

# CHEck up

Mitteilungen des Gemeinnützigen Centrums für Hochschulentwicklung GmbH



Modelle und Erfahrungen aus fünf Ländern zum Thema Studiengebühren wurden auf der Konferenz des CHE vorgestellt.

## INTERNATIONALE KONFERENZ STUDIENGEBÜHREN

## INTERNATIONALE MODELLE UND ERFAHRUNGEN

Eine Veranstaltung des CHE  
Centrum für Hochschulentwicklung  
am 13. Mai 1996 in der Stadthalle Bielefeld



Sind Studiengebühren das Ende der Chancengleichheit? Studententest vor der Bielefelder Stadthalle.

## Internationale Konferenz Studiengebühren

Einleitendes Referat,  
Professor  
Dr. Hans-Uwe Erichsen,  
Präsident der Hochschulrektorenkonferenz (HRK)

Die Hochschulrektorenkonferenz hat den Stein „Studiengebühren“ in das stille und tiefe Wasser der Hochschulfinanzierung geworfen und damit heftigen Wellenschlag erzeugt. Die HRK hat daher das Gemeinnützige Centrum für Hochschulentwicklung, das eine gemeinsame Gründung von HRK und Bertelsmann Stiftung ist, gebeten, die heutige Veranstaltung durchzuführen, um einen Beitrag zur Verbesserung des Informationsstandes und damit hoffentlich auch zur Versachlichung einer mit Emotionalität und durchweg eindimensional geführten Diskussion zu leisten.

Die Hochschulrektorenkonferenz hat den Komplex Studiengebühren in den letzten eineinhalb Jahren als Teilaspekt des Themas „Künftige Finanzierung der Hochschulen in Deutschland“ diskutiert. Lassen Sie mich den Diskussionszusammenhang hier kurz wiedergeben, um aufzuzeigen, welche Ausgangssituation und welche Beweggründe uns veranlaßt haben, dieses offensichtlich heikle Thema aufzugreifen.



Prof. Dr. Hans-Uwe Erichsen: „Können die Rahmenbedingungen für Studium und Lehre durch eine finanzielle Beteiligung der Studierenden an den Kosten des Studiums verbessert werden?“

## DIE UNTERFINANZIERUNG GEFÄHRDET DIE QUALITÄT VON STUDIUM UND LEHRE

Die Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland sind seit Jahren unterfinanziert. Seit Mitte der 70er Jahre haben die Finanzzuwendungen des Staates mit der expansiven Entwicklung des Hochschulbereiches nicht mehr Schritt gehalten. Die Entwicklung von Mitteln, Stellen und Studienplätzen blieb weit hinter der Entwicklung der Studienanfänger- und Studierendenzahlen zurück. Der Anteil der Hochschulausgaben am Brutto-sozialprodukt ist seit 1977 um 22 Prozent gesunken. Das jährliche Defizit beläuft sich in Preisen von 1993 auf mindestens 6 Mrd. DM. Dies ist zumindest der Betrag, auf den sich Bund und Länder im sogenannten Eckwertepapier verständigt haben.

Nach Prognosen der Kultusministerkonferenz wird die Zahl der Studienanfänger in den nächsten 15 Jahren um mindestens 25 Prozent ansteigen. Der Trend zu höheren Ausbildungsabschlüssen hält weiter an. Parallel zum weiteren Wachstum der Studienanfänger- und Studierendenzahlen wird sich in den nächsten Jahren ein Generationswechsel bei den Professorinnen und Professoren vollziehen. Der rasche Ausbau der Hochschulen in den 60er Jahren und der Ausbaustopp seit Mitte der 70er Jahre haben zu einer verzerrten Altersstruktur geführt. Deshalb werden in den kommenden 15 Jahren überproportional viele Hochschullehrer und Hochschullehrerinnen, insgesamt etwa  $\frac{3}{4}$  des Bestandes, aus dem Dienst ausscheiden. In diesem Wechsel liegt zwar eine Chance für die Erneuerung der Hochschulen, vor allem für die Besetzung neuer Wissenschaftsfelder, für innovative Entwicklungen im Bereich von Forschung und Lehre. Die Wahrnehmung dieser Chance, d.h. die Runderneuerung des Profils der einzelnen Hochschule wird aber zugleich zusätzliche Investitionen nicht unerheblichen Ausmaßes erfordern.

Da die öffentlichen Haushalte durch die konjunkturellen und strukturellen Probleme der Wirtschaft und durch die Kosten der Vereinigung der beiden deutschen Staaten finanziell außerordentlich belastet sind, besteht derzeit wenig Hoffnung, daß der Staat, d.h. in erster Linie die Länder, seiner Finanzverantwortung nachkommt und die Deckungslücke in absehbarer Zeit mit staatlichen Mitteln geschlossen werden kann. Daß ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland ein Hochschulsystem der jetzigen Größe benötigt, ist weitgehend unumstritten. Zur Größe muß indes Qualität kommen. Von der Qualität von Qualifikation und Forschung und damit von der Leistungsfähigkeit der Hochschulen wird es entscheidend abhängen, ob die Bundesrepublik auf wirtschaftlichem Gebiet international konkurrenzfähig bleibt. Die Studierenden müssen eine Ausbildung erhalten, die sie auf einen zunehmend global ausgerichteten Arbeitsmarkt wettbewerbsfähig macht. Die Hochschulforschung muß Antworten auf die grundlegenden Fragen der Zeit finden und in Produkten umsetzbare innovative Erkenntnisse und Ideen hervorbringen.

Den Hochschulen ist es in der Vergangenheit gelungen, trotz des nachlassenden finanziellen Engagements des Staates ihren Aufgaben gerecht zu werden. Ihr Anteil an der Forschung in der Bundesrepublik beläuft sich gegenwärtig auf 17 Prozent. Sie bilden nach wie vor weitgehend den wissenschaftlichen Nachwuchs aus. Zudem haben sie von Jahr zu Jahr die Zahl der erfolgreichen Absolventen vergrößern können. Deren Zahl lag im Jahre 1993 um 56 Prozent höher als im Jahre 1977.

Diese Erfolgsmeldung hat jedoch auch ihre Schattenseiten. Bedingt durch die permanente Überlastsituation haben sich die Studienbedingungen dramatisch verschlechtert. Ein Ergebnis davon sind im internationalen Vergleich zu lange Studienzeiten. Ein Drittel der Anfänger schließen aus allerdings sehr unterschiedlichen Gründen – aber in der Regel mit Erkenntnisgewinn – ihr Studium nicht ab.

## EINE SACHLICHE DISKUSSION ÜBER STUDIENGE- BÜHREN IST NÖTIG

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Rahmenbedingungen für Studium und Lehre durch eine finanzielle Beteiligung der Studierenden an den Kosten des Studiums verbessert werden können. Die Meinungen dazu sind unterschiedlich, parteiübergreifend kontrovers und nicht selten von Stammtischniveau. Während Studiengebühren für die einen eine willkommene zusätzliche Einnahmequelle für den Hochschulbereich sind, die zudem positive Steuerungseffekte auf das Studier- und Lehrverhalten auslösen und Ver-

teilungsungerechtigkeiten zwischen Akademikern und Nicht-Akademikern beseitigen können, während teilweise gehofft wird, mit Hilfe von Studiengebühren, die „gute alte“ elitär geprägte Universität restaurieren zu können, werden sie von den anderen gleichgesetzt mit dem Ende der sozialen Chancengleichheit, mit der Einschränkung der freien Wahl des Berufes und mit einer gewollten Drosselung des Hochschulzugangs.

Hier gilt es die Diskussion zu versachlichen. Es müssen Antworten auf folgende Fragen gefunden werden:

Halten Studiengebühren grundsätzlich Kinder aus einkommensschwächeren Schichten vom Studium ab oder ist es im Gegenteil so, daß das derzeitige kostenlose Studium eine Förderung von Privilegierten mit öffentlichen Mitteln bedeutet? Führen Studiengebühren zu einer Verlängerung des Studiums, weil sie zusätzliche Erwerbstätigkeit der Studierenden erzwingen oder stellen sie einen wirksamen Steuerungsmechanismus zur Verbesserung von Studieneffizienz und -qualität dar? In welchem Verhältnis stehen Einnahmen und Verwaltungsaufwand?

Seit Mitte der 60er Jahre wurde die Hochschulausbildung in der Bundesrepublik überwiegend als öffentliches Gut angesehen. Es wurde mit Recht darauf hingewiesen, daß es für einen demokratischen Staat von hoher, wenn nicht existentieller Bedeutung sei, eine große Zahl „aufgeklärter“ und gut gebildeter Bürger zu haben, daß also nicht in erster Linie die Studierenden oder ehemaligen Studierenden profitieren, sondern Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt. Die Finanzierung der Hochschulen, und zwar auch die gesamte aus dem allgemeinen Steueraufkommen ist also durchaus zu rechtfertigen.

Heute setzt sich in der Wirtschaftstheorie mehr und mehr die Auffassung durch, daß die Hochschulausbildung den Charakter des „öffentlichen Gutes“ verloren hat. Daran ist sicher richtig, daß die krisenhafte Zuspitzung der Situation der öffentlichen Finanzen den Blick dafür geschärft hat, daß die Hochschulausbildung nicht nur für das Verhalten der Bürger im Staat, ihre wirtschaftliche und soziale Wohlfahrt von Bedeutung ist, sondern daß sie auch die Erringung von Einkommensvorteilen für den einzelnen bedeutet. Es wird auch darauf hingewiesen, daß Akademiker humanere Arbeitsplätze und größere Handlungs- und Entfaltungsspielräume als Nicht-Akademiker haben. Aufgrund dieser Tatsachen habe die Nachfrage nach einer Hochschulausbildung als Teil privater Zukunftsvorsorge eine solche Eigendynamik entwickelt, daß sie einer generellen Stützung durch den Staat nicht mehr bedürfe. Vor diesem Hintergrund sei eine zumindest teilweise private Finanzierung der Hochschulausbildung angezeigt.

Das Einnahmepotential aus Studiengebühren ist beträchtlich. Würde nur jeder zweite der knapp 1,9 Mio Studierenden pro Semester 1.000 DM aufbringen, so wären dies knapp 2 Mrd. DM jährlich, immerhin etwa 1/3 des aufgezeigten Defizits. Und Vermögen ist im privaten Bereich im Gegensatz zum öffentlichen reichlich vorhanden, wenn wir uns allein vergegenwärtigen, daß in den kommenden ein bis zwei Jahrzehnten Privatvermögen in einem Umfang vererbt werden, der in etwa der gegenwärtigen Staatsverschuldung der Bundesrepublik entspricht.

Eine finanzielle Beteiligung an den Kosten des Studiums kann eine Alternative zu den vermehrten Bestrebungen sein, überlange Studienzeiten durch die Hochschulen gängelnde Rechtsvorschriften einzuschänken. Sie würde sicher dazu beitragen, den möglichen Mißbrauch des Studierendenstatus zu verhindern. Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, daß die Effektivität des Studiums dadurch gesteigert wird, daß ein Preis für die Leistungen gefordert wird, die von den Studierenden bei ihrem Studium in Anspruch genommen werden. Jeder Studierende müßte für sich ausloten, ob Kosten für das Studium durch die damit verbundenen nicht-monetären Vorteile und die Einkommenserwartung sinnvoll sind. Für die Hochschulen und den Lehrkörper könnten sich Qualitätsdefizite in einer nachlassenden Nachfrage und damit in einem Rückgang des Gebührenaufkommens bemerkbar machen. Qualitätsdefizite würden sich deutlicher als bisher auswirken. Es käme zu einem Wettbewerb um Studierende, der über konkurrenzfähige Studieneingangsprofile und attraktive Studienbedingungen geführt würde. Der Einfluß der Studierenden auf die Gestaltung und Qualität von Lehre und Curricula würde erheblich gesteigert, da an den Kosten Beteiligte einen Gegenwert für ihr Geld einfordern können und werden. Dadurch würde ein Element des Wettbewerbs eingeführt, das im Forschungsbereich bei der Einwerbung von Drittmitteln schon jetzt zu beobachten und als positiv zu werten ist.

### **STUDIENGEBÜHREN DÜRFEN NICHT ZU SOZIALER SELEKTION FÜHREN**

Studiengebühren sind aus meiner Sicht dann unter keinen Umständen akzeptabel, wenn sie zu sozialer Zugangsselektion führen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der Zugang zum Studium trotz aller seit den 60er Jahren ergriffenen Maßnahmen alles andere als sozial ausgewogen ist. In den alten Ländern studieren etwa 35 Prozent eines Altersjahrgangs, in den neuen Ländern etwa 23 Prozent. Differenziert man nach der Höhe des Einkommens der Eltern der Studierenden, so zeigt sich, daß die Beteiligungsquote bei den unteren 75 Prozent der Einkommensbezieher in

den alten und in den neuen Ländern unterdurchschnittlich ist, während die Bildungsbeteiligung der Kinder aus jenen Familien, die am besten verdienen, weit über dem Durchschnitt liegt. Diese Diskriminierung nach Einkommen, so zeigen sozialwissenschaftliche Untersuchungen, finden nicht an der Schnittstelle zwischen Schulausbildung und Hochschulausbildung statt. Es zeigt sich vielmehr, daß der Differenzierungsprozeß weit vorher in der Schule einsetzt, daß also aus den unterschiedlichsten Gründen wie höhere Bewertung von Bildung, bessere Förderung, Nachhilfe etc., die Kinder aus den oberen Einkommensschichten eher die Chance haben, die Hochschulzugangsberechtigung zu erwerben. Ist erst einmal das Abitur erworben, so unterscheiden sich Kinder aus niedrigen und aus hohen Einkommensschichten kaum in der Bereitschaft, ein Studium aufzunehmen, obwohl den Kindern aus einkommensschwächeren Familien schon gegenwärtig durch den Darlehensteil des BAföG eine erhebliche finanzielle Belastung zugemutet wird, die durch Privatisierung des Darlehensanteils auch noch gesteigert werden soll.

Es muß also festgestellt werden, daß trotz Gebührenfreiheit, trotz des Postulats der sozialen Chancengerechtigkeit, trotz Ausbildungsförderung an unseren Hochschulen nach wie vor überwiegend Kinder begüterter Familien ausgebildet werden und sie auf diesem Wege wieder die besseren beruflichen Ausgangspositionen und Einkommenschancen reproduzieren.

Finanzwirtschaftliche Untersuchungen zeigen schließlich, daß es dem Akademiker in der Regel gelingt, während seines Erwerbslebens einen deutlichen Einkommensvorsprung gegenüber Erwerbsspersonen ohne Hochschulabschluß zu realisieren. Ob das in diesem Zusammenhang gebrachte Argument zutrifft, daß die Steuermittel, aus denen das staatliche Hochschulsystem finanziert wird, überwiegend von nicht-akademischen Erwerbstätigen mit niedrigeren Einkommen aufgebracht werden, daß es also hier zu einer mittelbaren Umverteilung von unten nach oben kommt, erscheint mir allerdings zweifelhaft.

Festzuhalten bleibt:

■ Wer mehr soziale Chancengleichheit im Bildungsbereich will, muß sein Augenmerk schon auf die Schule, nicht erst auf die Hochschule richten.

■ An den bundesdeutschen Hochschulen studieren zu einem guten Teil Kinder aus gutsituierten Familien. Eine Studiengebühr von 1.000 DM je Semester könnte von ihnen oder ihrer Familie – meines Erachtens eine weitere wichtige Frage – überwiegend ohne Einschrän-

kung ihres Lebensstandards und ohne die Folge sozialer Selektion für den Hochschulzugang aufgebracht werden.

### **DIE FINANZIERUNG DES HOCHSCHULSYSTEMS SOLLTE AN QUALITÄT UND EFFIZIENZ ORIENTIERT SEIN**

Die Einführung von Studiengebühren birgt allerdings die durchaus ernstzunehmende Gefahr, daß der Staat die Einnahmen aus Gebühren zum Anlaß nimmt, sein finanzielles Engagement im Hochschulbereich noch weiter zu drosseln. Um dieses zu vermeiden, müßte die Einführung von Gebühren von einem veränderten System der Hochschulfinanzierung begleitet sein. Es müßte an der Erfüllung der Aufgaben der Hochschulen in Forschung und Lehre in qualitativer und quantitativer Hinsicht orientiert sein, Voraussetzungen und Anreize für einen effizienten Einsatz der Mittel schaffen und weitere Finanzierungsquellen, etwa im Hochschulbau, erschließen. Die Finanzierung müßte formelgebunden auf der Grundlage empirisch ermittelter Kosten und Leistungen und unter Berücksichtigung projektieter Aufgabenwahrnehmung in Forschung, Lehre und Dienstleistung und damit transparent und berechenbarer erfolgen. Dies muß sowohl für die dem Hochschulbereich insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel als auch für die Zuwendung an die einzelne Hochschule gelten.

Angesichts der Finanzsituation der Hochschulen und angesichts des Fehlens der Bereitschaft der Politik, die Konsequenzen aus Sonntagsreden zu ziehen und zu einer Änderung der finanzpolitischen Prioritäten zu kommen, tun wir gut daran, nicht weiter das Spiel des Austauschs festgefügtter Meinungen und Vorurteile zu betreiben. Wir sollten vielmehr bei der Suche nach einer Antwort auf die sich stellenden Fragen die Erfahrungen des Auslandes nutzen. Die anschließenden Referate des heutigen Tages informieren uns darüber, welchen Weg andere Länder gegangen sind, welche Fragen sie gestellt, welche Effekte die Einführung von Studiengebühren gehabt haben. ■

## Studiengebühren in Japan

Dr. Dr.h.c.mult. Haruo Nishihara  
 Professor an der Waseda-Universität in Tokio  
 Direktor des Europazentrums der  
 Waseda-Universität in Bonn

### I. DAS GEGENWÄRTIGE BILD DER HOCHSCHULE IN JAPAN

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde das Schulwesen in Japan im Gegensatz zu Deutschland unter dem Einfluß der USA gründlich reformiert. Die „Verordnung für die Kaiserliche Universität“ wurde 1947 abgeschafft, und die Hochschulen wurden nach der Reform des „Gesetzes zur Schulerziehung“ von 1949 zum einen, je nach der Eigenschaft ihrer Gründer in staatliche, kommunale oder private Hochschulen gegliedert, und zum anderen in vierjährige Universitäten bzw. in zweijährige „Kurzzeit-Universitäten“ sog. „Junior Colleges“ unterteilt. Die staatliche Universität wird vom Staat gegründet und finanziert, die kommunalen von den Präfekturen oder den Städten und die privaten Hochschulen von einer staatlich genehmigten juristischen Person.

Zu beachten ist, daß auch die privaten Hochschulen, vor allem bei der Errichtung einer neuen Lehrinrichtung, den geltenden „Maßstab zur Errichtung einer Hochschule“ erfüllen müssen, um vom Staat genehmigt zu werden. Die Besonderheit der privaten Hochschule liegt deshalb zum einen in der Freiheit auf dem Gebiet der Finanzierung und der Lehr- und Forschungstätigkeit über den oben genannten Maßstab hinaus und zum anderen in der ihr eigenen Tradition im Sinne ihrer Gründungsidee, die die Mentalität der Absolventen wesentlich bestimmt.

### II. ALLGEMEINES ZU DEN STUDIENGEBÜHREN JAPANISCHER HOCHSCHULEN

In Japan bezahlt der Studierende, anders als in Deutschland, sowohl auf privaten als auch auf staatlichen und kommunalen Hochschulen Studiengebühren, und zwar seit Anbeginn der Geschichte der Hochschulen.

Der Begriff „Studiengebühren“ umfaßt in Japan „Unterrichtsgebühren“, „Gebühren für die Einrichtungen“ und „Immatrikulationsgebühren“.

Wenn man dem Grundsatz der gleichen Ausbildungsmöglichkeiten für alle folgen wollte, dürften keine Studiengebühren erhoben werden, weil ansonsten die Möglichkeit der Bezahlung der Studiengebühren vom Reichtum des Studierenden oder seiner Familie abhinge.

Die Abschaffung der Studiengebühren würde auch von dem Gedanken her berechtigt, daß sich jedes Hochschulsystem auf die Entwicklung der Gesellschaft und daher indirekt auf die Wohlfahrt ganzer Völker vorteilhaft auswirkt. Aufgrund dieser beiden Überlegungen müßten die Kosten für die Hochschulen dann wie in Deutschland über die Steuern finanziert werden.

Andererseits ist aber auch nicht zu leugnen, daß dann die Studierenden auf Kosten der Allgemeinheit Vorteile genießen. Wenn man allerdings darauf Gewicht legen würde, wäre es gerechter, wenn der Studierende in Form von Studiengebühren einen Teil der Kosten der Hochschulausbildung selbst trüge, wenn auch die ganze Gesellschaft letztlich von den Hochschulabsolventen nur profitieren kann. Andernfalls käme es zu einer Ungleichheit zwischen Studierenden und Nicht-Studierenden.



*Dr. Haruo Nishihara, hier mit Prof. Dr. Detlef Müller-Böling: „Mir, einem ausländischen Akademiker, scheint die größte Gefahr gerade im Bereich der wirtschaftlichen Notlage der Universitäten und der damit verbundenen Überlastung der Professoren zu liegen.“*

In Japan hat man von Anfang an diese Meinung vertreten und von daher auch auf den staatlichen Universitäten Studiengebühren erhoben. Über die Zusammensetzung des Betrags der Gebühren an den staatlichen Hochschulen gibt es bedauerlicherweise keine offiziellen Angaben. Da das System der Studiengebühren auf der oben genannten Meinung beruht, werden die Vorteile, die der Studierende aus seinem Studium zieht, als ein Bestandteil der Gebühren gerechnet. Natürlich geht diese Rechnung nicht ganz auf, aber dies ist auch überhaupt nicht nötig, weil bei der Festlegung des Gebührenbetrages auch die durchschnittliche Belastungsfähigkeit des Studierenden oder seiner Familie berücksichtigt werden muß. Darüber hinaus muß der Staat die Differenz des Gebührenbetrages zwischen staatlichen und privaten Hochschulen beachten, weil es ungerecht wäre, wenn der Studierende auf der privaten Hochschule gegenüber dem Studierenden auf der staatlichen erheblich höhere Gebühren bezahlen müß-

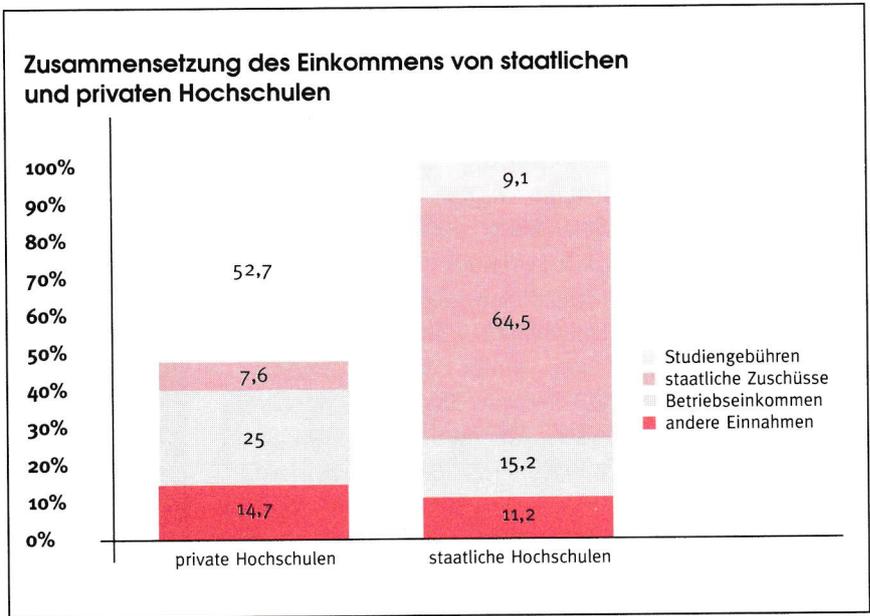
te, obwohl der Unterricht auf beiden sehr ähnlich ist. Selbstverständlich wäre eine solche Überlegung unnötig, wenn die Unterrichtskapazitäten und -qualitäten aller staatlichen Hochschulen die Hoffnung der begabten Abiturienten erfüllen könnten. In der Tat könnten die begabten Abiturienten gar nicht alle eine Hochschule besuchen, gäbe es die privaten Hochschulen nicht. Deshalb ist eine Verringerung der Gebühren-differenz zwischen staatlichen und privaten Hochschulen unbedingt notwendig.

zwar wieder eine leichte Steigerung zu verzeichnen, aber die Anteilsquote ist insgesamt gesunken. Das führte unweigerlich zu immer neuen Erhöhungen der Studiengebühren auf den privaten Hochschulen und damit zu Problemen.

Hinsichtlich der staatlichen Hochschulen verhält es sich ähnlich. Seit der ersten Hälfte der siebziger Jahre hat die Verschlechterung der staatlichen Finanzlage auch auf die Haushalte der staatlichen Hochschulen

### III. DIE FINANZIELLE STRUKTUR DER JAPANISCHEN HOCHSCHULE UND DIE STUDIENGEBÜHREN

Die finanzielle Struktur staatlicher und privater Hochschulen in Japan ist ganz verschieden. Der Anteil der Zuteilungen vom Staatshaushalt zum Sonderhaushalt für staatliche Bildungseinrichtungen belief sich 1993 auf 64,5 Prozent und der Anteil der Studiengebühren auf nur 9,1 Prozent. Demgegenüber lag der Anteil der staatlichen Zuschüsse für die privaten Hochschulen im selben Jahr bei 7,6 Prozent, während der Anteil der Studiengebühren 52,7 Prozent ausmachte.



Die Differenz bei den Studiengebühren ist darauf zurückzuführen, ob die Hochschule vom Staat oder von einer privaten juristischen Person gegründet worden ist. Die privaten Hochschulen sind lange Zeit zur Aufrechterhaltung ihrer Freiheit und Selbständigkeit vor staatlichen Eingriffen ohne finanzielle Unterstützung vom Staat betrieben worden. Als im Laufe der Nachkriegszeit die Kosten der Hochschulen immer weiter stiegen, ist schließlich in der letzten Hälfte der sechziger Jahre gegen den heftigen Widerstand der Studierenden eine Erhöhung der Studiengebühren auf mehreren Universitäten eingeführt worden. Aus diesem Anlaß erhielten die privaten Hochschulen im Jahre 1970 erstmals staatliche Zuschüsse. 1975 wurde das „Gesetz zur Förderung und Unterstützung der privaten Lehrinrichtungen“ verabschiedet, das nicht nur den Hochschulen, sondern auch allen genehmigten privaten Schulen und Kindergärten staatliche Zuschüsse bis zur Hälfte ihrer laufenden Ausgaben (außer zeitweiligen Kosten wie z.B. Baukosten) bewilligt. Seitdem ist der Anteil der staatlichen Zuschüsse an deren Gesamteinkommen jährlich gestiegen. 1980 belief sich der Anteil der staatlichen Zuschüsse an den gesamten laufenden Ausgaben der privaten Hochschulen auf 29,5 Prozent. Aber wegen der Verschlechterung der Lage der Staatskasse ist dieser Anteil immer kleiner geworden. Seit 1985 ist

einen ersten Einfluß ausgeübt. Der Anteil der Zuteilung vom Staatshaushalt zum Sonderhaushalt für staatliche Bildungseinrichtungen hatte 1971 83,5 Prozent erreicht, aber seitdem ist diese Quote allmählich gesunken und beläuft sich jetzt auf 62,8 Prozent. Demgegenüber hat der Anteil der Studiengebühren ständig zugenommen: von 2,2 Prozent 1970 auf 14,5 Prozent 1994. Der Anteil der Studiengebühren hat sich auf den staatlichen Hochschulen seit 1972 stufenweise erhöht, so daß sich die Differenz dieses Betrages zwischen staatlichen und privaten Hochschulen allmählich verringert hat. Als Grund dafür hat das Kultusministerium offiziell die Notwendigkeit einer Verringerung dieser Differenz angeführt. Dies ist sicher mit ein Grund dafür, aber die eigentliche Ursache liegt in der immer schlechter werdenden Haushaltslage der staatlichen Hochschulen. Es könnte daher vermutet werden, daß das Finanzministerium, das einen entscheidenden Einfluß auf den Haushaltsplan des Kultusministeriums hat, von diesem eine Erhöhung der Studiengebühren gefordert hat. Das Ministerium fordert ferner unterschiedliche Studiengebühren für die geisteswissenschaftlichen und die naturwissenschaftlichen Fakultäten, was jedoch zu einer einseitigen Belastung der Studierenden in den naturwissenschaftlichen Fakultäten führen würde. Das Kultusministerium hat sich bis-

her gegen diese Forderung gewehrt und versucht, die Studiengebühren vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Belastungsfähigkeit der Studierenden oder ihrer Familien festzulegen.

#### IV. DIE WIRTSCHAFTLICHE BELASTUNGSFÄHIGKEIT DER STUDIERENDEN UND IHRER FAMILIEN

Es wird sicher von der deutschen Seite gefragt, ob der Studierende oder seine Familie, vor allem seine Eltern, einen so hohen Betrag wie den der Studiengebühren aufbringen können, ob nur reiche Familien ihren Kindern ein Hochschulstudium ermöglichen können oder ob die Erhöhung der Studiengebühren einen gewissen Einfluß auf die Auswahl der Kurse ausübt. In Japan bezahlen meistens die Eltern die Studiengebühren. Die meisten Eltern kommen auch für die Lebenshaltungskosten ihrer Kinder ganz oder zu einem großen Teil auf. Der Betrag der Lebenshaltungskosten unter Einfluß der Studiengebühren für einen Studierenden je nach Hochschule unterscheidet sich wie folgt: bei den staatlichen Hochschulen beläuft er sich jährlich auf 1.445.000 Yen (etwa 20.000 DM), bei den privaten auf 1.958.000 Yen (etwa 27.500 DM). Die Differenz zwischen beiden entspricht fast den Studiengebühren.

Demgegenüber belief sich laut Statistik das durchschnittliche Bruttoeinkommen 1993 auf 7.360.000 Yen (etwa 101.000 DM). Das durchschnittliche Einkommen der Eltern von Studenten der Waseda-Universität liegt bei etwa 110.000.000 Yen (etwa 151.800 DM), während das Durchschnittseinkommen der Eltern von Studierenden anderer Hochschulen (19 Universitäten) dagegen nur etwa 10.290.000 Yen (etwa 142.000 DM) beträgt. Das besagt jedoch noch nicht, daß nur reiche Familien ihre Kinder eine Hochschule besuchen lassen können. Es bleiben noch drei weitere Wege offen. Erstens ist es in Japan üblich, daß die Eltern frühzeitig finanzielle Vorsorge für die Erziehung ihrer Kinder treffen. Ihre Kinder zur Hochschule oder zumindest aber auf eine höhere Schule gehen zu lassen, ist für japanische Eltern ebenso wichtig wie wenigstens einmal in ihrem Leben eine eigene Wohnung zu haben oder ein Haus zu bauen.

Zweitens gibt es auch in Japan verschiedene Stipendien für Studierende. Am wichtigsten ist das Stipendienprogramm des von der Regierung finanziell unterstützten „Japanischen Vereins für die Jugendziehung“, durch den z.B. 1995 an 239.571 Studierende ein zinsloses und an 92.670 Studierende ein verzinstes Stipendium vergeben werden konnte. Insgesamt 332.241 Studierende aus Familien, deren Einkommen eine bestimmte Höhe unterschreitet, erhalten Stipendien des Vereins. Daneben gibt es mehrere Stiftungen, die Stipendien vergeben. Die meisten sind von privaten Unternehmungen oder Personen gestiftet und werden entweder an Stu-

dierende bestimmter Hochschulen oder an frei ausgewählte Studierende vergeben. An meiner Universität, der Waseda Universität, bekamen 1995 15,85 Prozent aller Studierenden vom Japanischen Verein für die Jugendziehung und 9,77 Prozent von anderen privaten Stiftungen oder von der Universität ein Stipendium. Insgesamt 25,62 Prozent der Studierenden bekamen demnach irgendein Stipendium.

Drittens können die japanischen Studierenden ziemlich leicht durch Nebenerwerbstätigkeit Geld verdienen. Laut Statistik haben 1992 87,3 Prozent aller Studierenden irgendeine Nebenerwerbstätigkeit ausgeübt. Darunter waren beschäftigt:

nur während der Ferien	19,2%
auch während des Semesters:	
nur zeitweise	12,6%
fast ständig	68,2%

Was die Frage nach den Auswirkungen der Erhöhung der Studiengebühren anlangt, möchte ich auf zwei Tatsachen hinweisen. Erstens: Bis vor drei Jahren, als die japanische Wirtschaft in die schwerste Krise seit dem Zweiten Weltkrieg geriet, hat die Erhöhung der Studiengebühren fast keinerlei Auswirkungen auf die Kurswahl der Abiturienten gezeigt. Zum Beispiel hatte auf der privaten Waseda Universität die Zahl der Abiturienten, die das Eintrittsexamen sowohl an einer staatlichen Universität als auch an der Waseda bestanden hatten, und trotz der niedrigeren Studiengebühren nicht eine dieser staatlichen Universitäten wählten, sondern die Waseda, nicht abgenommen. Sie haben vielmehr, obwohl die Studiengebühren erhöht worden waren, noch zugenommen.

Zweitens: Erst nach der Wirtschaftskrise hat ihre Zahl relativ gesehen abgenommen, vor allem die der Studentinnen aus der Provinz. Sie gehen jetzt lieber zur staatlichen Universität in ihrer Heimat. Das zeigt, daß nicht nur die Belastung durch die Studiengebühren, sondern auch die durch die zu hohen Lebenshaltungskosten in Großstädten wie Tokio entstehende Belastung, die finanziellen Möglichkeiten der Eltern in Zeiten einer wirtschaftlichen Krise übersteigt.

#### V. DIE VORAUSSIEHBAREN AUSWIRKUNGEN EINER EINFÜHRUNG VON STUDIENGEBÜHREN IN DEUTSCHLAND

##### – Monolog eines japanischen Akademikers –

1. Mir, einem ausländischen Akademiker, scheint die größte Gefahr gerade im Bereich der wirtschaftlichen

Notlage der Universitäten und der damit verbundenen Überlastung der Professoren zu liegen. Wenn sich keine geeigneten Maßnahmen zur gründlichen Verbesserung einer solchen Situation finden lassen, wäre die Einführung von Studiengebühren sicherlich eine Möglichkeit, die bei der Lösung des Problems der Finanzierung der Universitäten in Frage käme. Bei einer etwaigen Einführung von Studiengebühren könnten Inhalt und Niveau der Lehre verbessert werden, und zwar einerseits durch die Verbesserung der Finanzlage der Universität und andererseits durch das geänderte Verhältnis zwischen Lehrenden und Lernenden.

2. In Deutschland besteht zwischen Lehrenden und Lernenden kein Abhängigkeitsverhältnis. Rein juristisch gesehen ist nämlich der Staat und nicht der Studierende der Arbeitgeber der Professoren. Wenn aber Studiengebühren eingeführt würden, könnte der Studierende die Funktion eines Gläubigers übernehmen und der Professor als Schuldner angesehen werden. Etwas übertrieben geäußert, machte sich ein Professor dann wegen mangelnder Pflichterfüllung schuldig, wenn er z.B. eine akustisch kaum wahrnehmbare Vorlesung abgehalten hätte. Durch dieses Gläubiger-Schuldner-Verhältnis zwischen Lernenden und Lehrenden könnten sich allerdings die Inhalte von Ausbildung und Forschung verbessern.
3. Ob die Einführung von Studiengebühren den Grundsatz der gleichen Ausbildungsmöglichkeiten für alle verletzen würde, hängt von der Höhe der Gebühren ab. Ähnliches gilt auch für die Überlegungen, ob ihre Einführung die begabten Jugendlichen von der Universität fernhalten würde, und ob sie theoretisch legitimiert werden könnte. Wichtig ist meines Erachtens dabei die Erwägung, nicht von Anfang an zu versuchen eine strikte Grenze zwischen den finanziellen Erwartungen bezüglich des Einnahmewachses und den theoretischen Überlegungen über die Auswirkung und Berechtigung der Einführung von Studiengebühren zu ziehen. Vielmehr sollte zunächst nur die finanzielle Belastungsfähigkeit der Studierenden oder ihrer Familien in der gegenwärtigen Wirtschaftslage festgesetzt werden. Von diesem Betrag könnte ein Betrag, der dem angenommenen Vorteil entspräche, den alle Studierenden aus ihrem Hochschulstudium ziehen, als ein berechtigter Beitrag zur Finanzierung der Hochschule verrechnet werden.
4. Bei der Untersuchung der Einführung von Studiengebühren in Deutschland sind auch die Unterschiede zwischen Deutschland und Japan zu berücksichtigen.

a) Der Grundsatz der Belastung des Vorteilnehmenden als eine Legitimation von Studiengebühren gilt in Japan eher. Außer in den drei Jahren, in denen

Japan eine wirtschaftliche Talfahrt erlitt, konnten die Absolventen der Hochschulen fast alle eine Arbeit finden, sofern sie sich eifrig darum bemühten. Sie bekommen normalerweise in den Unternehmen höhere Gehälter und eine bessere Position als Abiturienten, die gleichzeitig mit ihnen eingestellt werden. Der soziale Status eines Handwerkers ist im allgemeinen viel niedriger als in Deutschland und sein Einkommen ist auch nicht besonders hoch. Dieses Wissen treibt die japanischen Eltern dazu, ihre Kinder möglichst eine gute Schule besuchen zu lassen und die schwere Belastung durch die Studiengebühren in Kauf zu nehmen. Dies ist zwar alles andere als gut zu heißen, aber realistisch und eine der Ursachen für die hohen Studiengebühren.

b) Ich habe bereits erwähnt, wie viele japanische Studierende auch während des Semesters jobben. Dies liefert auch eine Berechtigung für die Einführung von Studiengebühren. Zu beachten ist dabei allerdings der unterschiedliche Stellenwert der Ausbildung an einer Hochschule in Deutschland und in Japan. Durch die Reform des Schulsystems in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg ist die Ausbildung in der mittleren und höheren Schule insgesamt auf sechs Jahre verkürzt worden. Deshalb fällt die Vermittlung von Allgemeinbildung teilweise mit in den Aufgabenbereich der Hochschulen. Die Universitäten können sich also nicht so stark auf die Vermittlung von Fachwissen konzentrieren. Die Ausbildung an den Universitäten ist von daher nur sehr unzureichend und könnte sozusagen als die Erzeugung eines Halbfabrikats charakterisiert werden. Da die Hochschulausbildung die japanischen Studierenden nicht besonders stark fordert, haben sie genügend Zeit, sich den verschiedensten Gruppenaktivitäten zu widmen oder gegebenenfalls zu jobben. Wenn aber die Nebenerwerbstätigkeit der Studierenden die Aufrechterhaltung des Grundsatzes der gleichen Ausbildungsmöglichkeiten für alle ermöglicht, müßte man auch diesen Unterschied berücksichtigen. ■

## Das Australische Higher Education Contribution Scheme (HECS)

Dr. Bruce Chapman,  
Director of the Centre for Economic Policy  
Research, Australian National University,  
Canberra



*„Die Folgerung aus  
allen unseren Studien  
ist, daß HECS den  
Hochschulzugang  
nicht erschwert.“*

### 1. DIE EINFÜHRUNG EINKOMMENSABHÄNGIGER STUDIENGEBÜHREN

Zwei wesentliche Punkte waren für die Wiedereinführung von Studiengebühren in Australien im Jahre 1989 verantwortlich:

Die restriktive Beurteilung der Entwicklung des allgemeinen Steueraufkommens, derzufolge es nicht mehr möglich war, das in Expansion befindliche Hochschulwesen allein daraus zu finanzieren. Zum anderen wurde die Ansicht vertreten, daß das Nichterheben von Studiengebühren zu einer rückläufigen Verteilungsgerechtigkeit im Hinblick auf die zu erwartenden Lebenseinkommen führt, wenn man berücksichtigt, daß Studierende typischerweise mehrheitlich aus einkommensstärkeren Schichten stammen und erhebliche wirtschaftliche Vorteile aus der Hochschulausbildung ziehen.

Die Gebühren waren jedoch für Absolventen nur dann verpflichtend, wenn ihr Einkommen gleich oder höher als das durchschnittliche Einkommen des durchschnittlichen Australiers war. Das Australian Higher Education Contribution Scheme (HECS) führte erstmals vom Absolventeneinkommen abhängige Studiengebühren ein und spielt aus diesem Grund eine bedeutende Rolle in der Geschichte der Hochschulfinanzierung.

### 2. DAS HIGHER EDUCATION CONTRIBUTION SCHEME (HECS) – ECKDATEN

#### 2.1 HECS Parameter

HECS sieht vor, 1996 für ein Vollzeitstudienjahr eine Gebühr in Höhe von \$ 2.442<sup>1</sup> pro nicht-graduiertem

Studierenden zu erheben. Dieser Betrag deckt ca. 20 Prozent der staatlichen Ausgaben für einen durchschnittlichen Vollzeitstudenten, obwohl die Kosten einzelner Studiengänge erheblich schwanken.

HECS kann bei der Einschreibung mit einem Preisnachlaß von 25 Prozent bezahlt werden (was eine Vollzeitevorauszahlung von \$ 1.832 bedeutet), oder die Bezahlung von HECS kann solange aufgeschoben werden, bis die Studierenden mindestens das durchschnittliche, steuerpflichtige Jahreseinkommen eines berufstätigen Australiers in Höhe von derzeit \$ 27.675 verdienen. Die Mehrheit der Studierenden bevorzugt die Möglichkeit, die Bezahlung zu verschieben. Diese Studierenden werden somit zu Schuldnern gegenüber der australischen Regierung. Die Schuld ist nur an die Inflationsrate geknüpft. Sie hat keinen realen Zinssatz. Analog dazu werden die Einkommensbemessungsgrundlagen ebenfalls jährlich der Inflationsrate angepaßt.

Die vom Einkommen abhängige Rückzahlung der Studiengebühren ist das wichtigste Merkmal des australischen Studiengebührenmodells.

Ausdrücklich hervorgehoben werden soll der Umstand, daß die Schulden nicht real verzinst werden. Dies bedeutet, daß diejenigen ehemaligen Studierenden, die im Laufe ihres Arbeitslebens verhältnismäßig geringe Einkommen erzielen, durch den bedingungslosen Zugang zu einem zinsfreien Kredit in größerem Ausmaß unterstützt werden. Die Größenordnung der damit verbundenen Unterstützung kann durchaus beachtlich sein. So haben z.B. Chapman und Chia (1994) gezeigt, daß männliche Juristen aufgrund ihres relativ hohen Einkommens, das sie bereits verhältnismäßig rasch nach ihrem Universitätsabschluß erzielen, ungefähr 30 bis 50 Prozent mehr zahlen (bezogen auf den Barwert) als Lehrer im öffentlichen Dienst, die fünf Jahre nach ihrem Abschluß arbeitslos sind.

#### 2.2 Einnahmen aus HECS

Die australische Regierung erhält Einnahmen von über \$ 400 Millionen aus HECS. Das entspricht etwa 8 Prozent des Hochschulbudgets. Eine Zahl, die schnell angestiegen ist, da immer mehr ehemalige Studenten die erste Einkommensstufe von zur Zeit \$ 27.675 bis 31.449 überschreiten. In den letzten Jahren haben 20 bis 25 Prozent der Studienanfänger die Möglichkeit der Vorauszahlung genutzt. Dieser Zahlungsmodus hat der Regierung im Zeitraum 1992 bis 1994 etwa \$ 400 Millionen eingebracht.

Im Zuge einer relativen Stabilisierung der Rückzahlungen werden jährliche Einnahmen in einer Größenordnung von \$ 700 Millionen oder ungefähr 15 Prozent des Hochschulbudgets erwartet. Die zur Zeit offenen

Verbindlichkeiten gegenüber der Regierung betragen etwa \$ 4 Milliarden.

Eine genaue Einschätzung der Rückzahlungserfahrungen ehemaliger Studierender über den gesamten Lebenszyklus ist noch nicht möglich. Dennoch haben hier Untersuchungen schon ein wenig mehr Klarheit gebracht. Von diesen ist die Arbeit von Ann Harding<sup>2</sup> am aufschlußreichsten. Sie setzte Mikro-Simulationstechniken zur Analyse des Schemas auf der Grundlage der 1993 gültigen Rückzahlungsparameter ein.

Harding wies nach, daß auf der Basis des vorzeitig erwarteten zukünftigen Einkommens eines Hochschulabsolventen der durchschnittliche männliche Student, der sich mit 18 Jahren für ein vier Jahre dauerndes Vollzeitstudium eingeschrieben hat, seine Schulden in voller Höhe bis zum Alter von 34 Jahren beglichen hat. Bei Frauen liegt das durchschnittliche Rückzahlungsalter bei 40 Jahren, was bedeutet, daß Frauen im Durchschnitt sechs Jahre lang den Nutzen einer realen Subvention des Zinssatzes gehabt haben dürften.

Ein weiteres Ergebnis dieser Untersuchungen war, daß ein größerer Anteil der Frauen die Studiengebühren voraussichtlich nicht zurückzahlen wird. Die erwartete Rückzahlungsquote bei Männern im Alter von 65 Jahren beträgt 93 Prozent. Bei Frauen jedoch liegt die Erwartung bei 77 Prozent. Insgesamt wird die Regierung somit ca. 15 Prozent der bestehenden Verbindlichkeiten nicht einheben. Zu dieser Form der Beihilfe muß noch die im Modell implizierte Form der Subvention hinzugechnet werden, die sich durch den mit 0 Prozent angesetzten Realzinssatz ergibt. Die Nichtrückzahlung eines Teils der Studiengebühren ist die unvermeidliche Konsequenz der Tatsache, daß die Rückzahlungen der Schulden vom privaten Einkommen abhängig sind.

Das Gesetz, das HECS einführte, beinhaltet eine Klausel, die gewährleistet, daß von Studierenden erhobene Gelder nicht zur Budgetkonsolidierung abgezweigt werden dürfen. Diese Regelung stellt sicher, daß Einnahmen in Höhe der von HECS eingegangenen Verbindlichkeiten jedes Jahr aus dem konsolidierten Budget an einen speziellen Hochschulfonds überwiesen werden müssen, dessen Erträge ausschließlich für Hochschulangelegenheiten verwendet werden dürfen.

### 3. DAS KONZEPT VON HECS

#### 3.1 Studiengebühren im Kontext staatlicher Subventionen für die Hochschulausbildung

Der Nutzen einer Hochschulausbildung soll sowohl Individuen als auch der Gesellschaft insgesamt zugute kommen. Für den einzelnen besteht dieser in persönli-

cher, kultureller und wirtschaftlicher Anerkennung, und es besteht praktisch kein Zweifel daran, daß Hochschulabsolventen auf dem Arbeitsmarkt wesentliche Vorteile gegenüber Nicht-Absolventen genießen. Das Lebenseinkommen ist üblicherweise viel höher, die Arbeitslosenrate niedriger, und die erwartete Dauer einer Phase der Arbeitslosigkeit relativ kurz für diejenigen, die einen Hochschulabschluß erworben haben.<sup>3</sup>

Der Nutzen einer Hochschulausbildung tritt erst mit zeitlicher Verzögerung ein und äußert sich in der Regel mit hohen privaten wirtschaftlichen Erträgen. Das entgangene Einkommen der Studierenden während des Studiums stellt den größten Kostenanteil eines Vollzeitstudiums dar.

Die Tatsache, daß aus der Hochschulausbildung privater Zusatznutzen gezogen wird<sup>4</sup>, führt zu dem Standpunkt, daß für diese Dienstleistung Gebühren erhoben werden sollten. Daraus ergibt sich unmittelbar die Frage nach der Höhe der Gebühren. Aus der Perspektive des unbestreitbaren gesellschaftlichen Nutzens individueller Ausbildungsprozesse wiederum stellt sich die Frage, ob dieser Prozeß nicht auch aus öffentlichen Geldern subventioniert werden sollte.

Es ist gegenwärtig kaum möglich, das Ausmaß an gesellschaftlichem Nutzen, das aus der Hochschulausbildung resultiert, eindeutig zu bestimmen. Zumindest kann aber akzeptiert werden, daß dieser Nutzen gegeben ist. Es rechtfertigt, daß sich die Regierung an der Finanzierung beteiligt, um zu gewährleisten, daß die Gesellschaft ausreichend mit Investitionen im Hochschulbereich versorgt ist.

Eine angemessene Gebühr für Studierende, wenn man die oben genannten Argumente in Betracht zieht, liegt somit unter 100 Prozent der Kosten, doch berücksichtigt man auch den privaten Nutzen, ist die Forderung nach einem ‚Null-Anteil‘ nicht überzeugend. HECS hat die Summe bei etwa 20 Prozent der durchschnittlichen Kosten eines Studiengangs angesetzt, aber die Regierung erhält etwas weniger aufgrund einiger ausbleibender Rückzahlungen und aufgrund der Subvention des Zinssatzes.

Wie oben erwähnt, bestand in der Zeit, als HECS eingeführt wurde, allgemeiner Konsens, daß das Bezahlen von Hochschulausbildung gerecht sei. Es gab nämlich überwältigende Beweise dafür, daß diejenigen, die Zutritt zum Hochschulsystem hatten, aus sozioökonomisch begünstigten Verhältnissen<sup>5</sup> kamen, um dann als Hochschulabsolventen sicherlich in den oberen Einkommensklassen zu landen. So war beispielsweise in den 80er Jahren die Chance vier Mal höher, daß Studierende, deren Väter in akademischen oder geschäftsführen-

den Berufen tätig waren, eine Hochschulausbildung erhielten als andere.

Weiterhin ist zu bedenken, daß eine Hochschulausbildung in einem gebührenfreien System von allen Steuerzahlern getragen wird, also auch von den 85 Prozent, die keinen privaten Nutzen aus dieser Dienstleistung ziehen konnten. Kurz gesagt, vor der Einführung von HECS war die australische Hochschulfinanzierung strukturkonservierend und wurde ebenso eingeschätzt, vielleicht als die rückschrittlichste aller öffentlicher Ausgaben. Angesichts enger Budgetvorgaben war daher für die politischen Entscheidungsträger der Ausbau der Hochschulausbildung durch teilweise Beteiligung der unmittelbar dadurch Begünstigten in mehrfacher Weise attraktiv.

### 3.2 Hochschulzugangsbarrrieren

Während eine Hochschulausbildung sowohl privaten als auch gesellschaftlichen Nutzen mit sich bringt und somit die Begründung für eine Gebühr von weniger als 100 Prozent der Kosten liefert, betrifft ein zentraler Aspekt der Diskussion die Art und Weise, wie diese Gebühr zu bezahlen ist. Es scheint eindeutig zu sein, daß ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung von der Hochschulausbildung nicht profitieren kann, weil es bestimmte Barrieren gibt, die zumindest teilweise wirtschaftlichen Ursprungs sind. Eine Vorauszahlung zu erheben, so gerechtfertigt diese im Hinblick auf Einkommensverteilung, Benutzerkosten und andere wirtschaftliche Gründe wäre, würde die sowieso schon eingeschränkten Zugangsmöglichkeiten der finanziell Benachteiligten noch mehr verkleinern.

Das wirtschaftliche Problem, das mit einer Vorauszahlung für die Hochschulausbildung verbunden ist, liegt darin, daß es nur einen ineffektiven Kapitalmarkt für Darlehen gibt. Dies betrifft zwei grundsätzliche Faktoren: die Darlehensaufnahme und die Darlehensvergabe. Die grundsätzliche Sorge einer Bank, die Geld für Investitionen in Humankapital verleiht, ist, daß im Gegensatz zu anderen Investitionen im Fall eines Zahlungsverzugs keine verkäufliche Sicherheit vorhanden ist wie beispielsweise im Falle einer Wohnungsfinanzierung. Banken haben nicht die Möglichkeit, über das in Entwicklung befindliche Humankapital zu verfügen – Sklaverei ist ja illegal. Die andere mögliche Sorge kommerzieller Banken bezieht sich auf die Kosten der Eintreibung im Fall einer Zahlungsunfähigkeit; ein Aspekt, der von größerer Bedeutung ist, wenn keine verkäuflichen Sicherheiten vorhanden sind.

Aufgrund der Tatsache, daß Investitionen in Humankapital keine Sicherheiten beinhalten, sind Banken und andere Finanzierungsquellen seit jeher solchen Investitionen gegenüber wenig aufgeschlossen. Sie kommen

nur auf der Grundlage einer wahrgenommenen Fähigkeit zur Rückzahlung zustande – dies impliziert Erfolg auf dem Arbeitsmarkt. Sollte ein eindeutiger Beweis fehlen, aus dem ersichtlich wäre, wer auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich sein könnte, wenden sich Kreditgeber anderen, leichter festzustellenden Kriterien zu, an denen die Kreditnehmer gemessen werden können – dies wären im australischen Kontext Rasse, Geschlecht und Alter als naheliegende Beispiele<sup>6</sup>. Die enge Beziehung zwischen solchen Merkmalen und einem niedrigen sozioökonomischen Status läßt erkennen, daß der Kapitalmarkt dazu dient, den armen oder anders benachteiligten Studierenden finanzielle Barrieren in den Weg zu stellen.

Regierungen widmen sich solchen Problemen normalerweise, indem sie eingeschränkt als Bürgen für Studentendarlehen eintreten, und indem sie für die Zeit vor dem Hochschulabschluß die Zinszahlungen übernehmen. Wegen der damit verbundenen Kosten werden diese Kredite in der Regel nur an junge Leute mit armen Eltern oder solche, die Unabhängigkeit aufweisen können, indem sie eine komplexe Reihe von Bedingungen in bezug auf Alter und/oder Arbeitserfahrung erfüllen, vergeben. Dies führt dazu, daß es einigen interessierten Studierenden, die mangels Unterstützung ihrer Eltern finanzielle Hilfe benötigen, nicht möglich sein wird, sich in dieses System einzugliedern.

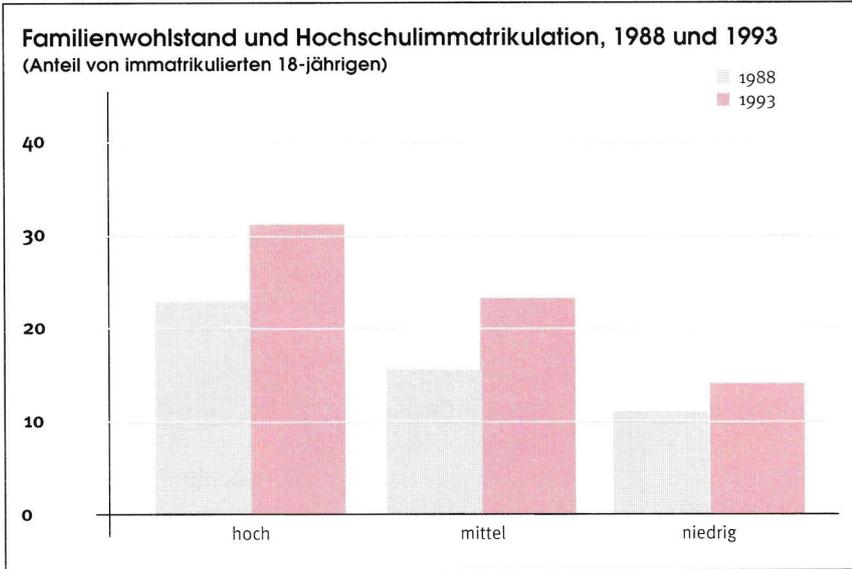
Diese finanzielle Barriere wird offensichtlich nicht durch Einkommensfeststellung abgeschafft. Die Einkommensfeststellung auf der Grundlage des Familieneinkommens setzt voraus, daß Eltern oder Partner bereit und in der Lage sind, ihre Ressourcen zu teilen. Wenn aber diese Annahme nicht haltbar ist, dann ist das Familieneinkommen als Bezugsgröße für Unterstützung ein unzulängliches Kriterium. Im Prinzip beruht das Konzept der familieneinkommensbasierten Stipendienvergabe mit dem Ziel der Umgehung von Vorauszahlungen für bedürftige Studierende auf diesem Mechanismus – und kann aus diesem Grund daran scheitern.

Grundsätzlich geht es bei den Hochschulzugangsbarrrieren um folgendes: Es sind die hohen Kosten der Hochschulausbildung (sowohl durch die direkten Lebenshaltungskosten als auch durch das entgangene Einkommen) in Verbindung mit einem Mangel an Finanzierungsmöglichkeiten über die Familie oder über den Kapitalmarkt, die für viele Studierende aus einkommensschwachen Familien eine beträchtliche Hürde darstellen. HECS vermeidet diese Probleme, indem es den Zusammenhang zwischen der individuellen sozioökonomischen Ausgangssituation und dem Hochschulzugang trennt.

Der oben genannte Punkt ist entscheidend. Da die Studiengebühren nicht als Vorauszahlung erhoben werden, sondern vom erzielten Einkommen nach Studienabschluß

abhängig sind, sind Studierende nicht dazu angehalten, Mittel zur Rückzahlung aufzubringen, bevor sie Erträge aus der Investition in ihre eigene Bildung erzielen.

und jene, die im allgemeinen keinen finanziellen Nutzen aus ihrer Bildungsinvestition ziehen, zu schützen. Darüber hinaus sind die eingegangenen Verbindlichkeiten – wie erwähnt – nicht real verzinst<sup>7</sup>, was eine implizite Unterstützung jener Darlehensnehmer bedeutet, die am längsten zur Rückzahlung brauchen. Die Einkommensschwelle für die Rückzahlung in Verbindung mit dem Nichtvorhandensein eines realen Zinssatzes stellen sicher, daß Bezieher niedriger Einkommen gegen widrige Umstände in hohem Ausmaß abgesichert sind.



Quelle: Australian Council of Educational Research

Da die Mittel de facto von der Regierung an alle Studierenden verliehen werden, wird der unvollständige Markt für Investitionen in Humankapital umgangen und die daraus entstehenden Probleme somit vermieden. Und weil ehemalige Studierende ihre Schulden ausschließlich auf der Basis ihres zukünftigen individuellen Einkommens zurückzahlen, gibt es keinen Grund zur Bemessung des gegenwärtigen Familieneinkommens; die wirtschaftliche Situation der Familie des/der Studierwilligen wird dadurch irrelevant.

### 3.3 Die Eigenschaften der HECS-Darlehen

Wie eingangs erwähnt, liegt der Schlüssel zum Verständnis der Funktionsweise von HECS in der Anerkennung des Unterschieds zwischen „hypothekarischen“ Darlehen und dem impliziten Darlehenscharakter der in HECS aufgeschobenen Studiengebühren. Beachtenswert ist, daß einem Darlehensnehmer bei „normalen“ Darlehen kein Schutz gegen massive Einkommensverluste zuteil wird – Rückzahlungen werden während des vereinbarten Zeitraums nach wie vor fällig.

Bei Darlehen, die nach dem HECS-Schema verfahren, ist die Rückzahlung hingegen abhängig vom Einkommen des Darlehensnehmers. Wird eine bestimmte Einkommensschwelle nicht erreicht, wird der Darlehensnehmer nicht zur Rückzahlung verpflichtet. Werden höhere Einkommensschwellen überschritten, wird der Darlehensnehmer zu höheren Rückzahlungen verpflichtet.

Die vom Einkommen abhängige variabel gestaltete Rückzahlung dient dazu, Bezieher niedriger Einkommen

zurückzahlen zu können oder dies nur unter großen Entbehrungen zu bewerkstelligen, – mit der Folge von weniger Kreditaufnahmen für Bildungszwecke, als dies wünschenswert ist. Aber wenn gar keine Möglichkeit besteht, in Zahlungsverzug zu geraten, so wie das bei HECS der Fall ist, löst sich dieses Problem von selbst.

## 4. DER EINFLUSS VON HECS AUF DEN HOCHSCHULZUGANG

### 4.1 Die Nachfrage nach dem Hochschulstudium

Abgesehen von den zusätzlichen Ressourcen, die HECS für den Hochschulbereich aufgebracht hat, bleibt die wichtigste Frage im Zusammenhang mit der Einführung des Modells: Hat HECS in irgendeiner Weise den Hochschulzugang von benachteiligten Gesellschaftsgruppen eingeschränkt? Schließlich hatte Australien zuvor ja ein gebührenfreies Hochschulsystem, und ökonomischen Grundprinzipien zufolge müßte der gestiegene Preis für eine Dienstleistung gleichzeitig eine sinkende Nachfrage danach bewirken. In Verbindung mit dieser Binsenweisheit stellt sich die alles entscheidende Frage, ob nämlich die sozioökonomisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen durch die Einführung von HECS in Mitleidenschaft gezogen wurden, wie es von Gegnern des Modells bei dessen Einführung vorhergesagt worden war.

In ihrer eingeschränkten Aussagekraft geben Immatrikulationszahlen einige Hinweise auf die Gesamtnachfrage nach Hochschulbildung. Sie weisen darauf hin, daß seit der Einführung von HECS die Nachfrage erheblich gestiegen ist. In den ersten fünf Jahren nach der

Einführung von HECS ist die Zahl der Studierenden Jahr für Jahr um durchschnittlich 4,95 Prozent angewachsen. Genauere Angaben gewinnt man aus einer Reihe von Untersuchungen, die von der Regierung in Auftrag gegeben worden sind, und die im folgenden betrachtet werden sollen.

## 4.2 Studien

### 4.2.1 DIE EIP-STUDIEN

Das Ministerium für Arbeit, Bildung und Weiterbildung (Department of Employment, Education and Training, DEET) beauftragte 1989 Dr. Neil Bardsley von der Curtin University, Dr. Frances Robertson und Dr. Judith Sloan vom National Institute of Labour Studies, angesiedelt an der Flinders University, die Auswirkungen der Einführung von HECS insgesamt zu untersuchen. Diese zwei Studien wurden zusammengefügt und als Bericht im Rahmen des Evaluations- und Forschungsprogramms (Evaluations and Investigations Program, EIP) des Ministeriums veröffentlicht. Der Ansatz war der, eine Kontrollgruppe (z.B. solche, die sich für eine Hochschulausbildung beworben haben) mit einer Interessentengruppe (solche, die sich nicht beworben haben) eingehend zu vergleichen. Untergruppen an unterschiedlichen „Entscheidungs-Punkten“ wurden untersucht, insbesondere

1. die Entscheidung, sich um die Aufnahme an einer Hochschule zu bewerben,
2. die Entscheidung, einen von einer Hochschule angebotenen Studienplatz anzunehmen,
3. die Entscheidung, sich erneut in einem Grundstudium einzuschreiben,
4. die Entscheidung, ein Diplomstudium aufzunehmen,
5. die Entscheidung, ein Postgraduiertenstudium aufzunehmen,
6. die Entscheidung, erneut ein Postgraduiertenstudium aufzunehmen.

Ziel war zu ermitteln, ob HECS ein Faktor war, der zur jeweiligen Entscheidung beigetragen hat.

Im allgemeinen wurde HECS nicht als wichtige Zugangsbeschränkung benannt, mit einer möglichen Ausnahme im Fall von Graduierten, die beabsichtigt hatten, erneut ein Postgraduiertenstudium aufzunehmen. Doch sogar innerhalb dieser Gruppe gaben 70 Prozent der Befragten anderen Faktoren, die zu ihrem Entschluß beigetragen hatten, mehr Gewicht als HECS.

Die folgenden Daten von Sloan und Robertson sind nützlich, um das Ausmaß des Einflusses von HECS bei den Befragten im Hinblick auf ihre Entscheidung bezüglich einer Studienaufnahme deutlich zu machen. Für weniger

als 2,5 Prozent der Befragten war HECS „der wichtigste“ oder „ein sehr wichtiger“ Faktor im Hinblick auf ihre Entscheidung, einen von einer Hochschule angebotenen Studienplatz abzulehnen. Im Fall der Entscheidung, sich nicht erneut in einem Grundstudium einzuschreiben. Um sich nicht für einen postgraduierten Studiengang wieder einzuschreiben gaben 10 Prozent der Befragten an, HECS sei „der wichtigste“ oder „ein sehr wichtiger“ Faktor im Hinblick auf ihre Entscheidung gewesen.

Die Autoren folgern daraus:

„...falls HECS überhaupt einen Einfluß auf die Entscheidung bezüglich einer Studienaufnahme hatte, dann in größerem Ausmaß im Hinblick auf Postgraduiertenstudiengänge, weniger im Hinblick auf das Grundstudium und fast gar nicht im Hinblick auf die Entscheidung, sich um einen Studienplatz zu bewerben.“

### 4.2.2 DIE ERNST UND YOUNG-STUDIE

Das Beratungsunternehmen Ernst und Young wurde 1991 vom Higher Education Council beauftragt, eine Umfrage unter Angehörigen von Bevölkerungsgruppen durchzuführen, von denen angenommen wurde, daß sie zu den traditionellerweise Benachteiligten in bezug auf den Hochschulzugang gehörten. Als Stichprobe zog die Studie Schulabgänger der 12. Klasse (Jahrgang 1991) und Erwachsene, die als potentiell an einer Studienaufnahme interessiert galten, heran. Die Untergruppen der Stichprobe wurden aufgrund von als Benachteiligung wahrgenommenen Merkmalen – wie beispielsweise niedriges sozioökonomisches Umfeld, ländliches Umfeld, nicht englisch sprechendes Umfeld sowie Aboriginal- oder Torres Strait Insulaner-Status – ermittelt und befragt.

Die Ergebnisse wurden in einem Bericht des National Board of Employment, Education and Training (NBEET) dargestellt. Zwei Fragen waren für diesen Bericht von besonderer Bedeutung:

■ Wie wichtig war HECS als Entscheidungsgrund für diejenigen, die sich dazu entschlossen haben, nicht an einer Hochschulausbildung teilzunehmen?

■ Wie wichtig war HECS als ein wahrgenommener Faktor, der die Absicht, eine Hochschulausbildung anzustreben, zunichte macht?

Die folgende Tabelle faßt die Ergebnisse dieser Studie im Hinblick auf diese Fragen zusammen. Wichtig ist dabei auch, daß sie die Beziehung zwischen den verschiedenen Faktoren, die dazu beitragen könnten, sich gegen die Teilnahme an einer Hochschulausbildung zu entscheiden, und dem sozioökonomischen Status der befragten Person, untersucht<sup>8</sup>.

Die Daten aus der Tabelle sollten folgendermaßen interpretiert werden. Von 17 Faktoren, die bei einem Schüler der 12. Klasse möglicherweise zur Entscheidung beitragen, nicht an einer Hochschulausbildung teilzunehmen, wurde HECS nicht häufig angeführt und insgesamt in der Reihenfolge der Bedeutsamkeit an dreizehnter Stelle gewertet. Ferner – und von höchstem Interesse für unsere Ausgangsfrage – ergibt sich die Feststellung, daß es keinen merklichen Zusammenhang gibt zwischen dem Umstand daß HECS als Grund angeführt wurde und dem sozioökonomischen Status der betreffenden Person. Also scheint HECS insgesamt keine Rolle zu spielen, und selbst für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen ist HECS ohne großen Belang.

Die Tabelle läßt stark vermuten, daß HECS für diejenigen, die sich nicht immatrikuliert haben, von untergeordneter Bedeutung war, und daß es bei denjenigen, die in HECS einen Hinderungsfaktor sahen, keinerlei statistischen Zusammenhang mit dem sozioökonomischen Hintergrund gab. Die Folgerung aus diesen Daten ist, daß es keinen Nachweis dafür gibt, daß HECS den Hochschulzugang für benachteiligte Bevölkerungsgruppen erschwert.

Das National Board of Employment, Education and Training (NBEET) hat aus diesen Studien eindeutige Schlußfolgerungen gezogen:

„Es scheint unwahrscheinlich, daß es identifizierbare

Bevölkerungsgruppen gibt, für die HECS eine wesentliche Einflußgröße im Hinblick auf die Entscheidung bezüglich der Teilnahme an einer Hochschulausbildung darstellt. ... Es ist daher wahrscheinlich, daß über alle Bevölkerungsgruppen hinweg die meisten qualifizierten Bewerber nicht wesentlich von HECS abgehalten würden.“

Der Bericht vermerkt allerdings, daß Studierende aus Familien mit nur einem Elternteil oder alleinerziehende Studierende ebenso wie Schüler der 12. Klasse aus einkommensschwachen Familien in ländlichen Gegenden HECS eher als einen Faktor ansahen, der ihre Absicht, eine Hochschulausbildung zu beginnen, behinderte. Es wird jedoch darauf hingewiesen, daß selbst in diesen Gruppen höchstens 20 Prozent der Ansicht waren, daß HECS, möglicherweise ihre Absicht bezüglich einer Studienaufnahme behindere‘.

Die Ergebnisse der Ernst und Young Studie sind von besonderer Bedeutung im Hinblick auf die Frage nach den Auswirkungen von HECS auf die traditionell benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Da die Umfrage nur diese Gruppen umfaßte, können die Ergebnisse nicht als repräsentativ für die Gesamtbevölkerung gelten. Die Ergebnisse liefern aber eine wesentlich zuverlässigere Aussage im Hinblick auf die Reaktion dieser Gruppen auf die Einführung von HECS als eine Stichprobe aus allen potentiellen Studierenden, ohne Rücksicht auf ihre Herkunft.

Faktor (gereiht nach der Bedeutung)	Befragte in Prozent, die nachdrücklich zustimmen	sozioökonomischer Hintergrund <sup>1</sup>
1. Ich möchte Geld verdienen	26,7	**
2. Der Beruf, den ich ergreifen möchte, erfordert einen TAFE <sup>2</sup> : Abschluß	19,4	**
3. Ich bevorzuge eine TAFE-Ausbildung	16,7	**
4. Meine Noten in der 12. Klasse	15,6	**
5. Ich kann während des Studium nicht für mich selbst aufkommen	15,1	**
6. Ich werde mich für ein Stipendium nicht qualifizieren können	10,7	<0,01
7. Für den Beruf, den ich ergreifen möchte, muß ich nicht weiterstudieren	10,4	**
8. Kosten, die nach dem Auszug von Zuhause entstehen	10,3	**
9. andere studienbezogene Kosten	10,2	**
10. Ich bezweifle, daß ich den Abschluß schaffen werde	10,2	**
11. Ich sehe keinerlei Vorteile in einer Hochschulausbildung	9,5	**
12. Ich werde keinerlei finanzielle Unterstützung von Eltern/Freunden bekommen	9,4	**
13. HECS	7,4	**
14. Ich möchte nicht von zu Hause wegziehen	5,4	**
15. Vielleicht bekomme ich keine passende Unterkunft	4,8	<0,05
16. Lebenshaltungskosten zu Hause	3,7	**
17. Meine Eltern wollen nicht, daß ich studiere	2,4	**

1 BEZUG DER ANTWORT ZUM SOZIOÖKONOMISCHEN HINTERGRUND DES BEFRAGTEN

2 TAFE: TERTIARY AND FURTHER EDUCATION

\*\* KEIN STATISTISCH SIGNIFIKANTER ZUSAMMENHANG

0,01 UND 0,05 STATISTISCH SIGNIFIKANTER ZUSAMMENHANG AUF DEM 1 PROZENT- BZW. 5 PROZENT-NIVEAU

Quelle: National Board of Employment, Education and Training (NBEET), Assessment of the Impact of the Higher Education Contribution Scheme on the Potentially Disadvantaged, p.17.

### 4.3 Veränderungen der Zusammensetzung der Studierendenschaft seit der Einführung von HECS

Zwei Aspekte der jährlichen Erhebungen durch den Australian Council of Educational Research (ACER) im Hinblick auf die Auswirkungen von HECS gilt es festzuhalten. Sowohl vor wie nach der Einführung von HECS war die Wahrscheinlichkeit, daß Personen aus wohlhabenden Verhältnissen ein Studium aufnahmen, größer. Dies rechtfertigt den Standpunkt, daß eine gebührenfreie Hochschulausbildung eine rückläufige Verteilungsgerechtigkeit bewirkt.

Die zweite Schlußfolgerung ist, daß HECS keine erkennbaren Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Studierendenschaft gehabt hat. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit allen anderen Beweisen, die zuvor dargestellt wurden und ist von entscheidender Bedeutung in der laufenden Debatte über die Folgen einkommensabhängiger Studiengebühren.

## 5. FAZIT

HECS, das 1989 eingeführt wurde, war das weltweit erste nationale einkommensabhängige Studiengebührenmodell im Hochschulbereich. Es wird heute in Australien generell als günstige und gerechte Art der Gebührenerhebung für die universitäre Ausbildung betrachtet und trägt derzeit über 10 Prozent zu den direkten Ausgaben des öffentlichen Bereichs für Universitäten bei.

Auf der Grundlage bildungsökonomischer Konzepte ist argumentiert worden, daß es gute Gründe dafür gibt, einkommensabhängige Ansätze zur Hochschulfinanzierung bevorzugt heranzuziehen. Solange Gebühren gerechtfertigt sind, stellen solche Mechanismen langfristig sicher, daß in dem System keine Barrieren bezüglich der Teilnahme von Benachteiligten an einer Hochschulausbildung aufgebaut werden.

Der Nachweis der Auswirkungen von HECS auf den Hochschulzugang für die Armen scheint ziemlich eindeutig zu sein. Es kann nicht argumentiert werden, daß das Modell den Zugang für diejenigen aus benachteiligten Verhältnissen verringert hat. Hier liegt nahe, daß HECS insgesamt vernachlässigbare Auswirkungen hatte und keine einzige, die konkret auf Armut zu beziehen ist.

Die Daten zeigen weiterhin, daß die Teilnahme an einer Hochschulausbildung in allen Bevölkerungsgruppen seit 1988 gestiegen ist. Dies ist Ausdruck des sehr beachtlichen Anstiegs der angebotenen Studienplätze, der teilweise auf die Zusage zukünftiger Finanzmittel zurückzuführen ist, die bei Einführung des Gebührenschemas garantiert worden waren.

Dies soll nicht heißen, daß HECS der richtige oder einzige Weg der Gebührenerhebung für die universitäre Ausbildung ist. Einige Kritiker weisen auf das Fehlen von Preissignalen in dieser Form der einkommensabhängigen Rückzahlung hin, während andere argumentieren, daß das Fehlen eines realen Zinssatzes und die Höhe und Einheitlichkeit der Gebühr nicht angemessen seien. Sicherlich gibt es einen großen Spielraum für Debatten bezüglich der angemessenen Größe der verschiedenen Parameter des Modells; und in ähnlicher Weise gibt es eine beachtliche Bandbreite bei der Anpassung einkommensabhängiger Studiengebühren an die institutionellen Erfordernisse anderer Länder.

Als Diskussionsgrundlage über mögliche machbare Ansätze zur Hochschulfinanzierung lohnt sich der Verweis auf die berühmte Erkenntnis von Kenneth Boulding: „if something exists, then it is possible“. HECS existiert und funktioniert in Australien. Jüngere Ansätze zur Gestaltung einkommensabhängiger Rückzahlungsmodelle in den Vereinigten Staaten, Kanada, Neuseeland, der Tschechischen Republik, Botswana, Malaysia und anderen Ländern sollten mit Interesse beachtet werden.

1) Bei dem augenblicklichen Umrechnungskurs entspricht das ungefähr DM 2.980,-.

2) Ann Harding (1994), *Financing Higher Education: An Assessment of Income-Contingent Loan Options and Repayment Patterns Over the Life Cycle*, paper presented to the 23rd Conference of Economists, Gold Coast.

3) vgl. Wran Committee (1988), *Higher Education Funding*, Australian Government Printing Service, Canberra.

4) vgl. beispielsweise: Paul W. Miller (1982), *The Rate of Return to Education – Evidence from the 1976 Census*, *Australian Economic Review*, 3rd Quarter: 23-32, and T. T. Chia (1990), *Returns to Higher Education in Australia*, PhD Thesis, Australian National University, Canberra.

5) vgl. Wran Committee (1988), *Higher Education Funding*, Australian Government Printing Service, Canberra.

6) Zitate aus dem Austudy-Bericht; hier zum Thema Studenten-Darlehen und Darlehen an Frauen

7) HECS Schulden werden analog zum Verbraucherpreisindex angepaßt und behalten so den realen Wert.

8) Eine Bemessungsgrundlage für den sozioökonomischen Status der Schüler der 12. Klasse wurde gebildet, als deren Hauptkomponente eine Kombination aus elterlichem Bildungs- und Beschäftigungsniveau herangezogen wurde.

Übersetzung aus dem Englischen:

Mag. Erhard Krasny unter Mitarbeit von Gabriele Sommer

## Studiengebühren im niederländischen Hochschulwesen

Dr. F. J. H. Mertens / Drs. F. Vergossen



*„Es wird das Bewußtsein wachsen, daß der Bildungsmarkt sich von einem Produzenten- in einen Verbrauchermarkt wandelt.“*

In den Niederlanden gibt es gesetzlich vorgeschriebene Studiengebühren für alle Unterrichtsteilnehmer, die nicht mehr schulpflichtig sind. Nach Erreichendes 16. Lebensjahres also haben im niederländischen Bildungssystem Einkommensschwächere die Möglichkeit, diese Studiengebühren in der weiterführenden Ausbildung über eine Beihilfe zu den Studienkosten und in der Fachhochschul- und der Hochschulausbildung mit Hilfe einer Studienfinanzierung zu kompensieren. Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Hochschule (Fachhochschule und Universität) in den Niederlanden und demnach auf den damit in Zusammenhang stehenden Anspruch auf Studienförderung.

### **1. BILDUNG, WIRTSCHAFTLICHER NUTZEN UND PREIS**

Aus wirtschaftlicher Perspektive kann Bildung als ein Marktgut mit ebensolchen Nutzen und Kosten gesehen werden, jedenfalls ist Bildung kein reines kollektives Gut.

Die Absolvierung einer Ausbildung hat einen Nutzen. Dieser Nutzen hat sowohl einen individuellen Charakter als auch einen öffentlichen, gesellschaftlichen Nutzen. Der individuelle Nutzen manifestiert sich in der Tatsache, daß die Teilnahme am Wirtschaftsleben mit abgeschlossener Ausbildung zu einem höheren Einkommen aus wirtschaftlicher Tätigkeit bzw. Arbeit führt als ohne abgeschlossene Ausbildung. Der gesellschaftliche Nutzen ist vielleicht noch vielseitiger. Er besteht einerseits aus dem Wert für die Gesellschaft als Ganzheit, den eine gut ausgebildete und spezialisierte erwerbsfähige Bevölkerung hat. Daneben ist eine gut ausgebildete Bevölkerung – abgesehen von der wirtschaftlichen

Bedeutung – auch in Zusammenhang mit der kulturellen Bildung und der sozialen Zusammengehörigkeit wertvoll.

In wirtschaftlicher Hinsicht ist Bildung kein freies Gut, das unbegrenzt und im Überfluß vorhanden ist. Bildung ist ein Marktgut, das individuell zur Verfügung gestellt werden kann. Es ist deshalb kein kollektives Gut, dessen Beanspruchung durch den einen die Beanspruchung durch den anderen nicht ausschließen würde. Der individuelle Charakter macht eine Preisgestaltung möglich.

Die Tatsache, daß sowohl ein individueller Nutzen als auch ein gesellschaftlicher Nutzen mit einer Ausbildung verbunden sind, rechtfertigt eine gemeinschaftliche Verantwortung von Individuum und Gesellschaft für die Möglichkeit der Verfügbarkeit, das heißt für die Finanzierung der Bildung.

Der individuelle Charakter des Gutes Bildung bedeutet, daß diese gemeinschaftliche Verantwortung für die Finanzierung des Ausbildungsangebotes über einen individuell festzulegenden Preis, die Studiengebühren, vom Teilnehmer wahrgenommen werden kann.

Betrachten wir Bildung aus dem institutionellen Blickwinkel der Hochschulen. Ausgehend von der Auffassung, daß Bildung ein wirtschaftliches und individuelles Gut ist, das Nutzen bringt, bleibt dieser Nutzen nicht auf das Individuum und die Gesellschaft beschränkt. Auch der Ausbildungsanbieter, die Hochschulen, ziehen Nutzen aus der Bildung. Sie beziehen ihre Daseinsberechtigung aus der Ausbildung von Studierenden, die von ihnen im Auftrag des Staates ausgebildet werden und ohne die der Staat nicht fortbestehen kann. Damit ist die Bedeutung von Hochschulen bei der Bildung eindeutig geklärt.

Hinsichtlich des Preises sei hier bemerkt, daß die Hochschulbildung in den vergangenen Jahren nicht nur in politischer, sondern auch in quantitativer Hinsicht eine wichtige Entwicklung durchgemacht hat. Die vielleicht wichtigste Charakteristik dabei ist das, was man den Übergang von einer elitären Hochschulbildung zu einer „Hochschulbildung für Viele“ nennt. Dieser Wandel ist ein wichtiger Anlaß zu prüfen, ob die Hochschulbildung noch immer die (Qualitäts-) Anforderungen erfüllt, die an sie gestellt werden, und ob der Selbstkostenpreis dafür angepaßt werden muß.

Die Öffnung der Hochschulbildung für „die Masse“ einerseits und die begrenzte Verfügbarkeit finanzieller Mittel innerhalb des Staatshaushalts für die Hochschulbildung andererseits bedingen in zunehmenden Maße eine Entscheidung für eine finanziell induzierte Politik, damit Qualität gewährleistet werden kann.

## 2. DIE AUSGABEN FÜR BILDUNG

Die staatlichen Ausgaben für Bildung sind in den Niederlanden noch immer hauptsächlich kollektive Ausgaben. Über die Anwendung und Verteilung wird im politischen Verfahren entschieden. Die Bildung ist der größte Posten im Staatshaushalt: 34,4 Milliarden Gulden.

Die Ausgaben wuchsen von 3,3 Prozent des niederländischen nationalen Nettoeinkommens im Jahr 1950 auf 8,9 Prozent im Jahr 1975 an. Nach 1975 sinken sie auf 6,1 Prozent im Jahr 1995. Laut den Absprachen in der Regierungsvereinbarung 1994 wird diese Senkung bis mindestens ins Jahr 2000 andauern. Die fallende Tendenz ist nicht nur aufgrund der autonomen Kostenfaktoren, wie Maßstab, Lehrlings-/Studentenzahlen und Gehaltsentwicklung zu erklären. Mindestens so wichtig ist die politische Bereitschaft, für Bildung mit Hilfe kollektiver Arrangements zu bezahlen. Deshalb sollten die Ausgaben für Bildung in Prozent der staatlichen Ausgaben betrachtet werden.

Anfang der 70er Jahre machten die Ausgaben für Bildung über ein Viertel der staatlichen Ausgaben aus. Dieser Anteil ist nun auf ca. 15 Prozent gesunken.

Der Anteil am Bruttosozialprodukt, der für die wissenschaftliche Ausbildung ausgegeben wird, ist seit 1980 von 0,6 auf fast 0,4 Prozent gesunken. Die Ausgaben für die Fachhochschulausbildung sind im selben Zeitraum von mehr als 0,5 Prozent auf weniger als 0,4 Prozent des Bruttosozialprodukts gesunken. In Prozent der staatlichen Ausgaben sind die Ausgaben für die wissenschaftliche Ausbildung um ein Drittel zurückgegangen. Bei der Fachhochschulausbildung beträgt die Abnahme im selben Zeitraum ein Viertel.

## 3. STUDIENGEBÜHREN AUS HISTORISCHER SICHT: MOTIVE UND HINTERGRÜNDE

In den Niederlanden haben verschiedene Regierungen in den vergangenen Jahrzehnten abhängig von der jeweiligen Funktion, die sie den Studienbeiträgen zumaßen, eine unterschiedliche Sicht der Beitragspolitik entwickelt.

Die zu unterscheidenden Funktionen sind:

### 1. Finanzierungsfunktion

Die Erhebung von Studienbeiträgen (Preis) ergibt für die Regierung Finanzierungsmittel, die zugunsten des Bildungsbudgets eingesetzt werden können.

### 2. Rationierungsfunktion

Die Höhe der Studiengebühren (Preis) kann den Umfang und die Zusammensetzung der Auszubildenden beeinflussen.

### 3. Verteilungsfunktion

Die Höhe des Studienbeitrags (Preis) beeinflusst die Verteilung der Bildungssubventionen auf Personen mit verschiedenen Hintergrundeigenschaften.

### 4. Informationsfunktion

Bei der Festlegung der Höhe des Studienbeitrags (Preis) können die Bildungsteilnahmekosten mitberücksichtigt werden. Dadurch kann ein Anreiz entstehen, Bildung zweckbezogener anzubieten und Ausbildungseinrichtungen zweckbezogener zu nutzen.

Aufgrund der Philosophie der frühen 70er Jahre strebte man eine schrittweise Abschaffung der Studienbeiträge an. Bildung wurde als Gemeinschaftseinrichtung betrachtet, die grundsätzlich aus allgemeinen Mitteln zu finanzieren war. Vor dem Hintergrund der politischen Absicht, kurzfristig ein neues Studienförderungssystem einzuführen, wurde hervorgehoben, daß die Festsetzung der Studiengebühren auf 500 Gulden vorübergehender Art sei. Die geplante Einführung eines neuen Studienförderungssystems wurde jedoch nicht durchgesetzt, und die Höhe (und damit der Fortbestand der Studiengebühren) blieb letztlich bis 1981 unverändert.

Mit der geänderten Sichtweise der späten 70er und er frühen 80er Jahre wurde ein direkter individueller Beitrag für angemessen befunden, vor allem aufgrund des Gedankens, daß der Bildung ein individueller Nutzen entnommen werden kann. Dies führte zu einer Erhöhung der Studiengebühren im Jahr 1981 auf 750 Gulden. Die für diese Erhöhung der Studiengebühren angeführten Argumente waren unter anderem die seit 1972 aufgetretenen Lohn- und Preissteigerungen und die Steigerungen der Kosten für die wissenschaftliche Ausbildung. Ab diesem Jahr wurden statt des bis dahin zu zahlenden Schulgeldes Studiengebühren für die Fachhochschulausbildung erhoben (650 Gulden). Weitere Erhöhungen der Studiengebühren stießen bei denjenigen auf großen Widerstand, die der Auffassung waren, daß dies mit der Einführung eines neuen Studienförderungssystems einhergehen müsse.

Mitte der 80er Jahre wurde der Eigenbetrag in der Hochschulbildung auf 15 Prozent der Nutzungskosten festgesetzt. 1988 wurden die bis dahin unterschiedlich hohen Studiengebühren für die Fachhochschulausbildung und die wissenschaftliche Ausbildung auf gleiche Höhe gebracht. Mit der Harmonisierung wurde die Relation zu den Kosten lockerer. Die Höhe der Studiengebühren für beide Typen der Hochschulausbildung war der Ausdruck dessen, daß der Staat diese beiden Ausbildungsformen gleich wertet. Seitdem gab es keine neuen Überlegungen, die Anlaß geben, eine Verbindung zwischen dem Kostenniveau und der Höhe der gesetzlich vorgeschriebenen Studiengebühren herzustellen.

Ab 1988 wurde in der Politik bezüglich des Eigenbeitrags in der Hochschulausbildung ein eigener Kurs eingeschlagen. Es gibt einen gesetzlich festgelegten Betrag, der in den letzten Jahren schrittweise erhöht wurde.

Ab 1990 wurden schrittweise Erhöhungen von 100 Gulden pro Jahr durchgeführt. Im Studienjahr 1995/96 betragen die Studiengebühren 2.250 Gulden.

In der Informationsmitteilung zum Ausbildungssetat 1993 und im Entwurf des Hochschulentwicklungsplans (HOOP) 1994 wurde vorgeschlagen, den Hochschulen mehr Möglichkeiten zu geben, eine eigene Beitragspolitik für bestimmte Kategorien von Studierenden zu handhaben. Diese Erweiterung der Beitragspolitik von Hochschulen zielte darauf ab, daß die Hochschulen besser in der Lage sein sollten, ein Angebot für einen Kaufkraftbedarf zu entwickeln und damit neue Märkte anzuzapfen. Anhand der Differenzierungen der Eigenbeiträge sollten die Hochschulen beschließen können, für bestimmte Gruppen von Studierenden einen höheren, marktkonformen Studiengebührentarif festzulegen. Andererseits sollten die Einrichtungen die Möglichkeit haben, in der Preisgestaltung Prioritäten für bestimmte Zielgruppen zum Ausdruck zu bringen. Dies sollte die selbständige Betriebsführung der Hochschulen stärken und den Hochschulen mehr Möglichkeiten bieten, Aufgaben und Mittel besser aufeinander abzustimmen. Eine Beitragsbefreiung sollte jedoch nur für Studierende gelten, die keinen Anspruch auf Studienförderung mehr hätten oder diese nicht in Anspruch nehmen wollten.

Die Beitragsbefreiung der Hochschulen sollte an Untergrenzen gebunden sein, mit der daraus resultierenden Deutlichkeit über die gewünschten Mindestbedingungen, unter denen Studierende sich einschreiben konnten. Die Nichtaufnahme einer solchen Begrenzung sollte es möglich machen, daß die Hochschulen bei der Erhebung der Studiengebühren unter diesem Minimum bleiben sollten. Außerdem hätte es zu versteckter Konkurrenz zu den nicht vom Staat bezahlten Ausbildungsformen kommen können.

Das letztendliche Resultat dieser Politik ist eine gesetzlich festgelegte schrittweise Erhöhung der Studiengebühren von 500 Gulden in drei Abschnitten. Der erste Abschnitt sieht für das kommende Studienjahr 1996/1997 gesetzliche Studiengebühren von 2.400 Gulden vor, also eine Erhöhung um 150 Gulden. Für die beiden darauffolgenden Studienjahre ist eine jährliche Erhöhung von 175 Gulden geplant. Die letztendliche Durchsetzung der beiden letzten Schritte wurde vom Parlament von der Verbesserung der Ausbildungsqualität abhängig gemacht. Für diese Verbesserung wurde

den Hochschulen ein einmaliger Betrag von 500 Millionen Gulden als Investition zur Verfügung gestellt.

Hochschulen dürfen von Studierenden, die nicht länger studienförderungsberechtigt sind oder denen noch weniger als 13 Monate Studienförderung zustehen, ab dem Studienjahr 1996/1997 höhere Studiengebühren verlangen. Die gesetzlich festgelegten Studiengebühren gelten dabei als Mindestbetrag. Die inzwischen veröffentlichten, von den Hochschulen festgesetzten Studiengebühren belaufen sich auf maximal 3.650 Gulden.

## 4. PREISEFFEKTE VON STUDIENGEBÜHREN

### 4.1 Entwicklung der Studiengebührenhöhe und deren Erstattung in der Studienförderungsvereinbarung

Die Höhe der Studiengebühren wurde im Laufe der Jahre unzählige Male geändert.

In den Niederlanden wurde im Jahr 1986 in Form des Studienförderungsgesetzes (WSF) ein neues Studienförderungssystem eingeführt. Das entspricht dem deutschen Bundesausbildungsförderungsgesetz.

Im niederländischen System sind die Studiengebühren Bestandteil eines genormten Monatsbudgets. Es setzt sich zusammen aus:

- einem Normbetrag für den Lebensunterhalt;
- einem Normbetrag für Bücher und Lernmittel;
- einem Betrag für den Studienbeitrag (1/12 des insgesamt zu zahlenden Beitrags),
- einem Normbetrag für die Krankenversicherung.

Das Monatsbudget ist auf eine Grundförderung und eine Zusatzfinanzierung aufgeteilt, die aus einer Zusatzförderung und einem verzinslichen Darlehen besteht.

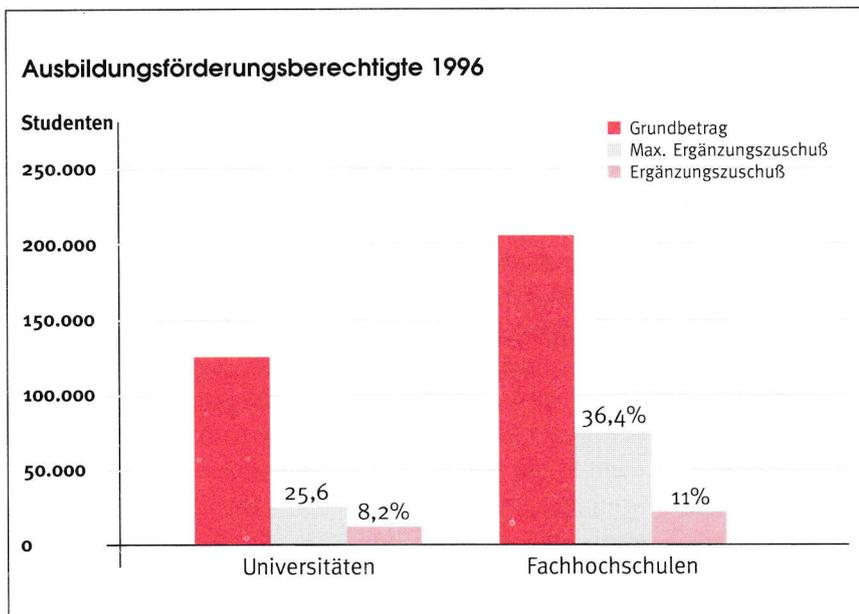
Die Höhe der Grundförderung ist nicht vom Einkommen der Eltern des Studierenden abhängig. Alle Studierenden, die die im WSF gestellten Voraussetzungen erfüllen (Staatsangehörigkeit, Alter, Ausbildungsart, Vollzeit-ausbildung) erhalten eine Grundförderung.

Die Höhe der Zusatzförderung hängt dagegen vom Einkommen der Eltern der Studierenden ab. Bis zu einem zu versteuernden gemeinsamen Einkommen von ca. 46.000 Gulden wird die Zusatzförderung nicht gekürzt und der Studierende erhält den Höchstbetrag. Über diesem Einkommensniveau müssen die Eltern einen Beitrag zur Ausbildung ihres Kindes leisten. Es wird ein Elternbeitrag berechnet, der auf den Betrag, den der Studierende als Zusatzförderung erhalten kann, angerechnet wird. Ab einem Einkommensniveau von ca. 65.000 Gulden überschreitet der Elternbeitrag die

maximale Zusatzförderung, der Studierende erhält keine Zusatzförderung mehr.

Die untenstehende Grafik gibt an, wieviele Studierende im Hochschulwesen neben der Grundförderung die maximale Zusatzförderung erhalten.

Jeder Studierende kann das verzinsliche Darlehen in Anspruch nehmen. Er kann es unabhängig vom Einkommen der Eltern aufnehmen und so seine Grundförderung bis höchstens zum Betrag des Monatsbudgets



ergänzen. Falls ein Studierender keine Zusatzförderung erhält, kann er einen Betrag in Höhe des Monatsbudgets minus der Grundförderung aufnehmen.

Seit 1986 wurden eine Reihe von Änderungen innerhalb des Gesetzes vorgenommen, einerseits aufgrund sich ändernder politischer Standpunkte, andererseits aufgrund aufeinanderfolgender staatlicher Vereinbarungen im Rahmen der Reduzierung der Haushaltsdefizite. Die Studierenden wurden aus diesem Grund mit zwei einschneidenden Änderungen konfrontiert.

Die erste betrifft eine kombinierte Änderung im Jahr 1993 und 1994. 1993 wurde die sogenannte Studienfortschrittskontrolle eingeführt. Bei Studierenden, die pro Jahr nicht die Mindestanzahl von Studienpunkten erreichten, wurden die gratis ausgezahlte Grundförderung und gegebenenfalls die Zusatzförderung in ein verzinsliches Darlehen umgewandelt. Die zu erreichende Anzahl betrug 25 Prozent der Gesamtanzahl der Jahresstudienpunkte. Diese gesetzliche Regelung, die 1994 in Kraft trat, ging davon aus, daß Studieren investieren bedeutet, weshalb man den Studierenden zumutete, mehr und mehr auf eigenen Beinen zu stehen. Anläßlich dieser Regelung wurde die Zahl der

jährlich zu erreichenden Studienpunkte ab 1995/1996 auf 50 Prozent erhöht. Bisher hat sich gezeigt, daß ca. 95 Prozent der Studierenden in der Hochschulausbildung die Norm erreicht. Dieses System ist als Tempoförderung bekannt.

Ab dem 1. September 1996 wird für Studierende, die sich erstmals in einer Hochschule einschreiben, eine andere Regelung gelten. Es handelt sich um das Leistungsförderungssystem. Auch hier ist der Ausgangspunkt, daß der Studierende in seine Zukunft investiert.

Dabei werden die Förderungssysteme jedoch nicht sofort als Stipendium ausgezahlt, sondern als verzinsliche Darlehen. Nachdem der Studierende insgesamt zwei vorgeschriebene Studienleistungen erreicht hat (nach 12 Monaten Zwischenprüfung und nach höchstens 72 Monaten Abschluß bei einer Regelstudienzeit von 4 Jahren), werden die als verzinsliche Darlehen ausgezahlten Förderungskomponenten unter Erlassung der bis dahin auf gekommenen Zinsen tatsächlich in ein Stipendium umgewandelt.

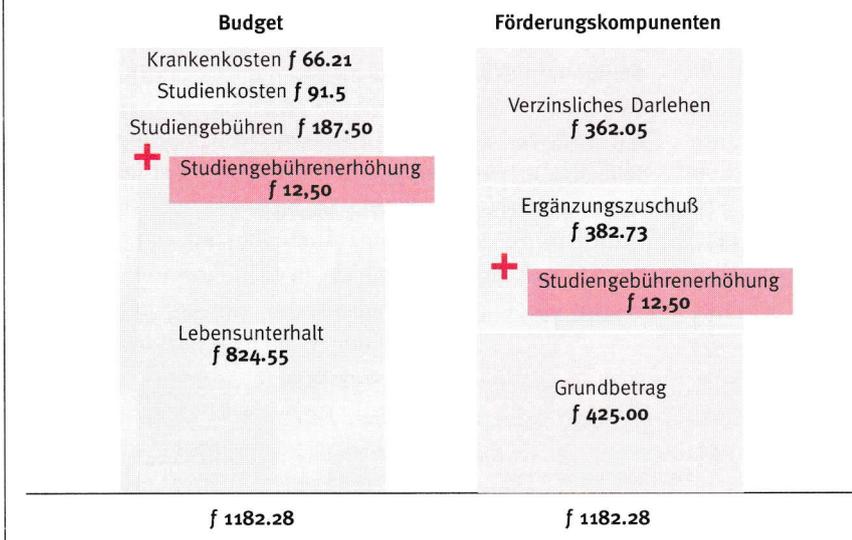
In beiden Systemen kann der Studierende ohne nachteilige Folgen für seinen Förderungsanspruch jährlich einen Betrag bis zu 15.000 Gulden

hinzuverdienen. Dies geschieht unbeschadet der Tatsache, daß Schulden entstehen können, entweder infolge des Nichterreichens der Temponorm (der Systematik aus dem Jahr 1993) oder durch Nichtbringen der erforderlichen Leistungen (Systematik ab 1996). Im voraus kann nicht aufgegeben werden, welche Schuldsituationen auftreten können. Dies hängt stark von individuellen Faktoren ab.

Die Erhöhung der Studiengebühren wird für Studierende aus einkommensschwachen Familien in der Zusatzförderung (gratis) verrechnet. Die Folgen der Erhöhung des Eigenbeitrags für diese Studierenden werden damit in Grenzen gehalten.

Die übrigen Studierenden können den Betrag, um den die Studiengebühren erhöht werden, vollständig über ein verzinsliches Darlehen finanzieren. Hierbei gilt, daß der Schuldner seine Studiensschuld über das WSF-Rückzahlungssystem tilgt: nach einer Anlaufphase von 2 Jahren nach Beendigung des Studiums zahlt er in höchstens 15 Jahren (Tilgungsphase) seine Studiensschuld in monatlichen Raten zurück. Während der Tilgungsphase kann er seine Belastungsfähigkeitsmessung beantragen, wodurch er zu einer geringeren

### Monatliches Budget im Verhältnis zu Förderungskomponenten und der Anhebung der Studiengebühren 1996 (ceteris paribus)



monatlichen Belastung kommen kann. Bleibt nach diesem Zeitraum eine Restschuld übrig, wird diese erlassen.

#### 4.2 Die Relation von Studiengebühren und Kosten für die Hochschulbildung

Die Hochschulbildung in den Niederlanden wird größtenteils vom Staat über den Staatshaushalt finanziert. Die finanzielle Relation von Staat und Einrichtungen ist daher, neben den Bestimmungen zu Studienfinanzierungen und Studiengebühren, ein wichtiger Bestandteil der Finanzierungsvereinbarung im Hochschulwesen. Die Einrichtung der Finanzierungsvereinbarung, insbesondere die Auswahl und das Gewicht der Steuerungsvariablen, ist damit ein wichtiges Instrument, die politischen Zielsetzungen hinsichtlich der Entwicklung des Hochschulwesens zu ermöglichen.

Ab 1989 wurde an einer Reformierung des bis dahin existierenden Finanzierungssystems gearbeitet. Der direkte Anlaß dafür war die Verabschiedung des Gesetzes über die Hochschulausbildung und die wissenschaftliche Forschung (WIIW), das es erforderlich machte, die in diesem Gesetz festgelegten Grundsätze auch im Finanzierungssystem zum Ausdruck kommen zu lassen. Das neue Finanzierungssystem mußte drei Anforderungen erfüllen:

1. es sollte ein einfaches System sein,
2. es sollte output-bezogen sein,
3. die Beiträge in der wissenschaftlichen Ausbildung sollten an die in der Fachhochschulausbildung anschließen.

Ferner sollte im Finanzierungssystem die Eigenverantwortlichkeit der Einrichtung zum Ausdruck kommen. Die oben genannten Maßnahmen resultierten 1993 im

Finanzierungsmodell HOBEEK, die Abkürzung für den niederländischen Begriff für Finanzierung der Hochschulausbildung. Die Zuteilung an die Einrichtungen erfolgt auf der Grundlage des sogenannten lumpsum-Prinzips: den Einrichtungen steht die Entscheidung frei, wofür die gewährten Mittel ausgegeben werden. Gleichzeitig stellen die Studiengebühren im Hochschulwesen seitdem nicht länger einen Einnahmeposten für den Staatshaushalt dar, sondern die Studiengebühren gelten als Einnahmeposten der Hochschulen. Als Folge dieser Finanzierungsänderung ist eine Verschiebung der Verantwortlichkeit vom Staat auf die Einrichtungen

festzustellen. Dort, wo der Staat bisher das Heft in der Hand hielt, indem er Tarife festsetzte und die Betriebsdefizite aus der Staatskasse ausglich, gibt er nun die Verantwortung immer mehr ab. Der Staat legt noch immer die Budgetgrenzen fest, aber er legt die Verantwortung für das Operieren innerhalb dieser Grenzen dann in die Hände der Einrichtungen.

Jedes Jahr werden über 5 Milliarden Gulden für die Finanzierung der Universitäten ausgegeben. 69 Prozent bzw. 3,5 Milliarden davon werden mit Hilfe des HOBEEK-Modells auf die Einrichtungen verteilt. Die übrigen 1,5 Milliarden fließen über die Finanzierung von Universitätskrankenhäusern, Wartegeldern, internationaler Ausbildung, Investitionen usw. an die Einrichtungen.

Die Universitäten insgesamt erhalten über 4,6 Milliarden Gulden pro Jahr. 75 Prozent davon bestehen aus der regulären Finanzierung durch den Staat, den sogenannten ersten Mitteln. Daneben bezahlt der Staat ca. 8 Prozent für die Realisierung bestimmter Bereiche, wie Wartegelder, Universitätslehrausbildungen und Investitionen. Die Zweitmittel, die vom Staat über Forschungsinstitute und Forschungseinrichtungen an die Universitäten fließen, machen ca. 0,1 Prozent der Gesamteinnahmen aus. Die Drittmittel, Einnahmen aus Dienstleistungen, Vertragsforschung und Vertragsausbildung ergeben schließlich ca. 16 Prozent der Gesamtsumme.

## 5. MENGENEFFEKTE VON STUDIENGEBÜHREN

### 5.1 (Die Höhe der) Studiengebühren und der Zugang zur Hochschulbildung

Die Frage, inwieweit die Nachfrage nach einer Hochschulbildung preisbezogen ist, scheint daher auch

gerechtfertigt. Mit anderen Worten: in wie weit wird der Zugang zur Hochschulbildung durch die Höhe der Studiengebühren beeinflusst?

Eine Untersuchung ergab, daß weitreichende Erhöhungen der Studiengebühren zu einem ernstlichen Nachfrageausfall bei Studierenden führen. Schrittweise Erhöhungen dagegen ergeben einen geringen Rückgang der Zahl der Studierenden. Bei Erhöhungen in einzelnen Stufen von 150 bis 175 Gulden bleibt die Zahl der Studierenden gleich. Die Schlußfolgerungen lauten daher, daß die Höhe der Studiengebühren und der Umfang von deren Änderung die Teilnahme am Hochschulunterricht beeinflusst.

Die Höhe der Studiengebühren ist jedoch nicht der einzige Faktor, der für die Teilnahme am Hochschulunterricht von Bedeutung ist. Soziale Faktoren, wie Einkommens- und Ausbildungsniveau der Eltern, erwartetes zukünftiges Einkommen in Kombination mit den Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt, Entwicklungen der Studienfinanzierung, die Qualität des Unterrichts und der Partnereffekt etc., spielen bei der Überlegung, eine Hochschulausbildung zu absolvieren oder nicht, ebenfalls eine Rolle.

## 5.2 Beeinflussung des Zugangs zur Hochschulbildung über die Studienfinanzierung

Ausgehend von dem Gedanken Hochschulausbildung für Viele ist die Studienfinanzierungspolitik immer darauf ausgerichtet, den Zugang zur Bildung zu gewährleisten. Konkret wurde dies in Form einer Basisfinanzierung (die jedem Studierenden zur Verfügung stehenden Grundförderung) und einer Zusatzfinanzierung (Zusatzförderung und ein verzinsliches Darlehen) umgesetzt. Die Zusatzfinanzierung bietet primär eine Möglichkeit für Studierende, die ohne finanzielle Beihilfen nicht studieren könnten.

Das heutige Studienfinanzierungssystem hat sich seit seiner Einführung im Jahr 1986 mehr und mehr von einem Schenkungssystem zu einem Darlehenssystem im Jahr 1996 entwickelt. Dies zeigt sich unter anderem in der Einführung der Leistungsförderung Anfang des nächsten Studienjahres. In diesem Jahr erhalten Hochschulstudierende ihre Grundförderung und, sofern sie aufgrund des elterlichen Einkommens für eine Zusatzförderung in Frage kommen, diese erstmalig als bedingtes Darlehen. Erst nach erbrachter Leistung wird dieses Darlehen in eine Schenkung umgewandelt.

Die Aussicht auf die Anhäufung eines verzinslichen Darlehens, die Unsicherheit über den Fortbestand der Grundförderung und die steigende Höhe der Studiengebühren könnten dazu führen, daß Studierende die

Entscheidung für oder gegen ein Studium bewußter treffen. Im September diesen Jahres wurde eine Untersuchung des Darlehensverhaltens von Studierenden gestartet. Ihr Ziel ist unter anderem ein Überblick über eventuelle Hindernisse für die Absolvierung einer Hochschulausbildung infolge der Einführung der Leistungsförderung. Zur Zeit ist es jedoch für ein Urteil über die Ergebnisse dieser Untersuchung zu früh.

## 6. QUALITÄTSEFFEKTE VON STUDIENGEBÜHREN

Oben wurde bereits festgestellt, daß Bildung ein Wirtschaftsgut ist. Es hat seinen Preis. Eine Produktverbesserung kann eine Preiserhöhung rechtfertigen. Handelt es sich um ein Produkt, das frei gehandelt werden kann, ist die Rolle des Staates gering. Da Bildung nicht (vollständig) frei gehandelt werden kann, rechtfertigt dies eine enge Beteiligung des Staates bei der Festsetzung der Ausbildungsqualität.

Dieser Begriff umfaßt das gesamte Spektrum des Ausbildungsprozesses. Darunter kann das Ausbildungsmanagement, die Ausbildungsorganisation, die Art der Informationserteilung an Studierende, deren Anteil am Ausbildungsprozeß, der Lernprozeß selbst und die Beurteilung des Lernprozesses durch Prüfungskommissionen verstanden werden.

Ausgehend von der spezifischen Rolle und dem Anteil des Staates an der Bildung wird im folgenden ein Bild der Relation von Ausbildungsqualität und Studiengebührenerhebung skizziert, und – angesichts der Marktbedingungen – wird die Rolle des Staates als Vermittler zwischen den Marktparteien kurz illustriert.

### 6.1 Relation Ausbildungsqualität – Studiengebührenerhebung

Zur Bedeutung der Erhebung von Studiengeldern befragt, empfahl der Wirtschaftsrat 1993 die Beibehaltung des bestehenden Systems. Alles in allem würde sie dazu beitragen, das Kostenbewußtsein des studierenden Bürgers aufrecht zu erhalten. Damit stimmt eine vorher geäußerte Idee überein, die Marktpositionen des staatlich finanzierten und nicht staatlich finanzierten Ausbildungssystems in den Niederlanden möglichst aufeinander abzustimmen. Auf diese Weise könnten zwischen den auf unterschiedliche Weise finanzierten Ausbildungstypen Konkurrenzbedingungen geschaffen werden. Diese Idee stellt Bildung als einen Markt dar, auf dem zwischen Produzenten und Verbrauchern verhandelt wird. Das Gut „Bildung“ verfügt über vorteilhaftere Marktbedingungen für den Anbieter, wenn er dem Verbraucher dieses Gut zu einem besseren Preis/Qualitäts-Verhältnis anbietet als sein nächster Konkurrent. Obwohl diese Situation noch lange nicht

erreicht ist, wird bei allen Ausbildungsanbietern das Bewußtsein wachsen, daß der Bildungsmarkt sich von einem Produzentenmarkt in einen Verbrauchermarkt wandelt. Die Relation von Preis und Qualität der Bildung tritt in den letzten Jahren daher auch immer mehr in den Vordergrund. Die Erhebung eines bestimmten Betrags an Studiengebühren muß mehr und mehr auf der Qualität der Ausbildung basieren. Der Schwerpunkt liegt daher auf den immer kritischer werdenden Verbrauchern.

## 6.2 Die Rolle des Staates als Bildungsmarktvermittler

Innerhalb des Phänomens „Bildungsmarkt“ beurteilen die darauf tätigen Parteien die Relation von Qualität und Studiengebührenerhebung aus eigener Sicht.

Die Studierenden erwarten vor dem Hintergrund eines zu bezahlenden höheren Preises für das Produkt Ausbildung eine Ausbildungsqualitätsverbesserung. Innerhalb der oben genannten Beschreibung des Begriffs Ausbildungsqualität würde sich dies in einem Lernprozeß äußern, dem besser als vorher Gestalt verliehen wurde. Das heißt nicht gleich, daß der derzeitige Lernprozeß keine ausreichende Qualität besitzt, aber die wirtschaftliche Vorstellung von einem höheren Preis führt zu der Erwartung, daß das Produkt entsprechend qualitativ verbessert wird. Es ist letztendlich der Studierende, der die wirtschaftliche Entscheidung zwischen den von den verschiedenen Ausbildungseinrichtungen angebotenen Ausbildungen treffen muß.

Der Studierende kann diese Entscheidung treffen, wenn er einen Überblick über den Markt hat. Dazu kommt es, wenn der Markt transparent ist und der Verbraucher in der Lage ist, die Marktparteien zu beurteilen. Verfügt der Verbraucher nicht über sachdienliche Beurteilungskriterien, könnte er ohne staatliche Bemühungen eine nicht korrekte und deshalb wirtschaftlich nachteilige Wahl treffen.

Dies rechtfertigt unter anderem die Rolle des Staates als Vermittler zwischen Studierendem und Einrichtung. Der Staat kann für die genannte Transparenz sorgen. Er kann dies zum Beispiel durch den Einsatz von Visitationskommissionen tun. Sie beurteilen Einrichtungen anhand der oben genannten Kriterien. Die Erfahrungen mit dem Instrument Visitationskommission sind in den Niederlanden bisher positiv.

Schützt der Staat in der oben genannten Situation nur die Interessen der Studierenden? Dies muß verneint werden. Schließlich ist, obwohl die Interessen der Einrichtungen nicht dieselben zu sein brauchen wie die des Studierenden, dessen falsche Entscheidung nicht nur für ihn selbst nachteilig. Auch die Ein-

richtungen, für oder gegen die er sich entscheidet, werden per Saldo einen Verlust buchen. Angesichts dessen ist der preisliche Anreiz auch für die Einrichtungen gegeben.

Ein anderer Anknüpfungspunkt für die Verneinung der oben gestellten Frage ist die bereits genannte kürzlich stattfindende Studiengebührengesetzgebung. Aufgrund dieser Gesetzgebung hat das Parlament explizit eine Verbindung zwischen Ausbildungsqualität und Studiengebührenerhebung hergestellt. Die für die Studienjahre 1997/1998 und 1998/1999 geplanten Studiengebührenerhöhungen um jeweils 175 Gulden werden dann durchgesetzt, wenn die Ausbildungsqualität steigt. Dies stellt für die Ausbildungseinrichtungen und den Staat den Anreiz dar, Qualitätsverbesserungen zu erreichen. Schließlich bedeutet die Nichterhöhung der Gebühren für die Einrichtungen einen Einkommensverlust und für den Staat eine Nichtrealisierung politischer (gesellschaftlicher) Zielsetzungen.

Im Hinblick auf das oben Genannte gibt es auf dem Bildungsmarkt keine Partei, die absolute Macht für sich beanspruchen kann, auch der Staat nicht. Er hat schließlich ein Interesse an der korrekten Wahl einer passenden Ausbildung durch den Studierenden, wodurch sich die Aufenthaltszeit des Studierenden im Ausbildungsprozeß nicht länger als notwendig hinzieht. Der Studierende hat ein Interesse daran, nicht länger als notwendig Studiengebühren zu bezahlen (noch losgelöst vom individuellen Studienfinanzierungsarrangement, das langfristige Kosten nach sich ziehen kann). Das Interesse der Einrichtung ist es angesichts des derzeitigen Finanzierungssystems, die Aufenthaltsdauer des Studierenden nicht länger als notwendig hinauszuzögern.

Die geäußerten Überlegungen sind daher auch ein Plädoyer dafür, die Seiten des Dreiecks in der Dreiecksbeziehung Staat – Einrichtung – Studierender gleich zu gewichten.

## 7. DIE POSITION DER NIEDERLANDE INNERHALB DER EU IM HINBLICK AUF DIE ERHEBUNG VON STUDIENGEBÜHREN

Die Niederlande nehmen in der EU/EWR bezüglich der Erhebung von Studiengebühren und deren Höhe einen einzigartigen Platz ein.

Die Mehrheit der EU-/EWR-Länder erhebt insgesamt keine Studiengebühren. Worauf es deshalb ankommt, ist die Motivation für die Erhebung von Studiengebühren. Dazu wurde in Kapitel 3 bereits das eine oder andere gesagt. An dieser Stelle sei dazu bemerkt, daß in einer wirtschaftlichen Sichtweise der Ausbildung das Preisbe-

wußtsein eine Rolle spielt. Dies gilt für den Staat, für die Ausbildungseinrichtungen und damit auch für die Studierenden.

Dort, wo für den Staat die Grenzen seiner Verantwortlichkeit für den einzelnen Studierenden erreicht sind, ist die Ausbildungseinrichtung selbst befugt, Studiengebühren von mindestens einem höheren Eigenbeitrag als dem gesetzlich üblichen zu erheben.

Es stellt sich die Frage, ob und in wie weit der Staat dafür noch Verantwortung zu übernehmen hat, beispielsweise durch die Festlegung von angemessenen Höchstgrenzen. Dies widerspricht der Auffassung, Bildung als Wirtschaftsgut zu sehen.

## 8. ZUKUNFTSAUSSICHTEN

Das derzeitige niederländische Studienfinanzierungsgesetz 1986 geht vom Konzept der Elterneinkommensunabhängigkeit aus. Dem wurde über ein System aus Grundförderung, Zusatzförderung und verzinslichen Darlehen Gestalt verliehen. Diese einander ergänzenden Finanzierungsformen des Bedarfs an Bildung garantieren dem Studierenden insgesamt ein von den Eltern unabhängiges monatliches Budget, aus dem die Studienkosten bestritten werden können.

Die gegenseitige prozentuale Verteilung dieser drei Finanzierungsmodalitäten auf das genannte Budget hat sich seit der Einführung des WSF geändert. In den vorhergehenden Paragraphen wurde dies illustriert. Mehr und mehr hat sich dies von einer Schenkung des Staates in ein Darlehen des Staates gewandelt.

Die genannte Veränderung spiegelt die Idee eines sich zurücknehmenden Staates wider. Das Obrigkeitsdenken sowohl des Staates als auch des Bürgers hat sich im Laufe der Jahre geändert. Der Endpunkt ist noch nicht in Sicht. Dies gilt auch für die Verteilung der Verantwortlichkeit für die Bildung. Das beinhaltet eine andere Sichtweise des Ausbildungssystems durch Staat, Einrichtung und Studierende.

Bedeutet diese Sichtweise eine Rückkehr zur Elterneinkommensabhängigkeit, wenn sich zum Beispiel eine parlamentarische Mehrheit unter gleichzeitiger Sicherstellung der Zusatzförderung für Studierende aus den einkommensschwächeren Gruppen für die Abschaffung der Grundförderung einsetzt? Wenn der Staat gleichzeitig den elternunabhängigen Darlehensanspruch für alle beibehält, könnte dies verneint werden. Es bedeutet jedoch eine nach Einkommensgruppe selektive Verstärkung des Investitionscharakters der Ausbildung. Behält der Staat den genannten Darlehensan-

spruch nicht bei und werden der Beitrag der Eltern und die damit in Zusammenhang stehenden eigenen Einkünfte des Studierenden umgekehrt proportional wichtiger, könnte die Antwort auf die oben gestellte Frage „ja“ lauten.

In der Finanzierung der Hochschulausbildung läßt sich ein Umschwung von ausschließlich staatlich finanzierten Einrichtungen zu einem Mix aus verschiedenen Geldflüssen an die Ausbildungseinrichtungen feststellen: Staat – Einrichtungen, Student – Einrichtungen, eigene Einkünfte Einrichtungen, also Finanzierung Studiengebühren bzw. Vertragsaktivitäten. Die Verteilung räumt den Studiengebühren derzeit einen bescheidenen Platz ein. Das kann sich ändern, wenn die Angebotsfinanzierung sich in Richtung einer Bedarfsfinanzierung verschiebt. Die Vorstellung eines verschiedenen Ausbildungen miteinander vergleichenden Studierenden kommt dann in Reichweite. Dieses Bild allein wird eine Ausbildungseinrichtung anregen, ein Ausbildungsprodukt anzubieten, das in puncto Preis und Qualität mit dem anderer Einrichtungen konkurrieren kann. ■

## Finanzielle und strukturelle Rolle von Studiengebühren in den USA

Prof. Dr. Hans N. Weiler, Rektor der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)



*„Studiengebühren schaffen sowohl auf der Seite der Hochschulen wie auf der Seite der Studierenden eine durchgreifende Dynamik.“*

### 1. STUDIENGEBÜHREN IM HOCHSCHULSYSTEM DER USA – EIN ÜBERBLICK

Die Beteiligung der Studierenden und ihrer Familien an den Kosten eines Hochschulstudiums ist in den USA nicht nur ein wichtiges Element der Hochschulfinanzierung, sondern ein zentraler Bestandteil der öffentlichen und privaten Kultur, d.h. eines normativen Geflechts, in das Gesellschaft, Staat, Hochschulen und private Haushalte eingebunden sind. Die Kosten eines Hochschulstudiums bilden nach wie vor einen wichtigen Bestandteil des Transfers zwischen den Generationen, dem Staat und Hochschulen subsidiär zu Hilfe kommen, ohne ihn indessen zu ersetzen. Im ökonomischen Kalkül der amerikanischen Familie nimmt die Finanzierung des Studiums der Kinder einen herausragenden Platz ein – ob es nun um die Verwendung des Angeparten, die Entnahme aus den laufenden Einkünften oder die Beleihung zukünftigen Einkommens geht. Unter den Gründen, die Amerikaner den Meinungsforschern dafür nennen, daß sie sparen, steht die Studienfinanzierung mit 50 Prozent an zweiter Stelle – hinter dem Sparen für Notfälle (62 Prozent), aber noch vor dem Sparen fürs Alter (37 Prozent).

Dieser Grad von öffentlicher und privater Aufmerksamkeit entspricht der Größenordnung der zu tragenden finanziellen Last. Allein die Studiengebühren beliefen sich 1993/94 bei öffentlichen Hochschulen auf durch-

schnittlich \$2.057 im Jahr und bei privaten Hochschulen im Durchschnitt auf \$11.128. Dies sind wohlgerne nur Durchschnittswerte, hinter denen sich Spitzenwerte von bis über \$20.000 bei besonders kostbaren privaten Colleges verbergen – das Sarah Lawrence College in New York bringt es auf \$20.842 im Jahr, bietet dafür allerdings auch ein Studenten-/Dozentenverhältnis von sechs zu eins an, im Vergleich etwa zu San Francisco State University, wo die Studiengebühren (ohne den Diskont für Ortsansässige) \$10.868 betragen, wo sich aber auch 21 Studenten einen Professor teilen müssen. Insgesamt 93 private Hochschulen erheben inzwischen (1996) Studiengebühren von mehr als \$17.750 im Jahr.

Aber nicht nur die Höhe ist eindrucksvoll, sondern auch der Anstieg von Jahr zu Jahr. Im Vergleich zum realen Anstieg der mittleren Familieneinkommen über die letzten zehn Jahre (11,4 Prozent) sind die Gesamtkosten des Studiums (Studiengebühren und Lebenshaltung) in der selben Zeit an öffentlichen Hochschulen real um fast das Doppelte (20 Prozent) und an privaten Hochschulen sogar um fast das Vierfache (41,5 Prozent für private Universitäten) gestiegen. Allein für das eine Jahr von 1994/95 auf 1995/96 vermeldet das Verbrauchermagazin „Money Guide“ in seiner alljährlichen Sondernummer zur Studienfinanzierung einen durchschnittlichen Anstieg von 6,5 Prozent und identifiziert mindestens zehn Hochschulen, an denen in diesem einen Jahr die Studiengebühren um zwischen 26 und 39 Prozent angestiegen sind.

Kein Wunder also, daß die Finanzierung solcher Kosten die typische amerikanische Familie in aller Regel schon beschäftigt, wenn der künftige Student noch damit beschäftigt ist, laufen zu lernen. Daß indessen selbst der enorme Anstieg in den Kosten eines Hochschulstudiums keine abschreckende Wirkung auszuüben scheint, das wußte erst kürzlich der „Berliner Tagesspiegel“ in einer dpa-Notiz zu berichten, nach der „die Spitzenuniversitäten der USA“ (und das sind nun einmal die teuersten) „sich einem immer stärker werdenden Ansturm an Bewerbern gegenübersehen“.

Der Dynamik, die Phänomene dieser Art hervorbringt, sollte man nachgehen. Das ist der Zweck dieser kurzen Darstellung.

### 2. DIE ROLLE VON STUDIENGEBÜHREN IM AMERIKANISCHEN SYSTEM DER HOCHSCHULFINANZIERUNG

Für einen deutschen Hochschullehrer oder -verwalter, dessen finanzpolitischer Horizont im wesentlichen durch den Einzelplan seiner Hochschule im Landeshaushalt umschrieben ist, muß sich das System der

amerikanischen Hochschulfinanzierung als ungemein verwirrend ausnehmen – nicht zuletzt deswegen, weil es eigentlich kein „System“ gibt, sondern im Grunde ebenso viele Systeme wie Hochschulen, und Hochschulen gibt es in den USA – je nachdem wie und was man zählt – an die zweitausend.

Ich schlage vor, daß wir aus den Kategorien, die die Carnegie-Stiftung zur Klassifikation der verschiedenen Typen von amerikanischen Hochschulen eingerichtet hat, zur Illustration einmal zwei Kategorien auswählen – die sogenannten „Forschungsuniversitäten“ („Research Universities“ – d.h. Universitäten, die jährlich mindestens \$40 Mio. Forschungsförderung aus Bundesmitteln erhalten – also die Harvards, Stanfords, MITs, Princetons usw.) sowie die sogenannten „Baccalaureate Schools“, d.h. Colleges, die sich auf die vierjährige Ausbildung von „Undergraduates“ zum B.A. oder B.Sc. beschränken.

■ Der Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Hochschulen relativiert sich vor allem im Falle der großen Forschungsuniversitäten, wo einem Anteil der Studiengebühren von 14 Prozent bei den öffentlichen Universitäten nur mehr ein Anteil von 22 Prozent bei den privaten Universitäten gegenübersteht.

■ Sowohl bei den öffentlichen als auch bei den privaten Forschungsuniversitäten bilden die Einnahmen aus Bundesmitteln (hauptsächlich für Forschungsprojekte) ein wichtiges Komplementärelement zu den Studiengebühren. Bei diesen Universitäten kommen – grob gerechnet – Studiengebühren und Bundesmittel zusammen etwa auf den Anteil, der bei den Colleges allein von den Studiengebühren gestellt wird; mit anderen Worten: forschungsintensive Hochschulen lösen einen nicht unbedeutlichen Teil des Einkommens aus Studiengebühren durch Einkünfte aus Forschungsprojekten ab.

**Tabelle 1: Finanzierungsquellen amerikanischer Hochschulen (1992-93, in Prozent)**

Hochschultyp	Stud. geb.	Bundesmittel	Landesmittel	Spenden	Erträge a. Vermög.	Weiter. Bildung	Angeschloss. Einrichtung
Öff. Hochschulen	18	11	37	4	1	3	20
– „Research I“	14	15	29	6	1	4	27
– „B.A.“	31	4	45	2	–	1	14
Priv. Hochschulen	41	15	2	9	5	3	20
– „Researches“	22	29	2	9	6	5	23
– „B.A.“	58	3	6	5	1	1	8

Quelle: NCES, Digest 1995, Table 322

Tabelle 1 dokumentiert die Zusammensetzung der Einnahmen, aus denen diese beiden Typen von Hochschulen, jeweils in ihrer öffentlichen und privaten Form, ihre Finanzierung bestreiten. Über diese Zahlen ließen sich eine Reihe von interessanten Betrachtungen anstellen, aber ich will mich hier auf einige wenige Hinweise beschränken, die mir für das Verständnis der amerikanischen Hochschulfinanzierung aufschlußreich erscheinen.

■ Der Anteil der Studiengebühren an der Finanzierung der privaten Hochschulen liegt insgesamt etwa doppelt so hoch wie bei den öffentlichen Hochschulen, obwohl er auch dort mit inzwischen 18 Prozent recht beachtlich ist. Etwa ähnlich ist der Unterschied in der Kategorie der B.A. Colleges.

■ Bei den öffentlichen Hochschulen, die ja allesamt Landeshochschulen sind, fällt auf, daß der Anteil der Landesmittel insgesamt nur etwas über ein Drittel beträgt (37 Prozent), bei den Forschungsuniversitäten sogar nur 29 Prozent.

■ Schließlich zeigen die Daten, daß sich bei den Einkünften aus Weiterbildungsmaßnahmen und aus den Erträgen angeschlossener Einrichtungen so gut wie überhaupt kein Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Hochschulen bemerkbar macht. In beiden Fällen erwirtschaften die Hochschulen fast ein Viertel ihrer Einnahmen aus Maßnahmen, die nicht unmittelbar mit Forschung und Lehre zu tun haben – einschließlich natürlich ihrer Klinika.

Im Folgenden will ich allerdings noch ein wenig genauer der Frage nachgehen, in welchem Umfang Studiengebühren zur Finanzierung der amerikanischen Hochschulen beitragen. Hier muß zunächst einmal - wenn wir die Daten in Tabelle 1 in einen historischen Kontext stellen - festgestellt werden, daß sich in Bezug auf die Finanzierung der Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Hochschulen zunehmend relativiert. Im Hinblick auf den Anteil der Studiengebühren am gesamten Finanzaufkommen der Hochschulen ist der Unterschied zwischen verschiedenen Typen von Hochschulen innerhalb des privaten oder des öffentlichen Lagers - also etwa zwischen privaten Colleges und privaten Universitäten oder zwischen öffentlichen Colleges und öffentlichen Universitäten - inzwischen größer als etwa der Unterschied zwischen den öffentlichen und privaten Forschungsuniversitäten. Natürlich bleibt bestehen, daß private Hochschulen im Vergleich zu öffentlichen Hochschulen im Schnitt einen fast doppelt so hohen Anteil ihrer Einnahmen aus Studiengebühren bestreiten. Immerhin aber kommt auch an öffentlichen Hochschulen inzwischen jeder fünfte Dollar aus Studiengebühren.

Schließlich bleibt anzumerken, daß hinsichtlich des Anteils der Studiengebühren an der Finanzierung gerade der öffentlichen Hochschulen erhebliche regionale Unterschiede bestehen. Ein Datensatz, der sich auf das Jahr 1990/91 bezieht und für alle öffentlichen Forschungsuniversitäten (I und II) einen Anteil der Studiengebühren an den Gesamteinnahmen von 14,5 Prozent, registriert erhebliche Unterschiede von Staat zu Staat. Allein in der Kategorie der öffentlichen Forschungsuniversitäten variiert der Anteil der Studiengebühren an den Gesamteinnahmen der Hochschulen von 8 Prozent in Kalifornien und 9 Prozent in Minnesota bis zu 23 Prozent in Massachusetts und 29 Prozent in Colorado.

### 3. STUDIENGEBÜHREN UND STUDIENQUALITÄT – DIE DYNAMIK VON ANGEBOT UND NACHFRAGE

Es steht außer Frage, daß das Instrument der Studiengebühren sowohl auf der Seite der Hochschulen wie auf der Seite der Studierenden und ihrer Familien einen erheblichen Anteil daran hat, eine durchgreifende Dynamik von Angebot und Nachfrage zu schaffen. Aus der Sicht der Hochschule sind Studierende und ihre Eltern zahlende Kunden, die für die verabfolgte Leistung eines College-Diploms einen zwar nicht kostendeckenden, aber doch erheblichen Preis zahlen. Sie werden dementsprechend behandelt, informiert, umworben - und konsultiert. Kritik aus den Reihen der Studierenden und ihrer Eltern wird von den Hochschulen ernst genommen. Aus der Sicht der Studierenden und ihrer Familien hingegen erwirkt das Zahlen der

Studiengebühren in einem sehr realen Sinn einen Anspruch auf Leistung. Die Einschätzung dieser Leistung erfolgt auf dem Wege über die Kausalkette „Studium - Diplom - Beruf“, also über den nachvollziehbaren Effekt, den das Studium an einer bestimmten Hochschule auf die Arbeitsmarkt-, Lebens- und Einkommenschancen der Absolventen hat. Diesem Test hat sich die Hochschule zu stellen, wenn sie nicht auf die Dauer ihre „Kundschaft“ verlieren will. Ob \$800 oder \$20.000 im Jahr - die Frage nach dem Gegenwert steht ausgesprochen oder unausgesprochen jederzeit im Raum und ist einer der wichtigsten Gründe, weshalb die Frage nach der Qualität einer Hochschule im Vergleich zu anderen eine so prominente Rolle in der amerikanischen Hochschulwirklichkeit einnimmt.

Aus dieser Frage nach der Qualität hat sich eine rege Beschäftigung mit dem Preis-Leistungs-Verhältnis an amerikanischen Hochschulen ergeben, die in vielfältigen institutionellen Bewertungsskalen - wie der alljährlich mit Spannung erwarteten Sonderausgabe der Verbraucherzeitschrift „Money Guide“ über die „Best buys“ im Hochschulwesen - ihren Niederschlag findet. Hier gehören zu den Variablen selbstverständlich die Kosten des Besuchs einer Hochschule, denen dann jedoch ein Qualitätsindex gegenübergestellt wird, der zusammen mit den Kosten eine Preis-Leistungs-Empfehlung ergibt. In diesen Qualitätsindex gehen ein Faktoren wie

- die Aufnahmeselektivität der Hochschule (gemessen an den Ergebnissen des SAT und den High School-Leistungen der zugelassenen Studienbewerber),
- die Relation von Lehrkräften zu Studenten,
- die Qualifikation der Dozenten,
- die Beteiligung der wissenschaftlich bedeutendsten Dozenten am eigentlichen Lehrbetrieb,
- die Bibliotheksressourcen,
- die Ausgaben der Hochschule pro Student,
- der Ansatz von Haushaltsmitteln für Studentenberatung und -betreuung,
- die Rückmeldungsrate der Zweitsemester (als Indiz für Studienzufriedenheit),
- der Anteil der Abschlüsse in der „Regelstudienzeit“,
- die Übergangsrate der Absolventen zu Graduiertenstudiengängen,
- die Nicht-Rückzahlungsrate von Darlehen unter Absolventen (als Negativindiz für beruflichen Mißerfolg),
- der Prozentsatz von PhD-Promotionen unter Absolventen,
- der wirtschaftlicher Erfolg der Absolventen (gemessen etwa an der Aufnahme in die entsprechenden Nachschlagewerke der amerikanischen Wirtschaft), usw.

Die Korrelation zwischen dieser Art Qualitätsindex und der Höhe der Studiengebühren ist keineswegs perfekt, aber doch, statistisch gesehen, höchst signifikant. Natürlich gibt es auch im Shopping für Hochschulen „Schnäppchen“, „great deals“ oder „bargain colleges“. So finden sich unter den fünf Spitzenreitern der von „Money Guide“ mit Hilfe des genannten Qualitätsindex für 1996 ermittelten Rangfolge zwei der teuersten Hochschulen der USA – Rice University in Texas und das California Institute of Technology (CalTech) in Pasadena, aber auch relativ preiswerte und für ihren Preis außerordentlich leistungsfähige öffentliche Colleges: das New College of the University of South Florida, die Northeast Missouri State University (demnächst die „Truman State University“ nach dem bedeutenden Sohn des Staates Missouri) und das Trenton State College in New Jersey.

#### 4. AUSBILDUNGSFÖRDERUNG UND SOZIALVERTRÄGLICHKEIT

Wenn Bildung Geld kostet, dann stellt sich automatisch die Frage nach den Bildungschancen derer, die weniger Geld als andere haben. Und wenn Bildung, und vor allem Hochschulbildung, soviel Geld kostet wie in den USA, dann stellt sich diese Frage mit besonderem Nachdruck.

In Beantwortung dieser Frage hat sich in den USA ein umfangreiches System der Studienförderung entwickelt, dessen Gesamtvolumen im Jahr 1991/92 auf rund \$ 30 Milliarden geschätzt wurde. Dieser Betrag war über die vorhergehenden 10 Jahre insgesamt real um 35 Prozent angewachsen – eine Wachstumsrate also, die mit dem Anstieg in den Studienkosten (s. oben) weithin Schritt gehalten hat. Der größte Teil dieser Mittel stammt aus dem Bundeshaushalt – eine jährlich wachsende Summe, aber ein prozentual abnehmender Anteil: Vor zehn Jahren lag der Bundesanteil bei über 80 Prozent der gesamten Fördermittel – heute (1991/92) liegt er bei 74 Prozent. Dafür hat sich der Anteil erhöht, den die Hochschulen selbst zu dieser Förderung beitragen – von etwa 12 Prozent auf nunmehr fast 20 Prozent. Der Rest – relativ stabile 6 Prozent – kommen aus den Haushalten der Einzelstaaten.

Das System der Vergabe dieser Mittel ist eine Wissenschaft für sich. Ich beschränke mich hier auf einige Feststellungen.

Etwa die Hälfte der Mittel wird als Zuschuß oder Stipendium vergeben (vor 20 Jahren waren es fast 80

Prozent), die andere Hälfte als staatlich oder institutionell garantierte und subventionierte Darlehen, deren Zinssatz je nach Darlehensprogramm erheblich unter den Zinssätzen des Marktes liegt.

Die Förderungswürdigkeit eines Studierenden und seiner Familie wird mit Hilfe einer Formel ermittelt, die bundesgesetzlich festgelegt ist (die „Congressional Methodology Need Analysis Formula“) und sich in der Struktur von ähnlichen Bemessungsverfahren in anderen Ländern nicht allzu wesentlich unterscheidet. Diese Formel schließt allerdings als wichtige Determinante die erwartete finanzielle Beteiligung der Familie an den Studienkosten ein. Diese Beteiligung wird in der Formel progressiv berechnet, so daß wohlhabendere Familien nicht nur einen höheren Betrag, sondern auch einen höheren Prozentsatz ihres Nettoeinkommens zu dem Finanzierungspaket für ihre Kinder beizusteuern haben.

**Tabelle 2: Erwarteter Anteil von Familien in unterschiedlichen Einkommensgruppen an der Studienfinanzierung**

Bruttoeinkommen (pro Jahr, in \$)	Familienbeitrag als % des Nettoeinkommens	Familienbeitrag pro Monat (in \$)
30.000	6,8%	130
60.000	20,7%	743
90.000	28,7%	1.478

Quelle, CEEB 1995, S. 11

Der Vergleich in Tabelle 2 zeigt die Progression: Die Familie mit einem Bruttojahreseinkommen von \$90.000 zahlt einen um viermal höheren Anteil ihres Nettoeinkommens in die Studienfinanzierung ein, als die Familie mit einem Einkommen von \$ 30.000.

Nachdem dieser Beitrag der Familie in Rechnung gestellt ist, greift die öffentliche und die institutionelle Studienförderung, die zum Ziel hat, die verbleibenden Kosten des Studiums mit einer Kombination von Stipendien, Darlehen und der Teilnahme an einem subventionierten studiennahen Beschäftigungsprogramm (College Work Study) abzudecken. Diesem Ziel kommt die tatsächliche Studienförderung nahe, aber je nach Gruppe und Hochschulart in sehr unterschiedlichem Maße. Um das zu zeigen, habe ich zwei Versionen eines „Kompensationsindex“ konstruiert, der das Ausmaß zeigen soll, in dem für unterschiedliche soziale Gruppen die Kosten eines Studiums durch die Studienförderung bestritten oder „kompensiert“ werden.

**Tabelle 3: Prozentsatz der Studiengebühren, der durch Stipendien kompensiert wird (1992/93)**

	Durchschnitt	höchste Einkommen	niedrigste Einkommen
öff. Hochschulen (4 Jahre +)	29	10	80
priv. Hochschulen (4 Jahre +)	31	14	64

Quelle: NCES, 6/95

Der erste Index (Tabelle 3) berücksichtigt lediglich den Stipendienanteil der Studienförderung und zeigt, welcher Anteil der Studiengebühren von dieser nicht rückzahlbaren Studienförderung abgedeckt wird. Hier zeigt sich ein beträchtliches Maß von sozialer Indizierung, nach der für Studierende aus den niedrigsten Einkommensgruppen an öffentlichen Hochschulen vier Fünftel und bei privaten Hochschulen immerhin noch zwei Drittel der Studiengebühren mit dem Stipendienanteil der Studienförderung abgegolten werden. Der Rest der Studiengebühren und die übrigen Kosten für Wohnung und Verpflegung müssen dann aus dem Darlehensanteil der Studienförderung bestritten werden.

Der zweite Index gibt den Prozentsatz der gesamten Studienkosten (Studiengebühren und Lebensunterhalt) wieder, die durch alle Formen von Studienförderung kompensiert werden. Hier zeigt sich, daß im Durchschnitt an öffentlichen Hochschulen 80 Prozent der Gesamtkosten und an privaten Hochschulen 67 Prozent der Gesamtkosten außerhalb der offiziellen Studienförderung aufgebracht werden müssen – und daß diese Belastung selbst für die einkommensschwächsten Studierenden immer noch 43 Prozent an öffentlichen und 59 Prozent an privaten Hochschulen beträgt – eine Belastung, für die der Studierende selbst, die Ersparnisse der Familie oder zusätzliche Darlehen aufkommen müssen.

Mit der Interpretation solcher Daten muß man natürlich behutsam umgehen, zumal sie eingebettet sind in ein Gefüge von Bedingungen, in denen das Verhältnis von sozialem Status und Bildungschancen keineswegs nur – und vielleicht nicht einmal in erster Linie – über die

Studienfinanzierung vermittelt wird. Ich weise hier nur darauf hin, ohne das Thema vertiefen zu können, daß zu einer angemessenen Einschätzung des Verhältnisses von sozialer Herkunft und Bildungschancen in den USA außer den finanziellen Faktoren mindestens noch zwei weitere wichtige Bedingungen gehören:

a) Es gibt die nach wie vor wirksamen statusgebundenen Vorteile besser gestellter Bewerber im Zulassungsverfahren für selektivere Hochschulen, die ihrerseits mit der

Qualitätshierarchie des nach örtlichen Steuerterritorien aufgebauten und finanzierten öffentlichen Schulsystems sowie mit dem System der privaten „Prep Schools“ zu tun hat. Auch hält sich hartnäckig die Vermutung, von plausiblen Daten gestützt, daß bestimmte, für die Zulassung wichtige Testverfahren klassen- oder gruppenspezifisches Wissen privilegieren.

b) Zu nennen ist hier auch das nach wie vor beträchtliche Gewicht klassen- oder gruppenspezifischer Statuserwartungen, die bei der individuellen und Familienentscheidung, bei welcher Hochschule man sich denn bewerben soll, eine wichtige Rolle spielen.

**Tabelle 4: Prozentsatz der Gesamtstudienkosten, der durch Ausbildungsförderung insgesamt (incl. darlehen und Work Study) kompensiert wird.**

	Durchschnitt	höchste Einkommen	niedrigste Einkommen
öff. Hochschulen (4 Jahre +)	20	9	43
priv. Hochschulen (4 Jahre +)	33	17	59

Quelle: NCES, 6/95

Was die Studienfinanzierung angeht, so ist eindeutig, daß die Studienförderung für Studierende sowohl der öffentlichen als auch der privaten Hochschulen eine erhebliche Anstrengung unternimmt, die Zahlungsfähigkeit der Familie bei der Bemessung der Studienförderung in Betracht zu ziehen und somit die Studienfinanzierung sozialverträglich – oder zumindest sozialverträglicher – zu gestalten. Gleichzeitig wird aber auch klar, daß diese Form der Studienförderung die

sozial bedingten Unterschiede in der Zahlungsfähigkeit keineswegs in ihrer Gänze aufhebt, sondern nach wie vor den Studenten und ihren Familien – und nicht nur den wohlhabenden – eine beträchtliche Last der Eigenbeteiligung aufbürdet.

Der Wandel in der sozialen Zusammensetzung der Studierendenschaft auch an den kostspieligeren Hochschulen in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren zeigt allerdings, daß mit Hilfe dieser Studienförderung trotz der rapide steigenden Kosten immer mehr Familien diese Last auf sich und ihre künftigen Einkommen zu nehmen bereit gewesen sind. Daß die Studierendenschaft in Stanford oder in Sarah Lawrence trotz dieser Veränderungen nach wie vor kein getreues Abbild der amerikanischen Sozialstruktur ist, darf angesichts dieser Bedingungen nicht Wunder nehmen.

## 5. LEHREN FÜR DIE DEUTSCHE DISKUSSION?

Es ist verführerisch, aber höchst problematisch, aus einer Analyse der Bedingungen und Wirkungen von Studiengebühren in den USA Schlußfolgerungen für die gegenwärtige Debatte in der deutschen Hochschulpolitik zu ziehen. Die amerikanischen Erfahrungen sind zweifellos reichhaltig und instruktiv, und man sollte sie noch sehr viel gründlicher verarbeiten, als das in dieser kurzen Betrachtung möglich gewesen ist.

Gleichzeitig muß jede Schlußfolgerung sich natürlich die erheblichen Unterschiede vor Augen halten, die zwischen dem US-amerikanischen und dem deutschen Hochschulsystem, aber auch zwischen den Wertvorstellungen der amerikanischen und der deutschen Gesellschaft bestehen. Diese Unterschiede haben nicht zuletzt mit der in den beiden Gesellschaften dem Staat zugeordneten Rolle zu tun, aber auch mit der normativen Bewertung des Verhältnisses zwischen den Generationen. In beiden Hinsichten unterscheiden sich die beiden Gesellschaften erheblich.

### Literatur

- Charlotte V. Churaman, How Families Finance College Education. *Journal of Student Financial Aid* 22, 2 (Spring 1992), pp. 7-21
- College Board, Trends in Student Aid: 1982 to 1992. Washington: College Board, 1992
- College Entrance Examination Board, College Costs and Financial Aid Handbook, 15th edition. New York: CEEB, 1995
- Ronald G. Ehrenberg and Susan H. Murphy, What Price Diversity? The Death of Need-Based Financial Aid at Selective Private Colleges and Universities? *Change* 25, 4 (July-August 1993), pp. 64-73
- James W. Jump, The Ethics of Need Blind Admission. *The Journal of College Admission* 147 (Spring 1995), pp. 12-15
- Charles S. Lenth, The Tuition Dilemma: State Policies and Practices in Pricing Higher Education. Denver, CO: State Higher Education Executive Officers, 1993
- Money Guide: Best College Buys (1996 edition). New York: Time Inc., 1995
- National Center for Education Statistics, Net Cost of Attending Postsecondary Education (Indicator of the Month, June 1995). Washington: U.S. Department of Education, 1995

In voller Anerkennung dieser Unterschiede und der damit jedem Vergleich sehr eng gezogenen Grenzen will ich dennoch zum Abschluß drei Feststellungen treffen, über die sich meines Erachtens vor dem Hintergrund der amerikanischen Erfahrungen auch in Deutschland sehr wohl diskutieren ließe:

a) Studiengebühren tragen eindeutig und erheblich zur Schaffung einer Dynamik von Angebot und Nachfrage bei, die ihrerseits die Frage nach Leistung und Qualität im Hochschulwesen nachdrücklich thematisiert.

b) Es lohnt sich, vor dem Hintergrund der amerikanischen Erfahrungen insgesamt und umfassend über Alternativen für die Finanzierung von Hochschulen nachzudenken. Dazu gehören aber eben nicht nur Studiengebühren, sondern auch

- Möglichkeiten einer kostendeckenden und damit institutionell geförderte Forschungsleistungen sowohl ermöglichenden wie honorierenden Forschungsförderung,

- die Schaffung und Pflege von bleibenden und ertragreichen Kapitalfonds nach Art der amerikanischen Endowments zur Schaffung größerer Unabhängigkeit und Gestaltungsfähigkeit von Hochschulen,

- eine Verstärkung des Spendenaufkommens, vor allem bei den Absolventen der jeweiligen Hochschule, und

- eine wirkungsvolle Vermarktung der Leistungen, die Hochschulen gegen Entgelt erbringen können – von Sprachunterricht über berufsnahe Weiterbildung bis zur Unternehmens- und Verwaltungsberatung.

c) Sozialverträglichkeit bei hohen Studienkosten herzustellen ist, wie die USA zeigen, schwierig, aber nicht prinzipiell unmöglich. Man müßte das Ausmaß an „Kompensation“, das mittels der Studienförderung für einkommensschwache Gruppen selbst in einem so kostspieligen System wie den amerikanischen Privathochschulen möglich ist, bei den in Deutschland sehr viel bescheideneren Kostengrößen eigentlich zu beträchtlicher Perfektion bringen können.

- National Center for Education Statistics, Digest of Education Statistics 1995. Washington: U.S. Department of Education, 1995

- Run auf Spitzen-Unis in den Vereinigten Staaten, *Der Tagesspiegel*, 12. Mai 1996

- Rebecca Sutterlin and Robert A. Kominski, Dollars for Scholars: Postsecondary Costs and Financing, 1990-1991 (Current Population Reports: Household Economic Studies -P70-39). Washington: U.S. Department of Commerce, 1994

- UCLA ponders going its own way: Public-private hybrid plan would remove campus from UC system. *San Francisco Examiner*, July 30, 1995

- U.S. Department of Education, Financial Aid: The Student Guide, 1996/97. Washington: U.S. Department

- Hans N. Weiler, Wettbewerb, Leistung, Privatisierung: Vergleichende Perspektiven zur Hochschulreform. *Forschung und Lehre* 5/96, S. 258-262

- Die Leiterin der Bibliothek der School of Education der Stanford University, Barbara Celone, war bei der Beschaffung der Daten für diese Arbeit außerordentlich hilfreich, wofür ich ihr sehr herzlich danke.

## Studiengebühren: Das Schweizer Modell und die mit ihm gemachten Erfahrungen

Prof. Dr. Hans Heinrich Schmid,  
Rektor der Universität Zürich



*„Würde Deutschland Studiengebühren einführen, würden sich die Studentenzahlen zweifellos verringern, aber nur in der Statistik, nicht in den Hörsälen.“*

### 1. DIE GRUNDSTRUKTUR DER SCHWEIZER HOCHSCHULFINANZIERUNG

In der Schweiz bestehen zur Zeit zehn offiziell anerkannte Hochschulen: zwei Technische Hochschulen, getragen vom Bund (Zürich, Lausanne) acht Universitäten, die von einzelnen Kantonen getragen werden (Zürich, Bern, Basel, Freiburg, St. Gallen, Lausanne, Neuenburg, Genf).

Die Kosten der Technischen Hochschulen trägt im wesentlichen der Bund. Die Kosten der kantonalen Universitäten trugen – neben einer Subvention seitens des Bundes – bis zum Jahr 1986 die acht sog. Hochschulkantone; diese Kantone finanzierten damit bis dahin weitgehend auch das Studium der Studierenden aus den 18 Nichthochschulkantonen.

Mit dem rasanten Anstieg der Studentenzahlen seit 1960 wurde diese Situation unhaltbar. Seit 1987 bezahlen nun die sog. Nichthochschulkantone auf der Basis einer interkantonalen Vereinbarung für ihre Studierenden ein Kopfgeld von zur Zeit Fr. 8.700 pro Jahr an die Hochschulkantone.

Diese Beiträge sind allerdings alles andere als kosten deckend: An der Universität Zürich decken sie lediglich

neun Prozent der Betriebskosten – bei einem Studententeil aus diesen Kantonen von rund 45 Prozent. Diese interkantonale Vereinbarung endet 1998, und zur Zeit laufen spannungsreiche Verhandlungen zwischen den Kantonen über die Art der Weiterführung ihrer Beitragszahlung. Grundsätzlich anerkannt ist, daß die Beiträge höher werden und nach den unterschiedlichen Kosten der einzelnen Fakultäten bzw. Fakultätsgruppen differenziert werden müssen. Doch über die Beträge ist man sich noch lange nicht einig.

Im einzelnen machen die Nichthochschulkantone geltend:

- a) Die Hochschulkantone zögen aus ihren Hochschulen einen erheblichen wirtschaftlichen Nutzen, und diesen Standortvorteil hätten diese abzugelten.
- b) Die Nichthochschulkantone seien zwar bereit, die Kosten der Lehre zu tragen, nicht aber diejenigen der Forschung, höchstens einen Anteil davon.
- c) Besonders die Rand- und Bergkantone machen geltend, sie sähen keinen Anlaß, die vollen Studienkosten ihrer Abiturienten zu bezahlen, da von ihnen z.T. nur 20 bis 30 Prozent wieder in ihren Kanton zurückkehrten, sie sähen keinen Anlaß Entwicklungshilfe zugunsten der reicheren Kantone zu leisten, dieser Wanderungsverlust sei auszugleichen.

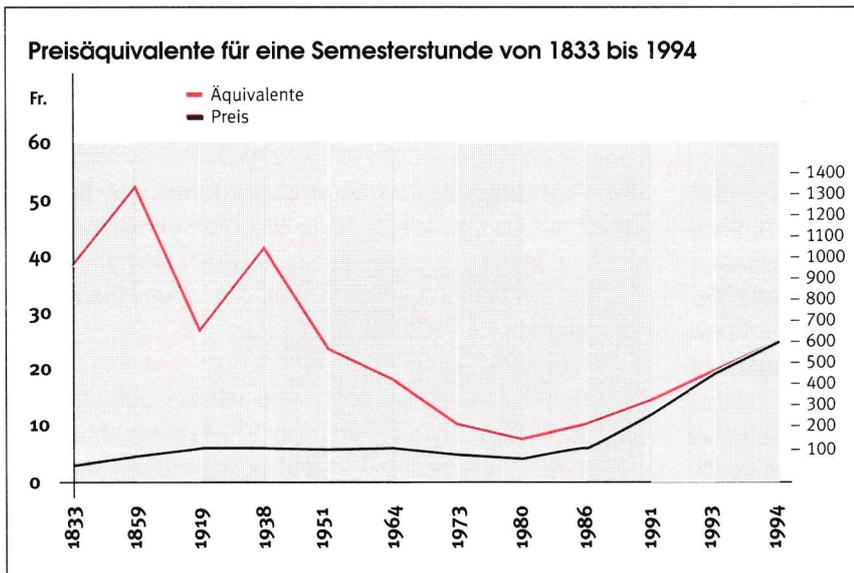
Diese Problematik ist spezifisch für die Schweiz mit ihrem föderalistischen System, in dem (im Unterschied zu den deutschen Bundesländern) nicht alle Kantone eine eigene Hochschule betreiben.

Ich will auf diese Spezialproblematik hier nicht weiter eingehen; mit der Frage der Studiengebühren steht sie insofern in Zusammenhang, als die künftige Entwicklung der Studiengebühren davon abhängen wird, wie groß der Beitrag der Nichthochschulkantone an die Hochschulkosten sein wird.

### 2. DIE ENTWICKLUNG DER STUDIENGEBÜHREN AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Im Zusammenhang mit dem Thema „Studiengebühren“ ist die Universität Zürich besonders in die Schlagzeilen gekommen, und über den „Fall Zürich“ wird auch hier in Deutschland diskutiert. Ich schildere Ihnen die Situation und die Erfahrungen, die Zürich gemacht hat. Sie können dies allerdings – mit Abweichungen im einzelnen – als exemplarisch für die Schweiz insgesamt ansehen.

Zunächst ist festzuhalten, daß das Universitätsstudium in Zürich für die Studierenden nie ganz kostenlos war, im Gegenteil.



Aus dieser Darstellung ergibt sich:

- Die erste Gebührenerhöhung von 1986 hatte keinen Einfluß auf die Entwicklung der Studentenzahlen.
- Zum Zeitpunkt der Erhöhung von 1991 stoppt der Anstieg der Studentenzahlen.
- Mit den zusätzlichen Gebührenerhöhungen der Jahre 1993 und 1994 sinkt die Zahl der Studierenden eklatant ab. Von 1991 bis 1994 reduzierte sich die Zahl der Immatrikulierten um rund 5000 Studierende, d.h. um rund 23 Prozent des Bestandes von 1991.

Abb. 1 zeigt diese Entwicklung in der unteren Kurve. Die obere Kurve zeigt – mit allen Vorbehalten, die dazu anzubringen sind – die Umsetzung der unteren Linie auf den Kostenstand von heute, gemessen am Preis/Kosten-Index. Dabei zeigt sich, daß

- im Jahre 1859 die Studiengebühren praktisch doppelt so hoch waren wie heute,
- im Jahre 1980 das Studium so kostengünstig war wie nie sonst und die Studiengebühren nur ein Fünftel des Kaufwertes von 1859 betragen,
- mit den mehrfachen Erhöhungen der Studiengebühren in den letzten Jahren nach Kaufkraft nur erst der Stand von 1951 wieder erreicht wurde.

Ein Vergleich mit dem Lohnindex würde noch viel extremer zeigen, wie relativ günstig die Studiengebühren heute im Vergleich mit dem 19. Jahrhundert waren.

Der Grund für diese Entwicklung liegt auf der Hand: Die Gebühren veränderten sich nominal über lange Jahre nur wenig, und sie wurden nicht der Entwicklung der Kaufkraft des Frankens bzw. der Löhne und Gehälter angepaßt. Erst die Erhöhungen von 1986 und 1991 wurden mit der Teuerung begründet. Die Erhöhungen von 1993 und 1994 galten demgegenüber dem Ziel einer realen Erhöhung der Eigeneinnahmen der Universität.

### 3. KONSEQUENZEN DER GEBÜHRENERHÖHUNGEN

#### a) Konsequenzen bezüglich der Studentenzahlen

Abb. 2 zeigt in der oberen Kurve die Entwicklung der Studentenzahlen von 1950-1996 – mit den Daten der Erhöhung der Studiengebühren.

Heißt das, daß die Erhöhung der Studiengebühr rund einem Viertel der Studierenden das Studium bzw. das Weiterstudium unmöglich machte?

Antwort: Nein, das heißt es nicht. Die Situation ist komplexer. Zu nennen sind vor allem 3 Punkte:

- Die Zahl der Studienanfänger hat sich nicht verändert (vgl. untere Kurve der Abb. 2; der kleine Rückgang 1993/94 hat andere Gründe: In diesen Jahren hat je ein Teil der Zürcher Gymnasien aufgrund einer Verschiebung des Schuljahres keine Abiturprüfungen durchgeführt).
- Zur Erhöhung der Studiengebühr trat gleichzeitig eine zweite Entwicklung: Über lange Jahre gab es an der Universität eine sehr kostengünstige Krankenkasse, kostengünstig wegen des relativ kleinen Risikos einer vorwiegend jugendlichen Versicherungsgruppe. Aufgrund der schweizerischen Gesundheitsgesetzgebung hatte die Krankenkasse aber in den letzten Jahren zunehmend erhebliche Ausgleichszahlungen an die weniger begünstigten Krankenkassen zu leisten. Dies hatte zur Folge, daß sich die Prämien der Studentenkasse den allgemeinen Prämien angleichen. 1993 war dadurch die besondere Attraktivität dieser Kasse dahingefallen und wurde aufgelöst.

Dieses Zusammentreffen von Gebührenerhöhung und Wegfall der günstigen Krankenkassenprämien hatte zur Folge, daß es sich nicht mehr lohnte, wegen der mit der Immatrikulation verbundenen Vergünstigungen auch nach Abschluß des Studiums noch weiterhin immatrikuliert zu bleiben.

Das hatte eine Exmatrikulationswelle von „Karteileichen“ zur Folge. Diese Welle ergriff auch die Doktoranden, die nach den bisherigen Bestimmungen nur im

Semester der Anmeldung zur Promotion immatrikuliert sein mußten, de facto aber – wegen der Vorzüge der Immatrikulation – in aller Regel immatrikuliert waren. Auch diese exmatrikulierten sich weitgehend.

3. In gleicher zeitlicher Koinzidenz kam noch ein drittes hinzu: Die Nichthochschulkantone erklärten sich nicht mehr bereit, beliebig lange Studienzeiten ihrer Studierenden zu finanzieren. Sie begrenzten ihre Zahlungsbereitschaft auf maximal 16 Semester (inkl. Promotion). Darauf reagierte die Zürcher Universitätsgesetzgebung mit zwei Maßnahmen:

Die Zürcher Regierung bekam die Kompetenz, die Studienzeiten zu begrenzen und von Studierenden mit über 16 Semestern eine zusätzliche Gebühr von max. Fr. 2000 pro Semester zu erheben.

Auch wenn mit dieser Gesetzesänderung erst die Rechtsgrundlagen für diese Maßnahmen gelegt waren und sie selbst noch nicht eingeführt wurden, hatte dies zur Folge, daß sich eine größere Zahl von Studieren-

denzahlen zweifellos auch verringern, aber wohl auch nur in der Statistik und nicht in den Hörsälen.

### b) Finanzielle Konsequenzen

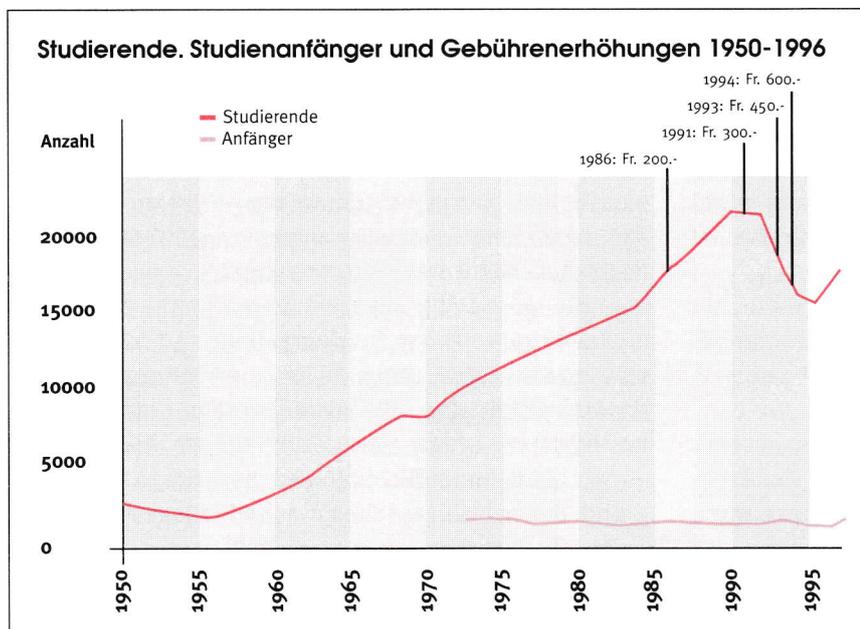
Die Verdoppelung der Studiengebühren von Fr. 300 (1991) auf Fr. 600 (1994) hätte uns Mehreinnahmen von rund 12 Mio Fr. bringen müssen. Durch den Rückgang der Studentenzahlen betrug die Mehreinnahmen allerdings nur rund 6 Mio Fr.

Dieser Betrag wurde aber gleich wieder aufgefressen durch den Rückgang der nach Studentenzahlen bemessenen Beiträge der Nichthochschulkantone, der ebenfalls 6 Mio Fr. betrug. Und hinzu kam seitens der Nichthochschulkantone noch die Stornierung der Beitragszahlungen für Studierende mit mehr als 16 Semestern, die uns am Schluß Mindereinnahmen von rund 12 Mio Fr. bescherten.

Der Kanton Zürich hat sich nicht bereiterklärt, dieses Loch zu stopfen. Wir haben diesen Betrag – vermehrt durch zusätzliche Sparvorgaben – nun inneruniversitär eingespart. Damit sind wir im Moment befaßt, und das bedeutet einen realen Leistungsabbau innerhalb der Universität.

### c) Korrekturmaßnahmen seitens der Universität

Dem einen Ergebnis dieser Vorgänge, daß die Studentenstatistik realistischer geworden ist, kann sich die Universität nicht widersetzen. Zu dieser Ehrlichkeit ist sie insbesondere auch gegenüber den anderen Kantonen und dem Bund verpflichtet. Daß Dritte nicht für „Karteileichen“ bezahlen wollen, ist verständlich.



den vorsorglich exmatrikulierte, um Semester zu sparen – auch wenn sie, wie Untersuchungen zeigten, trotzdem Lehrveranstaltungen besuchten. Damit kam, nach der Elimination der „Karteileichen“, neu das Phänomen des „Schwarzhörers“ auf.

Allerdings: De facto hat sich damit zwar die statistische Zahl der Studierenden vermindert, die in den Lehrveranstaltungen anwesenden aber hat sich nicht verändert, nur sind unter ihnen auch noch die „Schwarzhörers“.

Ich bin sicher: Würde Deutschland Studiengebühren in entsprechender Höhe einführen, würden sich die Stu-

Nicht akzeptabel ist aber in dieser Situation, daß Personen Leistungen der Universität beanspruchen, ohne dafür zu bezahlen (und damit auch keine interkantonale und Bundes-Beiträge auslösen).

Um dem zu begegnen, haben wir eine offizielle Immatrikulationspflicht für Studierende und Doktoranden eingeführt, wir werden diese auch durch gezielte Kontrollen durchsetzen. Die universitäre Öffentlichkeit hat dies zur Kenntnis genommen und über einen ersten Erfolg kann ich bereits berichten: die Zahl der Immatrikulierten ist in diesem Semester wieder um 2300 gestiegen. Dies wird unsere Finanzen bereits wieder um einen ersten Schritt verbessern.

#### d) Wirkungen auf das Stipendiensystem

Hier ist nur wenig zu vermerken. Bei Stipendienempfängern wird die höhere Studiengebühr praktisch 1:1 auf die Stipendien übertragen. Da es um relativ kleine Beträge geht (2x Fr. 150 pro Semester) schlägt das allerdings nur bei den Stipendienempfängern durch, die sich im Punktesystem gerade an einem Progressionspunkt befinden. Zudem beträgt der Anteil der Stipendienempfänger bei uns nur rund 10 Prozent der Gesamtstudentenzahl. Der Gesamtaufwand hält sich dadurch in relativ engen Grenzen. Es gibt zwar zur Zeit Austritte von Studierenden aus sozial schwächeren Gruppen, die höhere Studiengebühr gibt dabei allerdings in aller Regel höchstens den letzten Ausschlag und dem Stichwort: „Es wird alles teurer“. Der Anstoß dazu kann auch in einer Erhöhung der Mensapreise um 50 Rp. liegen.

Bewußt ist dabei allen, daß die Kosten für Studiengänge anderer (insbesondere privat getragener) Ausbildungsgänge des tertiären Sektors (Musik- und Kunst-Hochschulen, Dolmetscherschulen oder Ausbildungsgänge des Gesundheits- und Sozialwesens) ohnehin erheblich höher sind.

Anfügen kann ich, daß eine zur Zeit in Gründung begriffene halb-staatliche Hochschule im Kanton Tessin plant, eine Studiengebühr von Fr. 4000 für Schweizer und Fr. 8000 für Ausländer pro Jahr zu erheben.

#### e) Staats- und hochschulrechtliche Aspekte

Gegen die Erhöhung der Studiengebühr von Fr. 300 auf Fr. 600 in den Jahren 1993/94 erhoben die Studierenden staatsrechtliche Beschwerde beim Schweizer Bundesgericht. Vielleicht ist es von Interesse, wenn ich auch darüber noch kurz berichte.

Die Beschwerdeführer machten zum ersten geltend, daß die bestehende Rechtsgrundlage, die der Zürcher Regierung die Festlegung des „Kollegengeldes“ überträgt, für eine so massive Erhöhung der Studiengebühren nicht ausreicht. Das Bundesgericht anerkennt, daß es bei diesen Beträgen nicht nur um eine Anpassung an die Teuerung, sondern um eine reale Verteuerung des Studiums gehe. Es handle sich somit primär um eine finanzpolitische Handlung, die letztlich am Ausgleich des Staatshaushaltes orientiert sei. Das sei allerdings grundsätzlich durchaus rechtens. Dennoch sei der Spielraum der Regierung begrenzt, da es sich bei den Studiengebühren nie um eine an den faktischen Kosten orientierten Abgabe gehandelt habe. Trotzdem sei diese Erhöhung noch vertretbar, da sie sich in einer Größenordnung bewege, die auch an anderen Schweizer Hochschulen üblich sei.

Wollte man die Kompetenz der Regierung ausweiten, so bedürfte dies einer neuen Rechtsgrundlage, die diese Kompetenz durch einen Rahmen oder einen Maximalbetrag oder sonstwie in geeigneter Weise begrenzt. Wie auch immer die Formulierung lauten wird, es ist klar, daß sich die Studierenden einer solchen Regelung widersetzen.

Zur Frage, ob auf diesem Weg im Extremfall generell kostendeckende Gebühren erhoben werden könnten, äußerte sich das Gericht nicht.

Als zweites riefen die Beschwerdeführer den Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an, den auch die Schweiz unterzeichnet hat. Nach dessen Art. 13 Abs. 2 lit. c anerkennen die Vertragsstaaten, daß „der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muß.“

Dazu hält das Bundesgericht fest, daß dieser Pakt nicht einen gesetzgeberischen, sondern lediglich einen programmatischen Charakter habe, der nicht self-executing sei und insbesondere dem einzelnen Bürger keine subjektiven und justiziablen Rechte verleihe, die er vor schweizerischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden geltend machen könnte.

Insgesamt lehnte das Bundesgericht damit die Beschwerde ab, machte aber darauf aufmerksam, daß seiner Auffassung nach die Erhebung wirklich substantieller Studiengebühren rechtlich nicht ganz einfach sei.

#### 4. ZUSAMMENFASSENDE ÜBERLEGUNGEN

In der DUZ (Deutsche Universitätszeitung) stand in einer dpa-Meldung zu lesen: „In welchem Ausmaß Studiengebühren abschrecken, zeigt das Beispiel der Universität Zürich.“ Meinen Ausführungen konnten sie entnehmen, daß dieser Satz viel zu kurz greift. Im gleichen Artikel steht auch zu lesen, in Zürich „nahmen gleich im ersten Jahr nach der Gebühreneinführung zwanzig Prozent weniger Anfänger ein Studium auf“. Dieser Satz ist schlicht falsch, doppelt sogar: Erstens ging es nicht um eine Gebühreneinführung, sondern um eine Gebührenerhöhung – nach anderen, vorangegangenen – und zweitens ging nicht die Zahl der Anfänger zurück, sondern vor allem die Zahl derer, die mit einem Erstabschluß in der Tasche nach wie vor immatrikuliert blieben – und dies nicht primär aus studienbezogenen, sondern aus finanziellen Gründen.

Lassen Sie mich auf der Basis der Situation in der Schweiz und bezogen auf die Schweizer Verhältnisse

zum Schluß noch einige grundsätzliche Überlegungen anschließen. Wie weit diese auch für die Situation in Deutschland oder anderen Ländern gelten, müssen Sie entscheiden.

Die Diskussion um die Studiengebühren leidet bei uns darunter, daß sie in aller Regel isoliert von allen anderen Fragen der Hochschulfinanzierung geführt wird. Thema ist vor allem die Frage der Zumutbarkeit, vor allem der sozialen Zumutbarkeit der Gebühren. Gesprochen wird von der Chancengleichheit, vom liberalen Zugang zur Bildung, vom „Recht auf Bildung“. Das ist alles gut und recht, kommt aber eigentlich erst zum Tragen, wenn die Gesamtfinanzierung der Hochschulen stimmt. Doch eben da liegen die Probleme.

In der Schweiz tragen zur Hochschulfinanzierung bei:

- der Trägerkanton
- die Nichthochschulkantone
- der Bund
- eingeworbene Drittmittel, vor allem für die Forschung
- Eigeneinnahmen der Hochschulen, darunter auch die Studiengebühren.

Der Anstieg der Studentenzahlen, die schlechte finanzielle Lage der öffentlichen Hand und in der Schweiz der zur Zeit in Gang befindliche Neuaufbau von Fachhochschulen führen dazu, daß die öffentliche Hand an eine Grenze ihrer Möglichkeiten für die Hochschulen gestoßen ist. Und auf Steuererhöhungen möchte man aus gesamtwirtschaftlichen Gründen wo immer möglich verzichten.

Damit sind wir in einem circulus vitiosus: Der Bildungsbedarf steigt, die Beiträge der öffentlichen Hand gehen zurück, ein numerus clausus aus finanziellen Gründen wird abgelehnt und gleichzeitig ist man auch gegen eine Erhöhung der Studiengebühren. Das geht insgesamt nicht auf.

**Als Gesamtpaket müssen meines Erachtens die folgenden Fragen neu diskutiert werden:**

1. Die Öffentlichkeit und damit der Staat hat sich zu überlegen, wie viel ihm die Bildung im Vergleich mit anderen Staatsaufgaben wert ist. In der Schweiz ist die Bildung in den letzten Jahren eindeutig zu einer Posteriorität geworden. Soll das so bleiben?
2. In der Schweiz stellt sich spezifisch die Frage, wie viel die Nichthochschulkantone bereit sind, zu den Gesamthochschulkosten beizutragen. Von den Hochschulen profitieren auch sie, sowohl von der Lehre wie von der Forschung.
3. Wie steht es eigentlich mit der Wirtschaft? In den nichtuniversitären Berufsausbildungsgängen trägt das

Gewerbe beträchtliche Ausbildungskosten, durch die Arbeit der Lehrmeister, die Lehrfunktionen der erfahrenen Angestellten und den Lehrlingslohn. Denjenigen Wirtschaftsbereichen, die Hochschulabsolventen anstellen, werden gut vorbereitete Arbeitskräfte praktisch kostenlos frei Haus geliefert. Wären nicht auch diese Bereiche zur Hochschulfinanzierung beizuziehen?

In Zürich versuchen wir zur Zeit, für die Einrichtung eines spezifischen Studiengangs in Banking und Finance Beiträge der Banken und Versicherungen zu gewinnen. Im Moment zögern diese noch, weniger aus finanziellen als aus ordnungspolitischen Gründen: Die Grundausbildung sei in unserem politischen System Sache des Staates. Aber was, wenn der Staat diese Aufgabe nicht mehr erfüllen kann?

4. Die Studiengebühren. Daß hier soziale Überlegungen ins Spiel kommen, liegt auf der Hand. Doch es gibt noch andere Gesichtspunkte zu bedenken. Es gibt in unserem Bildungswesen eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem praktisch kostenfreien Hochschulstudium und anderen Bildungsanbietern, die in ganz anderem Maße kostendeckend arbeiten müssen. Damit ist ein Wettbewerb zwischen den staatlichen und den privaten Anbietern praktisch ausgeschlossen. Die Folgen kennen wir alle: die überfüllten staatlichen Hochschulen. Wäre hier eine Chancengleichheit, nicht nur für die Auszubildenden, sondern auch für die Anbieter sähe es an unseren Universitäten ganz anders, und ich meine – besser aus.

Vorschläge, wie dies machbar wäre, liegen durchaus vor. Als Beispiel nenne ich nur das Stichwort „Bildungsgutschein“.

Grundsätzlich ist zu fragen, woher sich der bisher weitgehend für selbstverständlich gehaltene Anspruch auf ein mehr oder weniger kostenfreies Hochschulstudium eigentlich herleitet (gerade auch im Verhältnis zu anderen, vom Auszubildenden zu bezahlenden Ausbildungsgängen).

Zu diskutieren wäre die Frage, ob die Hochschulbildung als individuelles, privat zu erwerbendes oder als kollektives, durch die öffentliche Hand zu finanzierendes Gut anzusehen ist oder in welchem Verhältnis diese beiden Aspekte zueinander stehen sollen.

Gewiß hat die Gesellschaft ein kollektives Interesse an gut ausgebildeten Akademikern, Ärzten, Lehrern, Juristen, Politikern, Naturwissenschaftlern und Technikern; zu deren Ausbildung soll sie durchaus ihren Teil beitragen. Doch die Studierenden haben von ihrem Studium auch einen individuellen Gewinn, nicht nur in intellektueller und geistiger, sondern langfristig auch in finanzieller Hinsicht. Sie sind letztlich ja nicht „Opfer“, son-

dem Nutznießer ihres Studiums. Die Kosten für Bildung sind nicht nur für die Gesellschaft insgesamt, sondern auch für die einzelnen Studierenden eine Investition in die Zukunft. Warum sollen sie sich daran nicht beteiligen? Den sozialen Ausgleich sähe ich dabei nicht in einer einfachen Überlagerung der Studienkosten auf Stipendien, sondern auf dem Weg von Darlehen. Geht man z.B. von einer jährlichen Studiengebühr von Fr. 4000 aus, würde am Ende eines zwölfsemestrigen Studiums eine Darlehensschuld von Fr. 24.000 bestehen; diese sollte nach einem erfolgreichen Studium eigentlich zurückbezahlt werden können.

Und nur nebenbei: Zweifellos hätte ein höherer finanzieller Eigenbeitrag der Studierenden auch einen positiven Einfluß auf die Ernsthaftigkeit, die Intensität und die Qualität ihres Studiums. Davon würden alle profitieren.

So plädiere ich dafür, die Frage der Studiengebühren nicht isoliert und ausschließlich als soziales Problem zu diskutieren, sondern als Teil der Frage der Hochschulfinanzierung überhaupt – und dies im Kontext des gesamten Bildungs- und Ausbildungswesens, gleichgültig, ob dessen Institutionen in staatlicher oder privater Trägerschaft stehen. ■

## Immatrikulationspflicht für alle Studierenden und Doktoranden

**Studierende** haben sich so lange an der Universität zu immatrikulieren, als sie Leistungen der Universität beanspruchen. Dazu gehören insbesondere die Teilnahme an Lehrveranstaltungen, die Inanspruchnahme von Beratung und Betreuung, die Benutzung von Bibliotheken, Sammlungen und des Rechenzentrums sowie das Anmelden zu und das Absolvieren von Prüfungen.

Einer entsprechenden Einschreibepflicht unterliegen auch die **Auditoren**.

**Doktoranden** haben sich während der ganzen Doktorandenzeit bis zum Abschluß des Promotionsverfahrens zu immatrikulieren. Doktoranden bezahlen eine reduzierte Kollegiengepauschale von Fr. 100.- pro Semester (plus den Semesterbetrag von Fr. 46.-). Personen, die Leistungen der Universität in Anspruch nehmen, sind verpflichtet, sich über die Berechtigung zur Benutzung der Universität auszuweisen (Legitimationskarte, Auditorenschein). Wer dieser Pflicht nicht nachkommt oder die Berechtigung, Leistungen in Anspruch zu nehmen, nicht nachweisen kann, wird von der entsprechenden Leistung ausgeschlossen und weggewiesen.

Anmeldung zur Immatrikulation bis 1. Februar 1996.

Eine Studienzeitsbeschränkung oder eine Zusatzgebühr für Studierende mit mehr als 16 Semestern wird zur Zeit nicht eingeführt.

Ankündigung des Rektorates der Universität Zürich, Januar 1996.

## 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 Gebührenzahlung 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 Scheinmatrikulationen. 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 sozialverträgliche 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. Dettlef 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