

## **Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft**

**Von Andreas Poltermann, Referent für Bildung und Wissenschaft der Heinrich Böll Stiftung**

**Vortrag auf der Tagung „Modelle der Hochschulfinanzierung. Auswege aus der Unterfinanzierung“, Berlin, den 16. Juli 2008**

Hochschulfinanzierung ist nach Art. 5 Grundgesetz und gemäß Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1973 eine staatliche Aufgabe. Dieser Aufgabe kommen Bund und Ländern seit Jahrzehnten nicht hinreichend nach. Ist der Grund in fehlenden ökonomischen Anreizen zu suchen, in einem zu geringen Anteil privater Beiträge durch Studiengebühren, in der schwachen Stellung, die in Deutschland investive Bildungspolitik gegenüber der traditionellen Sozialpolitik einnimmt oder im mangelnden Willen der Länder zur Selbstkoordination? Die Heinrich-Böll-Stiftung ist der Initiative zu dieser Tagung gerne beigetreten, weil sie mit den anderen Organisationen die Intention teilt, dass dringend „Auswege aus der Unterfinanzierung“ gefunden werden müssen. In der Ausweitung des privaten Anteils der Hochschulfinanzierung sieht sie diesen Ausweg jedoch nicht. Bleibt zu diskutieren, wo genau die Unterschiede der vorgeschlagenen Wege und ihrer politischen Begründung liegen.

Studiengebühren werden die Unterfinanzierung vieler Hochschulen nur vorübergehend mindern. So werden auch bei uns nach dem Einstieg in die Gebührenfinanzierung bald Forderungen nach Gebührenerhöhungen folgen. Dafür sprechen alle internationalen Erfahrungen mit diesem Instrument.<sup>1</sup> Doch zuvor wird die Erhöhung des privaten Finanzierungsanteils auf verdeckte oder offene Weise zu Kürzungen oder vorenthaltenen Erhöhungen der Hochschuletats führen. Die strukturellen Probleme der

---

<sup>1</sup> Vgl. die Auswertung der australischen Erfahrungen durch die australischen National Tertiary Education Industry Union „Students get more, universities get less, the government pockets the difference. A study on subsidised student place funding from 1996 to 2001“. Policy Research Paper No. 1/2003.

Hochschulfinanzierung werden sich so nicht überwinden lassen. Für ihre Lösung brauchen wir eine systemische, ressortübergreifende und auch europäische Perspektive.<sup>2</sup>

## **I. Aktuelle Lage: Studiengebühren, StudentInnensalär**

### **Bisherige Systematik: Hochschulbildung ist öffentliches Gut und wird öffentlich finanziert; Studienfinanzierung ist private Angelegenheit**

Auch wenn man sie ablehnt - die Einführung von Studiengebühren hat die Voraussetzungen für die konzeptionelle Arbeit an der Studien- und Hochschulfinanzierung verändert. Gegenüber der Behauptung der Gebührenpopulisten, das Hochschulstudium sei im Unterschied zu anderen Bildungswegen bisher völlig oder weitgehend kostenlos, ist daran zu erinnern, dass die privaten Haushalte einen beträchtlichen Teil der Kosten tragen. Sie bringen 78 Prozent der Kosten für Lebensunterhalt, Lernmittel etc. auf; dem stehen Ausgaben für den Bildungsprozess an den Hochschulen gegenüber, die zu 85 Prozent aus öffentlichen Haushalten stammen.<sup>3</sup> Diese etwa hälftige Aufteilung charakterisiert das deutsche System und kann auch nicht durch den Nachweis einer hohen privaten Bildungsrendite in Frage gestellt werden. Denn diesen privaten Renditen stehen ebenso hohe soziale Erträge gegenüber, die einen weiterhin hohen Anteil öffentlicher Finanzierung rechtfertigen.<sup>4</sup> Dazu muss natürlich auch das republikanische System einer progressiven Einkommensteuer gehören. Die stellt sicher, dass BürgerInnen für BürgerInnen nach ihrer Leistungsfähigkeit zahlen, und zwar für demokratisch legitimierte allgemeine Aufgaben und öffentliche Güter – selbst dann, wenn die/der steuerzahlende BürgerIn sie nicht in Anspruch nimmt. So zahlen Zivilisten für das Militär, Nicht-AkademikerInnen für die Hochschulbildung, StädterInnen für die Förderung der Agrarstruktur und Süddeutsche für den Küstenschutz etc. Demgegenüber suggeriert die populistische Formel von der Krankenschwester, die dem Chefarztsohn das Studium finanziert, ein Klassendenken, das Solidarität nur innerhalb der eigenen Klasse kennt.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Reformvorschläge aus systemischer Sicht offeriert das Konzept der Heinrich-Böll-Stiftung von 2004. Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung (Hg), Herbert Hönigsberger/Bernd Kuckert, *Studien und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft*. Berlin 2004.

<sup>3</sup> Dieter Dohmen/Michael Hoi, *Bildungsausgaben in Deutschland*. Berlin 2004 (Studie zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands Nr. 3), S.51ff.; Heinrich-Böll-Stiftung (Hg), Herbert Hönigsberger/Bernd Kuckert, *Studien und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft*. Berlin 2004, S. 20-21.

<sup>4</sup> Stefan Wolter/Bernhard Weber, „Bildungsrendite – ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens“. *Schweizer Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik* 10-2005, 38-42.

<sup>5</sup> In Wirklichkeit dürfte – wie es in einem fairen Steuersystem auch ganz richtig ist - die untere Einkommenshälfte nicht einmal das Studium der eigenen Kinder finanzieren.

## **System der Studienfinanzierung: wenig effektiv – zahlen muss die Mitte**

Weder die gegenwärtige Verpflichtung der Eltern zur Finanzierung des Studiums ihrer Kinder noch das BAföG können die Studienfinanzierung sicherstellen. Die staatlichen Transfers sind teuer, haben wenig Effekt und sind unzeitgemäß. Mitten im Prozess der Ablösung von den Eltern macht die elternabhängige Studienfinanzierung die Herkunft erneut zu einer entscheidenden Einflussgröße.<sup>6</sup> Wer sich ihr entziehen will, muss neben dem Studium arbeiten. Das tun rund 65 Prozent aller Studierenden mit einem Erwerbsarbeitsvolumen von schätzungsweise mehr als 400.000 Vollzeit-Arbeitsplätzen! Manche Jobs haben auch bildenden Charakter und sind Praktika vergleichbar. Viele dienen hingegen nur dem Broterwerb und verzögern das Studium. Doch damit wird es im Zuge der Umstellung auf die neuen Bachelor- und Masterstudiengänge immer schwerer. Die führt zu einer Verdichtung des Studiums: mehr Präsenzzeiten, mehr Prüfungen – weniger Zeit fürs Jobben. Dieses Problem kommt letztlich auf die Eltern zu oder führt zum Studienabbruch.

Bildungspolitisch trägt die elternabhängige Studienfinanzierung zu den Fehlentwicklungen des deutschen herkunftslastigen Bildungssystems bei. Trotz teurer BAföG-Transfers blieb der Anteil der Studierenden aus der sozial schwachen Herkunftsgruppe (13 Prozent aller Studierenden) enttäuschend niedrig. Kinderfreibeträge führen bei den gehobenen und hohen Herkunftsgruppen, deren Kinder an den Hochschulen mit über 60 Prozent ohnehin überproportional und mit steigender Tendenz vertreten sind, zu hohen Steuernachlässen. Verlierer ist die Mitte, deren Kinder zu wenig oder gar kein BAföG erhalten und die von den Freibeträgen wegen zu geringer Einkünfte nicht profitieren kann. Wahrscheinlich einer der Gründe, warum es bei Kindern aus dieser Herkunftsgruppe in den letzten 10 Jahren zu einem dramatischen Einbruch von 49 auf 29 Prozent Bildungsbeteiligung kam.<sup>7</sup> Eine Deckelung der Studiengebühren für BAföG-BezieherInnen wie in NRW, weitere Gebührenermäßigungen in kleiner „sozialverträglicher“ Münze in Verbindung mit der Erhöhung der Kinderfreibeträge,

---

<sup>6</sup> Zur familiensoziologischen Kritik an der in Deutschland favorisierten Elternabhängigkeit vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), *Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik*. Gutachten von Hans Bertram/Wiebke Rösler/Nancy Ehlert. Berlin 2005. Wie stark sich Herkunft im Lebensverlauf auswirkt, hat Helmut Fend mit der LIFE-Studie (Lebensverläufe von der Kindheit bis ins frühe Erwachsenenalter) der Universitäten Konstanz und Zürich nachgewiesen: <http://www.paed-work.unizh.ch/pp1//follow-up/>

<sup>7</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.). Die Wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland. 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationen-System. 2005, Analysen zum sog. „Mittelstandsloch“ S.117; vgl. 18. Sozialerhebung (2007) S. 135ff.

die von den Unionsparteien favorisiert wird, schmieden an einer großen Koalition der Gering- und HochverdienerInnen. Die Rechnung wird vor allem die Mitte bezahlen.<sup>8</sup>

### **StudentInnensalär – elternunabhängige kreditfinanzierte Studienfinanzierung**

Noch Mitte der 90er Jahre lehnten die deutschen Hochschulrektoren die Einführung von Studiengebühren ab. Die Unterfinanzierung war damals mit schätzungsweise 4 Mrd. Euro nicht weniger dramatisch als heute. Keine Gebühren ohne eine Reform der Finanzierung des Lebensunterhalts, sagten die Rektoren damals. Sonst komme es zu einer sozialen Schließung der Hochschulen. Dieser Zusammenhang scheint heute vergessen.

Das Finanzierungsmodell der Heinrich-Böll-Stiftung von 2004 sah hingegen mit dem StudentInnensalär den Einstieg in eine kreditfinanzierte Studienfinanzierung vor, die im Gegenzug beträchtliche Mittel im Umfang von geschätzten 5 Mrd. EUR für die Finanzierung der Hochschulen freisetzen würde – unter der Bedingung allerdings, dass die gegenwärtigen familienpolitischen Leistungen für Studierende weiterhin dem Hochschulsystem zur Verfügung gestellt werden. Die Unterfinanzierung der Hochschulen ließe sich so beheben unter Verwendung öffentlicher Mittel, die schon bisher der Förderung des Studiums gewidmet waren. Die Studienfinanzierung könnte weiterhin privat, aber nicht mehr von Kindern in Abhängigkeit von familienbedingten Unterschieden, sondern von erwachsenen, untereinander prinzipiell gleichen HochschulbürgerInnen getragen werden.

Was aber macht die Große Koalition in Berlin? Sie streicht ersatzlos das Baukindergeld für Studierende und das Kindergeld ab dem 25. Lebensjahr – Einsparungen, die der Bildungsförderung ohne jeden Effekt für die Hochschulen entzogen wurden!<sup>9</sup> Zudem verstellt die Einführung von Studiengebühren den Weg zu jeder kreditfinanzierten Studienfinanzierung. Auch Zwischenlösungen, wie das durch Studienkredite ergänzte Bildungssparen, lösen das Problem nicht, weil Bildungssparen nicht aus der Abhängigkeit von den Eltern herausführt, wiederum eine Vielzahl kleinerer sozialen Flankierungen in Anspruch nehmen und letztlich keine Mittel für die Ausstattung der Hochschulen freisetzen wird.

**Studiengebühren und kreditfinanzierte Studienfinanzierung sind politisch nicht vereinbar.**

---

<sup>8</sup> In NRW werden die Studiengebühren für BAföG-BezieherInnen auf 10.000 EUR begrenzt und mit dem Darlehensanteil des BAföG verrechnet. Refinanziert wird das über den Ausfallfonds, der von den Hochschulen aus den gezahlten Studiengebühren eingerichtet werden muss. Die sozialpolitische Wohltat, die das Land beschlossen hat, aber nicht selber zahlen will, kostet die Studierenden eine Menge: Er treibt die Kosten für den Ausfallfonds auf 23 Prozent der Gebührensumme, während sie in anderen Ländern bei geschätzten 10 Prozent liegen. Ob diese „sozialverträgliche“ Umverteilung unter den Studierenden demokratischen Ansprüchen an die Fundamentalnorm der Gleichheit entspricht, werden die Verfassungsgerichtshöfe zu entscheiden haben.

## II. Bildungsgrundsicherung für die Beteiligung am tertiären System

### **Bildungsfinanzierung in Deutschland ist nicht zukunftsfähig; sie orientiert sich an Bedürfnissen der Industriegesellschaft**

Eine vergleichende Analyse der öffentlichen und privaten Anteile der Bildungsausgaben führt vor Augen, dass die öffentlichen Ausgaben in Deutschland unterdurchschnittlich sind, die privaten Bildungsausgaben, vor allem für betriebliche Ausbildung, betriebliche Weiterbildung und vorschulische Erziehung<sup>10</sup> relativ hoch sind und insgesamt eine deutliche Bevorzugung des oberen Sekundarbereichs und (aufgrund hoher privater Beiträge) der beruflichen Bildung aufweist. Entsprechend liegt der Schwerpunkt der Bildungsfinanzierung in Deutschland auf der Ausbildung für mittlere bis höhere Berufspositionen der Industriegesellschaft und der zugehörigen staatlichen Verwaltung. Schwächen sind dagegen unterhalb und oberhalb dieses Niveaus zu finden: bei der vorschulischen Erziehung, der Bildung und Qualifizierung von Zugewanderten, der Bildung besonders begabter SchülerInnen und bei der hochschulischen Vorbereitung für komplexe Aufgaben in einer auf Wissen und Urteilsfähigkeit ihrer Mitarbeiter angewiesenen wissensbasierten Wirtschaft. „Deutschlands Bildungsfinanzierung schwächelt (...) ausgerechnet dort, wo es um die Wirtschaftssektoren des 21. Jahrhunderts und um Spitzenförderung geht, während sie für die Wirtschaftssektoren, die im 20. Jahrhundert Ton und Takt angaben, und für die Ausbildung der breiten Masse, einschließlich der Facharbeiterschaft sowie der mittleren und gehobenen Angestellten- und Beamtenschaft, hinlänglich gerüstet ist.“<sup>11</sup> Die Gründe sind vielfältig. Zu ihnen gehört die hochgradige Politikverflechtung, die den Ländern als Hauptfinanciers des Bildungssystems eine autonome Einnahmen- und Ausgabenpolitik verwehrt. Wichtiger noch sind die Kosten der Sozialpolitik, die rund das Sechsfache der Bildungsausgaben betragen und weit schneller wachsen als diese, sowie die strukturelle Schwäche der deutschen Bildungspolitik, der es nicht gelingt, die politische Prioritätensetzung in Konkurrenz zur Sozialpolitik entscheidend zu beeinflussen und entsprechende bildungspolitische Entscheidungen durchzusetzen.

---

<sup>9</sup> Zudem wird das Signal gesetzt, dass sich die öffentliche Förderung des Studiums künftig auf das Erreichen des Bachelor als Regelabschluss beschränken wird.

<sup>10</sup> OECD, *Education at a Glance 2003*. Paris 2005, Table B2.1a, Stand 2002.

<sup>11</sup> Manfred G. Schmidt, „Ausgaben für Bildung im internationalen Vergleich“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 21-22/2003), S.6-11, hier S. 8; ders., „Warum die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland relativ niedrig sind und die privaten vergleichsweise hoch – Befunde des OECD-Ländervergleichs“. In: Uwe Engel (Hg.), *Bildung und soziale Ungleichheit. Methodologische und strukturelle Analysen*. Bonn 2005. S.105-120.

### **Tertiäre Ausbildung gehört zum obligatorischen Teil der Bildung in der Wissensgesellschaft**

Es spricht alles dafür und scheint Konsens, die Zahl der Studierenden kontinuierlich, und das heißt auch gegen den langjährigen Trend<sup>12</sup> die Studierendenquote in Deutschland zu erhöhen. Es gibt in den kommenden Jahren einen wachsenden Bedarf, die aus dem Beruf ausscheidenden AkademikerInnen zu ersetzen. Dazu kommt eine steigende Nachfrage nach AkademikerInnen durch die wissensbasierte Wirtschaft. Der Preis dieser Akademisierung besteht freilich im Abschmelzen des Einkommensvorsprungs, den HochschulabsolventInnen noch bis vor 15 Jahren auf dem Arbeitsmarkt realisieren konnten. Deren Einkommen liegt zwar auch heute noch über dem Durchschnitt – Tendenz aber fallend.<sup>13</sup> Viele erzielen kein überdurchschnittliches Einkommen oder arbeiten sogar unter prekären Bedingungen. Das ändert nichts daran, dass Hochschulabsolventen mit nur 5 Prozent weit weniger arbeitslos sind als andere und dass sie mit ihrer Arbeit zufriedener sind, weniger krank werden und bis ins hohe Alter arbeitsfähig sind und auch tatsächlich arbeiten. Sie leisten kontinuierlich Beiträge in die sozialen Sicherungssysteme und belasten diese viel seltener. Die monetäre private Rendite mag nicht mehr herausragend sein und – wie noch zu diskutieren – selbst die fiskalische Rendite einer hohen AkademikerInnenquote mag fraglich sein - die soziale Rendite und die Steigerung des persönlichen wie des allgemeinen Glücks (Glück hier als sozialökonomische Kategorie)<sup>14</sup> aber ist beachtlich.

### **Bildungspolitik wird zur Sozialpolitik – zukunftsfähige Sozialpolitik ist Bildungspolitik**

Es erscheint daher konsequent, Hochschulbildung als „obligatorischen Teil“ des Bildungssystems der Wissensgesellschaft (Manfred G. Schmidt) zu betrachten und deren Ausbau als staatliche Aufgabe zu fordern. Damit aber wird der Zugang zu Hochschulbildung und die Garantie einer bedarfsgerechten Studienfinanzierung zu einer entscheidenden Frage für die Inklusion in die gesellschaftlichen Funktionszusammenhänge. Bildungspolitik wird zur Sozialpolitik – und zukunftsorientierte Sozialpolitik zur Bildungspolitik. Das bedeutet den Bruch mit der deutschen Tradition konservativer Bildungs- und der Sozialpolitik.

<sup>12</sup> Der langjährige Trend weist einen Rückgang aus; vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung, *Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration*, Bielefeld 2006, S.102.

<sup>13</sup> Christiane Mück/Karen Mühlenbein: *Lohnt Studieren sich noch? Reaktion des Arbeitsmarkts auf die Ausweitung der Akademikerquote zwischen 1991 – 2001*. Hamburg : Arbeitsbereich Public Management, Hamburger Univ. für Wirtschaft und Politik, 2004 (Public Management ; Nr. 49).

<sup>14</sup> Richard Layard, *Die glückliche Gesellschaft. Kurswechsel für Politik und Wirtschaft*. Frankfurt am Main 2005.

Sozialpolitische Nachzügler wie die Vereinigten Staaten, Kanada oder Australien führen vor Augen, dass es einer derart in die Sozialpolitik integrierten Bildungspolitik gelingt, Bildung als sozialpolitisch vorrangig zu setzen und die erforderlichen öffentlichen Ressourcen bereitzustellen. In Deutschland scheitert Bildungspolitik hingegen traditionell an der Ressourcenkonkurrenz mit der konservativen Sozialpolitik, die auf Statuserhalt gerichtet ist und ihre Ausgaben auf in der Vergangenheit ausgestellte Rechnungen konzentriert. Der bildungspolitisch dringend erforderliche Durchbruch zu mehr Durchlässigkeit des gesamten Bildungssystems, insbesondere der verbesserte Zugang für beruflich Qualifizierte zur Hochschulbildung ist nur in Verbindung mit der Verschiebung der sozialpolitischen Prioritäten zu erzielen. Die vom konservativen, an Subsidiarität orientierten Sozialsystem vorgegebene Verlagerung der Kosten für die Hochschulfinanzierung auf Private wird die Reform dieses Systems nur verzögern. Ein anderer, hier vorgeschlagener Weg besteht darin, die Sozialpolitik von Statussicherung (die ja stets die Effekte ungleicher Herkunft fortschreibt) auf Teilhabegarantien umzustellen und hierbei in großem Stil öffentliche Mittel aus den statussichernden Transferprogrammen in Dienstleistungsprogramme, speziell in Bildungsprogramme umzuschichten.

### **Grundsicherung: von der Statussicherung zur Teilhabegarantie**

Mit der Reform von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe wurde der Wechsel von der Statussicherung zu Grundsicherungsgarantien bereits eingeleitet. Dieser Schritt könnte in Richtung auf eine Bildungsgrundsicherung weiter gegangen werden. Entscheidend ist, dass der Rückführung von Statuserhalt auf eine garantierte Grundsicherung auch die Garantie von Teilhabe an öffentlichen Gütern, hier der Bildung und der Hochschulbildung als obligatorischem Teil von Bildung im Lebensverlauf entsprechen muss. Alles andere liefe auf ein Verarmungsprogramm hinaus und bedeutete die Selbstabschaffung von Sozialpolitik. Beides, garantierte Grundsicherung und Zugang zu Bildung/Hochschulbildung, stellt auf die Gleichheit der BürgerInnen ab als Voraussetzung ihrer Freiheit. Eine derart gewonnene Bildungsgrundsicherung (zum Beispiel angelehnt an das schwedische Modell einer elternunabhängigen Finanzierung durch Zuschuss (40 Prozent) und Darlehen (60 Prozent)), böte nicht nur Studierenden die Möglichkeit, sich voll und ganz ihrem Studium zu widmen, sondern auch all jenen, die sich in nicht-akademischen vollzeitschulischen (und meist noch gebührenpflichtigen) Ausbildungen qualifizieren. Für sie und alle anderen, die sich in verschiedenen biographischen Phasen weiterbilden und qualifizieren wollen, könnte eine „Gerechtigkeitslücke“ geschlossen werden. Der bürgerschaftliche Garantismus sichert gleiche

Startchancen. Er stellt jedoch nicht auf gleiche Ergebnisse ab. Auch ein auf die Wissensgesellschaft orientiertes Bildungssystem, das Bildungschancen als soziale Chancen verteilt, wird – selbst wenn dies transparent und fair geschieht - im Ergebnis zur sozialen Differenzierungen führen.

### **III. Hochschullastenausgleich: Gesamtstaatliche Verantwortung für das Hochschulsystem und Selbstkoordination der Länder**

#### **Erfahrungen mit dem Willen und der Fähigkeit der Länder zur Selbstkoordinierung**

Von Bund und Ländern getragene Mischfinanzierungen privilegieren ein Politikfeld gegenüber konkurrierenden Politikfeldern.<sup>15</sup> Die Föderalismusreform lässt solche Felder für die regionale Wirtschaftsförderung, den Küstenschutz und die Agrarstruktur bestehen. Die Finanzierung der Hochschulen soll nur ausnahmsweise dazu gehören. Beim *Hochschulpakt I* haben Bund und Länder von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Der in der Verfassung verankerte Regelfall ist freilich die Selbstkoordinierung der Länder. Doch wie ist es mit der Fähigkeit der Länder und ihrem Willen zur Selbstkoordinierung bestellt? Die bisherige Politik der Einführung von Studiengebühren spricht eher für einen ausgeprägten Unwillen zur Selbstkoordinierung. Während Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen den möglichen Effekt der Überwälzung von Lasten auf Dritte, sprich: die mögliche studentische Abwanderung in gebührenfreie Länder, kalt in Kauf nahmen, begründeten Nachzügler wie Hessen die Einführung von Studiengebühren unter anderem mit dem Erfordernis der Abwehr studentischer Wanderungsbewegungen aus anderen Gebührenländern.<sup>16</sup> Allem Anschein nach hat es aber keine Bemühungen Hessens gegeben, mit anderen Ländern, die an der Gebührenfreiheit festhalten und von ähnlichen Problemen der Wanderung betroffen sind, über andere Abwehrmaßnahmen zu verhandeln; umgekehrt sind auch keine öffentlichen Anstrengungen erkennbar, dass Hessen, das Studiengebühren ja im Grunde befürwortete, aber die Probleme von Ländern ohne Gebühren erkannte, mit diesen das Gespräch über mögliche Kompensationen der zu erwartenden Belastungen gesucht hätte. „Alternativen: keine“ heißt es im Gesetzentwurf der Hessischen CDU. Die bildungsökonomische Fixierung auf Kosten, denen private und öffentliche Erträge gegenüberstehen, und die Fixierung auf

<sup>15</sup> Stellungnahme des Gutachters Prof. Dr. Hans Meyer bei der Gemeinsamen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrats zur Föderalismusreform. Stenografischer Bericht, 16. Sitzung, S.20-22.

<sup>16</sup> „Darüber hinaus werden durch die Beitragspflichtigkeit Wanderungsbewegungen aus anderen Bundesländern vermieden, die ansonsten bedingt durch die zentrale Lage Hessens und seiner Hochschulstandorte zu erwarten wären.“ (Gesetzentwurf der CDU-Fraktion, Drs. 16/5747, A. Problem, S.1)

Wettbewerbsvorteile standen einem kooperativen Föderalismus entgegen, der Rücksichtnahme und fairen Wettbewerb zwischen den Ländern anstrebt.

Positiv sind hingegen die Erfahrungen mit der Koordinierungsfähigkeit im Kontext des Hochschulpakts. Angesichts einer herausziehenden Notsituation überwog die politische Verantwortung die Konkurrenz. Entscheidend war jedoch, dass der Bund erhebliche Mittel zur Verfügung stellte und damit sicherstellte, dass kein Land bei der durch den Königsteiner Schlüssel normierten Verteilung Verlierer sein würde.

### **Mischfinanzierung von Bund und Ländern setzt Prioritäten – Fairer Wettbewerb der Bundesländer ohne Verlierer und Vetopositionen**

Der Vorschlag der Heinrich-Böll-Stiftung für einen fairen Hochschullastenausgleich orientiert sich am Ziel möglichst gleicher Entwicklungschancen und Wettbewerbsbedingungen in und zwischen den Ländern. Angesichts der Tatsache, dass die föderale Struktur der Hochschulfinanzierung versagt hat, werden Wege aus der Unterfinanzierung vorgeschlagen, die zwischen den Ländern einen Ausgleich schaffen, ohne dabei potenzielle Verlierer und damit Vetopositionen hervorzurufen. Aus bildungsökonomischer Perspektive ist die gegenwärtige Verteilung der Hochschuletats zwischen den Ländern geeignet, bei einzelnen Ländern den Eindruck der Übervorteilung entstehen zu lassen. Danach setzt das deutsche föderative System für die Hochschulfinanzierung die falschen Anreize. Für ein Land wie Berlin (wie auch für die anderen Stadtstaaten) zahlt es sich nicht aus, dass es weit mehr Studienplätze vorhält als für Berliner AbiturientInnen erforderlich. Berlin hat ein positives Wanderungssaldo von 35.000 Studierenden und erbringt damit Leistungen im Gegenwert von rund 190 Mio. EUR für andere Länder. Der Länderfinanzausgleich deckt die Kosten für deren zusätzliche Studienplätze nicht ab, selbst dann nicht, wenn alle Studierenden durch Verlegung ihres ersten Wohnsitzes zu Berliner WahlbürgerInnen würden. Gegenwärtig ist es für die Länder vorteilhaft, möglichst wenig Geld in die eigenen Lehrkapazitäten, wohl aber Mittel in die Forschung zu lenken – wofür die wohlhabenden Länder im Exzellenzwettbewerb auch noch belohnt wurden. In der Summe hat dies dazu geführt, dass zu wenig in das deutsche Hochschulsystem investiert wird. Die Einführung von Studiengebühren verschärft diese Problematik noch, weil gebührenfreie Länder, wie ja von Hessen angenommen, mit Überwälzeffekten rechnen müssen.

Auf der Strecke bleibt dabei die gesamtstaatliche Verantwortung für ein ausreichendes und steigendes Angebot von Studienplätzen in allen Fächern. Die Abiturientin aus Brandenburg muss dieselbe Chance auf einen Studienplatz in Medizin haben wie der Berliner Abiturient –

unabhängig davon, dass die Brandenburger Hochschulen selbst keine Medizin anbieten. Aber für dieses Angebot von Studienplätzen weit über den eigenen Bedarf hinaus braucht es eine Finanzierungsstruktur, die bisher jedenfalls zwischen den Ländern nicht vereinbart werden konnte. Abhilfe könnte ein Finanzierungssystem bieten, das den Ländern positive Anreize für den Ausbau ihrer Hochschulen bietet: durch einen Finanzausgleich für Investitionen in Studienkapazitäten.

### **Hochschullastenausgleich über einen Gutscheinfonds – Verteilung der Mittel gemäß Königsteiner Schlüssel**

Dass es einen Ausgleich zwischen den Ländern geben sollte, ist die gemeinsame Position der auf dieser Konferenz vorgestellten Modelle. Unterschiede gibt es jedoch hinsichtlich der Parameter, nach denen der Ausgleich erfolgen soll. Der am Schweizer Modell des Interkantonalen Finanzausgleichs orientierte Vorteilsausgleich benutzt den Parameter Landeskinder bzw. Land der Hochschulzugangsberechtigung. Andere bildungsökonomische Vorschläge operieren mit der AkademikerInnenquote. Der Vorschlag der Heinrich-Böll-Stiftung benutzt dagegen den in der kooperativen Wissenschaftsfinanzierung bewährten Königsteiner Schlüssel.<sup>17</sup>

### **Verursacherprinzip/Landeskinder**

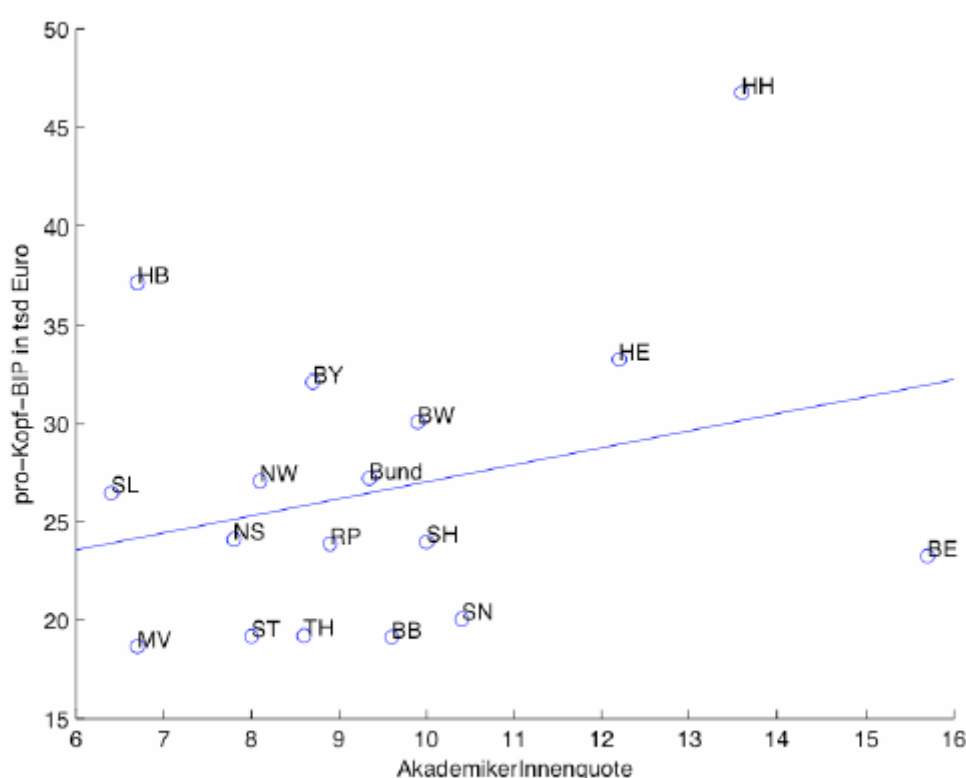
Von Landeskindern, AbiturientInnen pro Land oder auf anderem Wege „Hochschulzugangsberechtigten“ auszugehen, ist aus vier Gründen nicht zukunftsorientiert: Zum einen operiert das Modell mit der Kategorie der „Landeskinder“, die dem deutschen Verfassungssystem fremd ist. Wird nach dem „Verursacherprinzip“ bezahlt, ergibt sich für die Länder ein Anreiz, möglichst wenige AbiturientInnen hervorzubringen. Zudem wird die Bedeutung der Gruppe der traditionellen Studierenden, die nach dem Erwerb ihrer Zugangsberechtigung ins Studium übergehen, relativ gegenüber den nicht-traditionellen Studierenden abnehmen. Das führt zu einer größeren zeitlichen Trennung zwischen Abitur und Studienbeginn und entsprechend wachsenden Schwierigkeiten der Zuordnung. Viertens wird die Zulassung zum Hochschulstudium künftig auch aufgrund von Kompetenzen erfolgen, die durch Erwerbsarbeit oder auch ehrenamtliche Tätigkeit erworben wurden. Auch für diese Kategorien muss ein Ausgleichssystem Finanzmittel bereitstellen.

---

<sup>17</sup> Der Königsteiner Schlüssel sieht die anteilige Finanzierung von wissenschaftlichen Gemeinschaftsaufgaben zu 2/3 nach dem Verhältnis der Steuereinnahmen und zu 1/3 nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl, und zwar unter Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs.

## AkademikerInnenquote

Das Argument für den Parameter AkademikerInnenquote ist bildungsökonomisch. Es besagt, dass ein akademisches Studium neben einer hohen privaten Rendite (die Studiengebühren rechtfertigt) auch fiskalische Erträge erbringt. Deshalb sollten Länder, die von einer im Vergleich zu den bereitgestellten Studienkapazitäten höheren AkademikerInnenquote profitieren, einen Ausgleich an die in höherem Maße ausbildenden Länder zahlen. Vorläufige Berechnungen, die Simon Müller für die Bremer Finanzsenatorin Caroline Linnert angefertigt hat, kommen nun zu dem Ergebnis, dass für die Flächenländer die AkademikerInnenquote nur einen geringen Einfluss auf das Pro-Kopf-Inlandsprodukt hat, während die Stadtstaaten ein uneinheitliches Bild abgeben. Der Extremfall ist Berlin. Selbst wenn man als Vergleichsdaten nicht das BIP, sondern die Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen zugrunde legt, zeigt sich, dass hier einer Finanzkraft von 89 Prozent des Bundesdurchschnitts eine AkademikerInnenquote von 168 Prozent gegenüber steht.



**Abbildung 1: BIP in Abhängigkeit der AkademikerInnenquote**

(Berechnung Simon Müller, Bremen)<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Datengrundlage: a) BIP: Zähler BIP der Länder (online-Abfrage der GENESIS-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, Variable 2111, Jahr 2005; Nenner: Bevölkerungszahl der Länder (online-Abfrage der GENESIS-Datenbank des Statistischen Bundesamtes, Variable 12411-0001, Stichtag 31.12.2005; b)

Unklar ist, wie diese Datenlage zu erklären ist. Als Berechnungsgrundlage scheint sich die AkademikerInnenquote jedenfalls nicht zu eignen, auch deshalb nicht, weil sie die zahlreichen nicht-monetären gesellschaftlichen Effekte einer hohen AkademikerInnenquote nur ökonomisch in Kategorien des BIP interpretiert und an sie Zahlungsverpflichtungen knüpft.

### **Königsteiner Schlüssel – Verteilung über Gutscheine**

Das Modell der Heinrich-Böll-Stiftung sieht die Einrichtung eines Fonds vor, der nach dem Königsteiner Schlüssel von den Ländern finanziert wird und in den auch der Bund Mittel (zum Beispiel für die von ausländischen Studierenden in Anspruch genommenen Studienkapazitäten) zur Vermeidung von für die Länder negativen Salden einspeist. Dieser Schlüssel ist transparent, da er die Frage der Finanzierungsgerechtigkeit an das Steuersystem verweist und damit Verantwortlichkeiten sichtbar macht. Er berücksichtigt bereits den Länderfinanzausgleich und trägt insoweit dem am häufigsten genannten Einwand Rechnung. Die Mittel des Fonds sollen über an die Studierenden ausgegebene Gutscheine verteilt werden, die ihnen für ein Erststudium von bis zu 12 Semestern zur Verfügung gestellt werden. Um ein der gegenwärtig diskutierten Höhe der Studiengebühren von 1000 EUR/Jahr vergleichbares Volumen zu erreichen, müssten Bund und Länder bei etwa 1,31 Millionen Studierenden in den ersten 12 Hochschulsemestern 1,31 Mrd. EUR in den Fonds einzahlen. Für die erbrachten Lehrleistungen werden Gutscheine eingelöst werden, die dann Zahlungen an die einzelnen Hochschulen auslösen. Allein die Mittel des Bundes sorgen dafür, dass mehr Geld ins System kommt und nach fairen Kriterien verteilt wird.

### **Marktsimulation? Verteilung nach Lehraufwand?**

Gutscheine sollen die Nachfrageposition der Studierenden auf dem Studienplatzmarkt unterstützen. Die Stärke dieses Modells liegt darin, dass es sich als Alternative zu Studiengebühren nutzen lässt, während es für sich dieselben Steuerungseffekte wie Studiengebühren in Anspruch nehmen kann. Es teilt aber auch die Schwächen einer Steuerung über Studiengebühren: Unter den Bedingungen der regionalen Anbietermacht der Hochschulen und knapper Studienkapazitäten fördern Gutscheine für begrenzte Lehrleistungen nicht die Wahlfreiheit, sondern lenken die Nachfrage und disziplinieren die Studierenden. Denkbar ist deshalb auch ein anderer Weg der Mittelvergabe, der sich an dem

---

AkademikerInnenquote: berechnet aus dem Campus-File zum Mikrozensus 2002; Stichprobe im Umfang von 3,5% aus dem Mikrozensus 2002.

mit einem Studienplatz verbundenen Lehraufwand orientiert.<sup>19</sup> Der lässt sich mit Hilfe von Curricularnormwerten quantifizieren, so dass erkennbar wird, was einer Hochschule ein Studienplatz wert ist. Eine Zuteilung erfolgte in diesem Fall nach Maßgabe eines bundesdurchschnittlichen Curricularnormwertes für ein bestimmtes Fach respektive einen Studiengang. Ein Nebeneffekt dieses Verteilungskriteriums wäre sicher die vermehrte Einrichtung von Lehrprofessuren, die mit ca. 140.000 EUR deutlich leichter zu finanzieren sind als eine Forschungsprofessur, die rund 500.000 EUR für Personal- und Sachmittel benötigt.

#### **IV. Hochschulfinanzierung in europäischer Perspektive: Europäischer Hochschullastenausgleich?**

##### **Die Finanzierung von Studiengebühren an europäischen Hochschulen aus Steuermitteln ersetzt keinen europäischen Hochschullastenausgleich**

Das deutsche Hochschulsystem ist Teil eines sich entwickelnden Europäischen Hochschulraums. Der muss zu einem Europäischen Hochschulsystem weiterentwickelt werden, das den nationalen Systemen vergleichbare Koordinierungsaufgaben übernimmt. Wenn einer der Vorschläge zur Bewältigung des erwarteten Anstiegs der Studienplatznachfrage um bis zu 30 Prozent darauf hinausläuft, ein Drittel der zusätzlich erforderlichen Studienplätze an Hochschulen im europäischen Ausland in Anspruch zu nehmen,<sup>20</sup> so verlangt dies geradezu Schritte in Richtung auf ein europäisches Hochschulsystem mit europäischer Finanzierung und koordinierten Beiträgen der Mitgliedsstaaten. Der Vorschlag, die im europäischen Ausland erhobenen Studiengebühren aus Steuermitteln zu finanzieren, geht von der staatlichen Verpflichtung zum internationalen Hochschullastenausgleich aus. Doch in keinem europäischen Land decken die von EU-BürgerInnen erhobenen Studiengebühren die Kosten des Studiums. Ein Lastenausgleich zwischen den Hochschulsystemen der EU-Mitglieder kann sich deshalb nicht auf die Übernahme von Studiengebühren beschränken.

Schon heute wird über den Missstand geklagt, dass sich einige Länder (zum Beispiel Griechenland und Luxemburg) finanziell dadurch entlasten, dass sie einen großen Teil ihrer StudentInnen in andere europäische Länder exportieren und deren Systeme entsprechend belasten. Das europäische ERASMUS-Programm leistet zwar Hilfe bei den Mobilitätskosten,

---

<sup>19</sup> Ich greife hier Anregungen von Simon Müller, Bremen, auf.

<sup>20</sup> Detlef Müller-Böling, „Die steigenden Studierendenzahlen bewältigen: kreativer, mobiler, flexibler“, *Süddeutsche Zeitung* Nr. 156 vom 10.07.2006.

bietet aber keinen Ausgleich für die Belastung der jeweiligen Hochschulen und nationalen Systeme. Eine Antwort der aufnehmenden Länder war die Einführung bzw. Steigerung der Studiengebühren bis zur Höhe der Vollkosten. Studiengebühren hatten hier die Funktion einer Abwehrmaßnahme gegen studentische Zuwanderung ins nationale System.<sup>21</sup> Doch seit der Grundsatzentscheidung des Europäischen Gerichtshofs von 1985<sup>22</sup> ist klar, dass es europarechtlich nicht zulässig ist, von europäischen BildungsausländerInnen prohibitive Studiengebühren zu verlangen, die höher liegen als für die jeweiligen BildungsinländerInnen. Zugang zu Hochschulbildung in der Europäischen Union ist ein garantiertes Grundrecht. Das muss diskriminierungsfrei gewährt und durch entsprechende Lastenausgleichszahlungen mit Leben gefüllt werden, so dass die europäischen Hochschulen Anreize erhalten, sich am ERASMUS-Programm zu beteiligen – und nicht, wie gegenwärtig bei den ökonomisch handelnden britischen Hochschulen zu beobachten, außereuropäische Vollkostenzahler vorzuziehen.<sup>23</sup> Als Schlüssel für die Verteilung der Mittel in einem solchen Lastenausgleich böte sich ein Europäischer Königsteiner Schlüssel an. Um auch hier zu vermeiden, dass es Verlierer gibt, sollten die ERASMUS-Mittel aufgestockt und in die Verteilung einbezogen werden.

**Das ERASMUS-Programm könnte der Grundstein sein einen europäischen Hochschullastenausgleich nach einem fairen Schlüssel.**

---

<sup>21</sup> Walter Demmelhuber, *European Educational Policy related to Academic Mobility*, Berlin 2003, S.94-100; ders., „Der Europäische Gerichtshof als Förderer der Mobilität von Studierenden“, *Berufsbildung Nr.21/2002*, S.65-69.

<sup>22</sup> EuGH, Françoise Gravier – Rechtssache 293/83.

<sup>23</sup> Britische Hochschulen, die mehr ERASMUS-Studierende aufnehmen als sie an europäische Hochschulen entsenden, werden durch Mittelkürzungen bestraft. Da sie zugleich von Nicht-EuropäerInnen hohe Studiengebühren bis zur Höhe der Vollkosten erheben können, stehen sie dem gebührenbefreiten ERASMUS-Programm generell skeptisch bis ablehnend gegenüber. Vgl. Dominik Riesser, „Der unausgewogene Studierendenaustausch zwischen dem Vereinigten Königreich und Deutschland“, *die hochschule* 2/2004, S. 96-107.