwalt für die Studierenden unterstützt werden.

6. FINANZPOLITISCHE ARGUMENTE

6.1. Anforderungen

Im Verhältnis zu anderen Ländern sind die Hochschulen in Deutschland eindeutig unterfinanziert. Das ist in den letzten Jahren durch verschiedenste Zahlen deutlich gemacht worden. Ich will dies hier nicht wiederholen.

Dies liegt nicht zuletzt daran, daß man bei uns die notwendige Expansion des Hochschulwesens weitgehend kostenneutral als zeitbegrenzte „Untertunnelung des Studentenberges“ angesehen hat.

Die Unterfinanzierung allein durch Effizienzgewinne, also durch innerorganisatorische Restrukturierung, oder wie auch gelegentlich zu hören ist, erst nach strukturellen Reformen innerhalb der Hochschulen, abbauen zu wollen, erscheint nicht nur äußerst zweifelhaft, sondern auch bildungspolitisch fahrlässig.

Sofern der Staat seine Finanzierungen nicht erhöhen kann oder will, müssen zur Sicherung der Qualität der Hochschulen andere Wege der ausreichenden Finanzierung gefunden werden. Ein Weg, der in anderen Ländern gegangen wurde und eine spürbare und dauerhafte Zusatzfinanzierung darstellen kann, sind Studiengebühren. Dazu müssen allerdings die Einnahmen den administrativen Aufwand auch von Sozialverträglichkeitsprüfungen bei weitem übersteigen. Dies erfordert eine unbürokratische und kostengünstige Abwicklungsmethode.

6.2. Ausländische Lösungen und Erfahrungen

Bruce Chapman hat für Australien sehr deutlich gemacht, daß der weitere Ausbau des Hochschul-

systems auf hohem qualitativem Niveau ohne Studiengebühren nicht möglich gewesen wäre. Neben den verteilungspolitischen Argumenten war dies die entscheidende Triebfeder für die Einführung von HECS. Man wollte mehr Studierende bei gleicher Ausstattung.

In gleicher Weise hat Ferdinand Mertens für die Niederlande argumentiert. Der Staat habe nicht genügend Mittel zur Verfügung, um die gestiegenen Studierendenzahlen auf hohem Niveau auszubilden.

Auch in Japan hat sich der Staatsanteil an der Hochschulfinanzierung sowohl im privaten wie im staatlichen Bereich in den letzten Jahren deutlich verringert, so daß der Finanzierungsanteil durch Studiengebühren stetig gewachsen ist.

Das australische HECS erweist sich durch die Kopplung an die Einkommensteuerzahlung als außerordentlich unbürokratisch und kostengünstig. Es gibt keine aufwendige Vorprüfung der Bedürftigkeit, sondern eine – im Zuge der Einkommensteuererklärung – sowieso erfolgende Feststellung der Zahlungsfähigkeit.

6.3. Fazit finanzpolitischer Argumente

Der quantitative Ausbau des Hochschulsystems ohne qualitative Einbußen war in den betrachteten Ländern offensichtlich ohne Beteiligung der Studierenden an der Finanzierung nicht möglich.

Die größte Sorge in Deutschland sowohl in den Hochschulen wie auch bei den Hochschulpolitikern besteht im Mißtrauen gegenüber den Finanzpolitikern, Studiengebühren im allgemeinen Staatssäckel zu vereinnahmen und nicht zur Aufstockung der Hochschulhaushalte zu nutzen. Berlin und wohl Niedersachsen machen sich jetzt mit Einschreibgebühren von 100 DM, die vom Staatszuschuß im vorhinein abgezogen werden, auf diesen – aus Sicht der Qualitätssicherung der Hochschulen – falschen Weg. Es kommt dann lediglich zu einer Sanierung der Staatsfinanzen, nicht aber zu dem notwendigen finanziellen Ausbau der Hochschulen.

Anders in Australien: Dort hat man die Zusatzfinanzierung per Gesetz abgesichert und durch die Festlegung des Anteils an Studiengebühren in Höhe von 20 Prozent und staatlicher Finanzierung von 80 Prozent der Studienkosten auch dafür gesorgt, daß der Staat sich nicht mehr aus der Verantwortung zurückziehen kann, da seine Zuweisungen an die private Finanzierung gebunden sind. ■

Fazit

1. Bildungspolitische Argumente im Hinblick auf eine generell studienabschreckende Wirkung von Studiengebühren sind nicht haltbar.
2. Sozialpolitische Gründe könnten gegen Studiengebühren sprechen, sofern man nicht sozialvertragliche Instrumentarien einführt, wie sie etwa im australischen Modell verwirklicht sind.
3. Verteilungspolitische Argumente sprechen sehr deutlich für einen Beitrag von Studierenden an der Finanzierung des Hochschulsystems.
4. Hochschulpolitische Argumente sprechen mit einer großen Plausibilität für Studiengebühren.
5. Aus finanzpolitischen Gründen ist die Einführung von Studiengebühren zur Qualitätssicherung des deutschen Hochschulsystems dringlich, sofern sie nicht zu Kürzungen der staatlichen Zuwendungen führt.

Impressum:

Herausgegeben vom:
CHE Centrum für
Hochschulentwicklung
Prof. Dr. Detlef Müller-Böling

Carl-Bertelsmann-Str. 256
D-33311 Gütersloh
Telefon: 05241 / 9761-21
Telefax: 05241 / 9761-40

Verantwortlich:
Klaus Neuvians
Redaktion:
Susanne Dopheide
Produktion:
P&P GmbH, Gütersloh

Druck:
Gütersloher Druckservice
Fotos:
Lothar Bünermann, BAG