

Herbert Hönigsberger und Bernd Kuckert

**STUDIEN- UND HOCHSCHULFINANZIERUNG IN DER
WISSENSGESELLSCHAFT**

herausgegeben von der Heinrich Böll Stiftung

 HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

IMPRESSUM

Heinrich-Böll-Stiftung
in den Hackeschen Höfen, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin
Abteilung Inland
Dr. Andreas Poltermann 030.285 34-410
Stephan Ertner 030.285 34-236
wissen@boell.de

Erstellt im August 2004

| | | |
|------------|--|-----------|
| | VORWORT | 4 |
| I | EINFÜHRUNG | 7 |
| II | DAS KONZEPT – KURZFASSUNG | 9 |
| | Ausgangslage | 9 |
| | Eckpunkte | 10 |
| | Finanzierung | 11 |
| III | BEGRÜNDUNG UND ERLÄUTERUNGEN | 13 |
| | 1. PROBLEME DER HOCHSCHULFINANZIERUNG | 13 |
| | Die Grundstruktur: Öffentlich-private Kostenteilung | 13 |
| | Unterfinanzierung: Die Lehre verliert | 13 |
| | Öffentliche und private Finanzierungslücke | 14 |
| | Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau: kontrovers und in der Kritik | 14 |
| | Gebührenchaos | 15 |
| | Antiquierte Ausbildungsförderung | 15 |
| | Kosten der Studierendenmobilität | 17 |
| | Bildungsföderalismus: Kritische System- und Strukturentwicklung | 17 |
| | 2. PRÄMISSEN DES FINANZIERUNGSKONZEPTES | 17 |
| | 3. WAS DAS KONZEPT LEISTET: DER BEITRAG ZUR PROBLEMLÖSUNG | 20 |
| | 4. ERLÄUTERUNG EINZELNER ECKPUNKTE | 23 |
| | Hochschulbau | 23 |
| | Studiengutscheine | 24 |
| | Stiftung für gute und innovative Lehre | 26 |
| | Studienfinanzierung – Studentensalär | 28 |
| | 5. FINANZIERUNG | 29 |
| | Hochschulbau | 29 |
| | Studiengutscheine | 29 |
| | Stiftung für gute und innovative Lehre | 31 |
| | Studienfinanzierung – Studentensalär | 32 |
| | Studentensalär – alternative Finanzierung | 34 |
| | 6. STUDIENGEBÜHREN? | 34 |
| | Literatur | 38 |
| | Anhang | 39 |

VORWORT

BILDUNGSREFORM UND BILDUNGSFINANZIERUNG

Bildung geht vor. Das gilt für die individuellen Lebenschancen wie für die Zukunftsfähigkeit der Ökonomie und die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes. Wir können von der jüngeren Generation nicht mehr erwarten, als wir bereit sind, für sie zu tun. Höhe und Struktur der Bildungsausgaben sind ein Schlüssel für Generationengerechtigkeit. Derzeit haben wir eine zu starke Orientierung auf einen nachsorgenden Staat und eine zu starke Bindung öffentlicher Finanzmittel durch Schuldendienst, Renten und Kosten der Arbeitslosigkeit. Deshalb bleiben zu geringe Finanzspielräume für Zukunftsinvestitionen, zu denen die Bildungsausgaben in erster Linie zählen.

Im internationalen Vergleich der OECD wird Bildung in der Bundesrepublik eher unterdurchschnittlich finanziert. Die Ausgaben für Bildungseinrichtungen beliefen sich hier in 2000 auf 5,3 % BIP und damit um 0,2 % unter dem Durchschnitt der OECD-Länder (5,5%). Die öffentlichen Mittel blieben mit 4,3 % des BIP um einen halben Prozentpunkt hinter dem internationalen Durchschnitt zurück. Der bloße Vergleich von Ausgaben der öffentlichen Hand sagt indes wenig aus. Er bildet nicht den hohen Anteil privater Mittel ab, die in Deutschland vor allem in das duale System fließen. Zudem legt er fälschlicherweise nahe, dass Resultate, die dem internationalen Vergleich standhalten können, allein von der finanziellen Ausstattung abhängen. In Deutschland scheint aber das Gegenteil der Fall zu sein. So fällt beispielsweise auf, dass dem finanziell vergleichsweise schlecht ausgestatteten Primarbereich in der IGLU-Studie über die Lesekompetenzen ein relativ gutes Zeugnis ausgestellt wird. Dagegen werden andere, vergleichsweise gut finanzierte Bereiche wie die Sekundarstufe II an den allgemeinbildenden Schulen international eher schlecht bewertet.

Wenn wir von der Finanzierung des deutschen Bildungssystems sprechen, so darf es nicht alleine um die Höhe der Ausgaben gehen. Ein Finanzierungskonzept muss mehr umfassen. Es impliziert immer auch Wertprämissen und Vorstellungen über die effiziente Ausgestaltung föderaler Beziehungen, die Stellung der Bildungssubjekte, finanzielle Nachhaltigkeit usw.

So richtig es ist, den Politikwechsel von Vergangenheits-subventionen hin zu Zukunftsinvestitionen zu fordern: Alleine mehr Geld in unser ineffizientes und ungerechtes Bildungssystem zu stecken, kann unter Umständen sogar kontraproduktiv sein, weil es die gesellschaftlichen Disfunktionen verfestigt.

Und Disfunktionen gibt es in der Tat viele: Das deutsche Bildungssystem ist in hohem Maße sozial selektiv und sorgt im Ergebnis dafür, dass „Bildungsarmut“ wie soziale Armut „vererbt“ wird. Mit seinem in der Theorie „begabungsgerecht“ gegliederten Schulsystem entspricht es eher einem Ständestaat als einer Gesellschaft im Umbruch von der Industrie- zur Wissensgesellschaft. Diese Selektivität würde durch Studiengebühren, die von vielen zur Schließung der Finanzierungslücke an unseren Hochschulen gefordert werden, voraussichtlich noch gesteigert. So ist völlig unabsehbar, woher die Finanzmittel für ein flächendeckendes Stipendienprogramm kommen sollen, das in der Lage sein könnte, die soziale Barrierewirkung von Studiengebühren annähernd zu kompensieren. Die Herausforderung, der sich das vorliegende Konzeptpapier zur Studien- und Hochschulfinanzierung stellt, besteht darin, die Vorzüge von Studiengebühren (v.a. die Stärkung der „Nachfrageposition“ der Studierenden und die damit verbundenen Leistungsanreize für Hochschulen) aufzugreifen, ohne in die Falle einer noch stärkeren sozialen Selektivität zu laufen.

Um unseren Wohlstand in der Wissensgesellschaft zu sichern und die Herausforderungen des demografischen Wandels zu bewältigen, müssen das „Humankapital“ gestärkt und Anreize für mehr Beschäftigung geschaffen werden. Das bedeutet auch, neue Bildungsreserven für den künftigen Ersatz qualifizierter Arbeitskräfte zu erschließen und das Bildungs- und Ausbildungsniveau insgesamt anzuheben. Diese Notwendigkeit ergibt sich schon aus der Tatsache, dass aufgrund des demografischen Wandels die in den Arbeitsmarkt eintretenden Jahrgänge nur noch halb so groß sein werden wie die aus dem Erwerbsleben ausscheidenden. Um den Ersatzbedarf an Akademikern zu decken, muss deren Anteil von heute 19 Prozent eines Jahrgangs mindestens verdoppelt werden. Da zugleich die Absolventenquote in der Berufsausbildung weitgehend gleich bleiben sollte, müssen die Qualifikationen generell angehoben werden. Die besondere Herausforderung besteht darin, Kindern und Jugendlichen aus „bildungsfernen“ Schichten zu höheren Qualifikationen zu verhelfen. Bei der bisherigen Bildungsexpansion haben vor allem Frauen, nicht aber Kinder aus Unterschicht-Familien profitiert. Während gut qualifizierte Frauen vielfach auf Kinder verzichten, wächst zugleich der Anteil von Kindern, die in bildungsfernen Familien geboren werden und in unserem heutigen Bildungssystem benachteiligt werden. Diese familienbedingte Kontinuität muss durchbrochen werden. Das gilt umso mehr für Jugendliche mit Migrationshintergrund.

Bessere Anreizsysteme für Schulen und Hochschulen, strukturelle Förder-Maßnahmen wie Ganztagschulen, ein stärker individualisierter Unterricht und ein produktiver Umgang mit Heterogenität, die zu besseren Ergebnissen und zur generellen Höherqualifizierung führen, können zugleich zu erheblichen volkswirtschaftlichen Kosteneinsparungen führen. Langfristig

muss es gelingen, die Milliarden, die heute für Reparaturmaßnahmen wie JUMP (Programm der Bundesregierung „Jugend mit Perspektive“) und für die zahllosen Umwege, Nachqualifizierungen und Mehrfachausbildungen in Berufsgrundbildungs- und Berufsvorbereitungsjahren, Studienwechsel und Studienabbruch etc. ausgegeben werden, in einem insgesamt durchlässigeren Bildungssystem vor allem in diejenigen Bildungsbereiche umzuschichten, in denen die Weichen für individuelle Bildungsprozesse gestellt werden. Das betrifft v.a. die frühkindliche Bildung und die ersten Phasen der schulischen Bildung bis zur Sekundarstufe I, darüber hinaus aber auch neue Übergänge von der beruflichen Ausbildung in den tertiären Bereich im Rahmen eines umfassenden Konzepts des lebensbegleitenden Lernens. An den Hochschulen bedarf es einer Stärkung der Lehre als zentrale und gleichberechtigte Aufgabe neben der Forschung.

Ein solches durchlässiges und allgemein zugängliches Bildungssystem muss als „öffentliches Gut“ gestaltet werden, während personenbezogene Transferzahlungen danach zu überprüfen sind, ob sie der Bildungsbeteiligung dienen oder nicht. Ebenso ist die Frage legitim, ob im System der öffentlichen und privaten Bildungsfinanzierung die Proportionen stimmen, ob also nicht beispielsweise Studierende, die aufgrund ihrer akademischen Qualifikation eine hohe private Rendite erwarten können, in stärkerem Maße an den Kosten des Studiums beteiligt werden sollten.

Alle Reformvorschläge zur Umverteilung, zur Eigenbeteiligung und Steigerung von Effizienz und Effektivität überzeugen aber nicht, solange sie nur als Not- und Reparaturmaßnahmen eines weiterhin ungerechten Bildungssystems konzipiert und dementsprechend auch wahrgenommen werden. Das hier vorgestellte Konzept zur Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft setzt deshalb auf Anreizsysteme und Instrumente, die auf Gerechtigkeit und Innovation in einer republikanischer Perspektive zielen. Es will den funktionalen Erfordernissen des Arbeitsmarktes und der Wohlstandssicherung genügen, geht aber weit über einen technokratischen Ansatz hinaus, indem es die vorgeschlagenen Anreizsysteme und Instrumente auf den grundlegenden Wert der republikanischen Gleichheit bezieht und den Anspruch der BürgerInnen auf Gestaltung und Eigentümerschaft an „ihrem“ Bildungssystem stärkt.

Zu den republikanischen Werten gehört das prinzipiell gleiche Recht auf Bildung in einem durchlässigen System, zu dessen Durchsetzung die öffentlichen Institutionen verpflichtet sind. Die staatlichen Einrichtungen können nicht den gleichen Bildungserfolg für alle garantieren, aber sie müssen für gleiche Bildungschancen sorgen und eine bestmögliche Förderung aller gewährleisten. Hierzu gehört auch, dass jeder Bürger und jede Bürgerin dem republikanischen Gemeinwesen gleich viel wert ist. Alle Diskussionen über Verteilungsgerechtigkeit im

Bildungssystem kreisen um die unterschiedliche Höhe der öffentlichen Mittel, die für die Bildungssubjekte je nach eingeschlagener Bildungslaufbahn ausgegeben werden: Wer das Bildungssystem nach der Haupt- oder Realschule mit einer Berufsausbildung im dualen System verlässt, für den wurden öffentliche Bildungsausgaben in Höhe von ca. 60.000 EUR aufgewendet. Für Akademiker, die nach dem Abitur ein sechsjähriges Studium absolvieren und zusätzlich Mittel aus BAföG und Familienleistungsausgleich erhalten, gibt die öffentliche Hand hingegen rund 135.000 EUR aus. Hier für eine Angleichung zu sorgen, wird nicht leicht sein und lässt sich auch nicht von heute auf morgen verwirklichen. Allerdings gibt es ein Instrument, das jedenfalls prinzipiell in diese Richtung weist: das Bildungskonto.

Bereits im Jahre 2001 hat die Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung dieses Instrument zusammen mit dem Vorschlag zur Einführung von Bildungsgutscheinen in den Mittelpunkt ihrer Empfehlung zur „Bildungsfinanzierung in der Wissensgesellschaft“ gestellt.¹ Der Gedanke hierbei ist, dass durch Bildungsgutscheine die Finanzierung von Schulen und Hochschulen zumindest teilweise in die Hand der Bildungssubjekte (Schüler und Studierende) gelegt werden kann. Mit Hilfe dieser grundlegenden Verlagerung der Finanzierung auf die Nutzerseite sollte zum einen die „Eigentümerschaft“ der Bildungssubjekte an „ihren“ Bildungseinrichtungen gefördert und zum anderen die ungleiche Kontinuität der familiär bedingten Bildungsverläufe durchbrochen werden. Subjektorientierung der Bildungsfinanzierung bedeutet nämlich auch, gestuft nach Alter und Stufe im Bildungsprozess, eine weitgehende Elternunabhängigkeit. In vollem Umfang sollte sie für Studierende verwirklicht werden.

Es lag nahe, diese Instrumente im Kontext des deutschen Bildungsföderalismus und seiner problematischen finanziellen Anreize für den Bereich der Hochschulfinanzierung einmal genauer zu durchdenken, hinsichtlich ihrer gegenseitigen Beeinflussung näher zu untersuchen und in einem umfassenden Konzept zur Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft zu integrieren. Die Heinrich-Böll-Stiftung beauftragte deshalb Herbert Hönigsberger und Dr. Bernd Kuckert mit dem Entwurf eines solchen Konzepts, das die folgenden Eckpunkte berücksichtigen sollte

■ Entwurf eines bundesweit anwendbaren Modells der Bildungskonten und Bildungsgutscheine, das den Ländern Anreize gibt, in den Ausbau ihrer Hochschulen zu investieren

■ Aufarbeitung der Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Hochschulfinanzierung und Erarbeitung von Vorschlägen für eine zeitgemäße Reform

¹ Veröffentlicht in dem bei Beltz verlegten Buch „Selbstständig lernen. Bildung stärkt Zivilgesellschaft“ (Weinheim und Basel 2004), das die insgesamt sechs Empfehlungen der Bildungskommission enthält.

■ Weiterentwicklung des Modells einer familienunabhängigen Finanzierung des Lebensunterhalts zu einem „Studien-salär“ für Studierende, die sich voll und ganz ihrem Studium widmen können, verbunden mit einer nachlaufenden, einkommensabhängigen Refinanzierung durch die Absolventen

■ Finanzierungsvorschläge für eine Stiftung für gute und innovative Lehre

Politisches Ziel des Auftrags war es, in die meist auf Studiengebühren reduzierte Diskussion über die Hochschulfinanzierung ein nachhaltiges Konzept einzubringen, das nicht mit den meisten anderen aktuell ergriffenen oder vorgeschlagenen Maßnahmen den Makel einer kurzfristigen Not- und Reparaturmaßnahme teilt.

Zur Beratung dieses Konzepts wurden ExpertInnen aus Wissenschaft, Politikberatung und bündnisgrünen Gremien zum Arbeitskreis Hochschulfinanzierung eingeladen. Neben Herbert Hönigsberger und Dr. Bernd Kuckert als Autoren und Stephan Ertner und Dr. Andreas Poltermann als Vertretern der Heinrich-Böll-Stiftung gehörten dem Arbeitskreis Thomas Gehring, Professor Dr. Gerd Grözinger und Till Westermayer an. Die Funktion dieses Arbeitskreises bestand darin, das in Auftrag gegebene Konzept im Prozess seiner Entstehung zu diskutieren und seine Konsistenz durch die Auseinandersetzung mit Einwänden zu schärfen. Dass dieses Vorgehen zur Präsentation und Diskussion alternativer Positionen führen würde (darunter der Vorschlag einer Akademikerabgabe), war beabsichtigt und hat dem vorliegenden Konzept in hohem Maße genutzt.² Den Mitgliedern des Arbeitskreises, die auf diese Weise am Konzept mitgewirkt haben, sei an dieser Stelle herzlich für ihre intensive Mitarbeit gedankt!

Ralf Fücks

Vorstand Heinrich-Böll-Stiftung

Dr. Andreas Poltermann

Referent für Bildung und Wissenschaft

² So legte Gerd Grözinger dem Arbeitskreis das Konzept „Zur Neuordnung der Hochschulfinanzierung in Deutschland“ zur Diskussion vor, das u.a. statt eines Kontenmodells eine einkommensabhängige AkademikerInnenabgabe vorsieht. Das Konzept „Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft“ und das Papier von Gerd Grözinger finden sich unter http://www.boell.de/de/04_thema/2432.html

I EINFÜHRUNG

Im Folgenden stellen wir ein Konzept für die Finanzierung von öffentlichen Hochschulen als demokratisch-republikanischen Institutionen in der Wissensgesellschaft vor. Das Konzept kombiniert vier Module: *Hochschulbau*, *Studiengutscheine*, *Stiftung für gute und innovative Lehre*, *Studentensalär*. Wir entzerren die *Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau*, verbinden Elemente einer *individuenzentrierten, nachfrageorientierten Hochschulfinanzierung* (nationaler Fonds für Studiengutscheine) mit einer *Projekt- und Programmförderung der Lehre* nach dem Muster der Forschungsförderung (Stiftung) und stellen das BAföG auf ein *elternunabhängiges Studentensalär* um. Das Konzept fördert die Lehre, mobilisiert mehr Mittel für die Hochschulen, stärkt die Position der Studierenden, steigert Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes und kommt ohne Studiengebühren aus. Die vier Module sollten gemeinsam realisiert werden, um möglichst viele Synergieeffekte zu erzeugen. Aber auch jedes einzelne Modul kann die Situation der Hochschulen spürbar verbessern.

Das System der Studien- und Hochschulfinanzierung in Deutschland hat die kritische Grenze seiner Leistungsfähigkeit erreicht. (vgl. Kap.1) Deshalb werden seit Jahren zahlreiche Reformvorschläge unterbreitet. Es mangelt jedoch an Konzepten, die verschiedene Aspekte einer Reform der Hochschulfinanzierung in einer *Systemalternative* integrieren. Konzepte für einzelne Finanzierungssegmente reagieren lediglich auf *isolierte Problemlagen*. Andere Konzepte überzeichnen die Wirksamkeit *isolierter Instrumente*. Aber die Probleme der Hochschulfinanzierung existieren *integriert*, als Beziehungsgeflecht mit komplexen Wechselwirkungen. Mittlerweile hat sich das System der Bildungsfinanzierung durch die föderale Politikverflechtung zu einem schwer auflösbaren Strukturgewirr verknüpft. Zu wenig Geld wird zunehmend ineffektiv und ineffizient eingesetzt. Von einem absichtsvoll gemanagten Wettbewerbsföderalismus ist das Finanzierungsgebaren weit entfernt. Das vorliegende Konzept reagiert auf diesen Tatbestand. Die Politik kann sich auf Dauer der Aufgabe nicht entziehen, die verfügbaren Instrumente grundlegend und systemisch zu rekombinieren. Dieser Versuch bietet auch am ehesten Gewähr, politische und ideologische Blockaden der einseitigen und zu kurz greifenden Studiengebührendebatte zu überwinden. Das vorliegende Konzept verzahnt deshalb verschiedene Diskussionsstränge. Die Verknüpfung verschiedener Instrumente und Denkansätze kann – so hoffen wir – *Synergieeffekte* freisetzen.

Die Reorganisation der Studien- und Hochschulfinanzierung wirft zahlreiche Detailfragen auf, wie die verfügbaren Finanzierungsinstrumente einzusetzen und aufeinander zu beziehen sind. Konzeptionell zu klären ist, wer sinnvollerweise für was bezahlt, wie viele Mittel für welche Zwecke aufzuteilen

sind, in welchen Strukturen Kostenteilung und -beteiligung transparent und nachvollziehbar organisiert werden können. Diese scheinbar technischen Fragen werden entgegen verbreteter Annahmen nur scheinbar pragmatisch entschieden. Vielmehr implizieren Wahl und Kombination von Finanzierungsinstrumenten zahlreiche Wertprämissen und ein Bild der Hochschulen. Damit fällt auch eine politische Grundsatzentscheidung über grundlegende Eigenschaften von System und Struktur der Hochschulfinanzierung.

Die Debatte über die Hochschulfinanzierung in Deutschland steht – auch wenn dies mitunter nicht gesehen oder heruntergespielt wird – vor einer solchen folgenreichen Grundsatzentscheidung. Steuert die Studien- und Hochschulfinanzierung auf ein Hybridsystem aus angelsächsischen Elementen und klassischen Finanzierungskomponenten der deutschen Hochschulpolitik zu? Oder schärft die Hochschulpolitik das Profil der Studien- und Hochschulfinanzierung als Teil eines nordeuropäisch-kontinentalen Systems und reorganisiert das vorhandene System? Wir plädieren nicht zuletzt auch aus Gründen des globalen Wettbewerbs von Hochschulsystemen und -standorten für die Fortsetzung des nordeuropäisch-kontinentalen Pfades. Entschieden wird diese Systemfrage am Verhältnis von öffentlicher und privater Finanzierung, der Verteilung der institutionellen Kosten der Hochschulausbildung und der Kosten für die private Lebenshaltung während des Studiums – und aktuell in Deutschland am Umgang mit der Frage der Finanzierung der Hochschulen durch Studiengebühren. Unsere eigene Entscheidung dieser Fragen folgt einem Leitbild, das wir der konzeptionellen Wahrheit und Klarheit wegen transparent machen: Wir sehen die Hochschulen als demokratisch-republikanische Institutionen in der Wissensgesellschaft, als Stätten lebenslangen Lernens und Agenturen der Übersetzung wissenschaftlicher Erkenntnis in öffentliche Kompetenz (vgl. Kap.2). Diese Sicht hat Konsequenzen für das Finanzierungssystem.

Darüber hinaus kann erwartet werden, dass ein Konzept signifikante Vorzüge gegenüber dem Status quo aufweist und identifizierbare Probleme löst (vgl. Kap.3, 4 und 5). Dabei ist zu klären, welche hochschulpolitischen Ziele mittels eines Finanzierungssystems verfolgt werden können und gegenüber welchen Zielen eine bestimmte Kombination von Finanzierungsinstrumenten indifferent bleibt. Denn Finanzierungslösungen ersetzen weder institutionelle und organisatorische Reformen noch Innovationen in der Hochschuldidaktik. Allerdings können sie Impulse zünden und die Rahmenbedingungen für autonom operierende Hochschulen verbessern. Um ein Finanzierungssystem zukunftsfähig zu machen, muss es absehbare Trends an den Hochschulen in Rechnung stellen: steigende Studierendenzahlen beispielsweise, Anpassung der Lehre an die internationale Praxis, wachsende Anforderungen aus verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren an die Dienstleistungspotenziale der Hochschulen.

Schließlich sollte ein Finanzierungssystem Elemente enthalten, die es dauerhaft stabilisieren. Es sollte gegen willkürliche politische Intervention resistent und weniger anfällig gegen Konjunktur- und Wachstumsschwankungen und deren Folgen für die öffentlichen Haushalte sein. Die hektische Beschaffung von Finanzmitteln durch die *Notmaßnahme Studiengebühren*, die derzeit in der Politik und von Teilen der Scientific Community favorisiert wird, erscheint dagegen wenig nachhaltig und hochschulpolitisch eher kontraproduktiv. So ist die Sparpolitik zu Lasten der Hochschulen nicht zu stoppen, internationalen Erfahrungen zufolge wird sie sogar verstärkt. Und mit dem *Ausweichmanöver Studiengebühren* werden die erheblichen Strukturdefizite des gesamten Finanzierungssystems verdrängt. (vgl. Kap. 6)

Eine Kernfrage der Konzeptentwicklung im Rahmen einer politischen Stiftung an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik ist die nach Realitätsbezug und Politikfähigkeit. Sie wird – nach der Logik der Politik – oft auf „Durchsetzbarkeit“ sofort und „Machbarkeit“ ad hoc verkürzt. Zu prüfen, ob und wann sich das vorliegende Konzept zur Studien- und Hochschulfinanzierung in der aktuellen Mehrheitskonstellation von Bund und Ländern durchsetzen lässt, ist weder unser besonderes Interesse noch unsere vorrangige Aufgabe. Das ist genuines Geschäft der Politik. Uns geht es vielmehr darum, systematische Überlegungen und einen schlüssigen Entwicklungspfad zu skizzieren. Konzeptionelle und politische Rationalität sind nicht dasselbe. Und die engen Grenzen aktueller politischer Machbarkeit sind nicht die Grenzen des politischen Denkens. Darüber hinaus gibt es auch eine Vorstellung von „Machbarkeit“ jenseits des Vermittlungsausschusses. Sie interessiert sich zuerst für die Problemlösung, anschließend für konzeptionelle Konsistenz und erst zum Schluss für Anschlussfähigkeit an die Logik des politischen Systems – nicht umgekehrt. Wir haben jedoch wesentliche Voraussetzungen für eine Umsetzung beachtet: Das Konzept lässt sich in Gesetze gießen und sprengt den Rahmen öffentlicher Haushalte nicht.

Bei der Konzeptentwicklung haben wir auf Entwicklungsarbeiten zurückgegriffen, die von der Bundestagsfraktion³, der Bundesarbeitsgemeinschaft Wissenschafts-, Hochschul- und Technologiepolitik⁴ sowie dem Arbeitskreis „Bildungsfinanzierung“ von Bündnis90/Die Grünen von 1995 bis heute vorgelegt wurden. Gleichzeitig haben wir versucht, das Konzept in die bisher entwickelten Positionen der Heinrich-Böll-Stiftung zu Bildungsfinanzierung und Wissensgesellschaft einzufügen.⁵

Wesentliche Aspekte – Forschungsfinanzierung, Besoldung und die Finanzautonomie der Hochschulen – bleiben in den folgenden Überlegungen ausgeblendet. Das Konzept selbst wirft neue Fragen auf, beispielsweise zur Verzahnung von vertragsbasierter, outputorientierter Finanzierung mit der vorgeschlagenen individuenzentrierten Förderung via Studiengutscheine. Beim Studentensalär ist die Grundsatzfrage nach dem sozialversicherungsrechtlichen Status der Studierenden zu klären, die hier noch nicht beantwortet werden kann. Ein weiterer interessanter offener Aspekt sind die Einsparungen, die geldwertes studentisches Engagement an den Hochschulen durch Tutorien, Bibliotheksaufsicht oder Labordienst, etc. erbringt. Insofern ist auch dieser Vorschlag längst nicht komplett. Effektivität und Effizienz des Finanzierungssystems hängen jedoch letztlich davon ab, ob verschiedene Finanzierungsinstrumente konsistent aufeinander bezogen werden können.

Perspektivisch ist die Anschlussfähigkeit der Hochschulfinanzierung an die Finanzierung anderer Bildungssektoren sicherzustellen. Das Konzept muss mit Überlegungen zur Finanzierung der Weiterbildung, der beruflichen Bildung aber auch der Vorschulerziehung vereinbar sein. Diese Kompatibilität kann über nachfrageorientierte Instrumente wie Bildungsgutscheine und -konten hergestellt werden. Die Verzahnung von Bildung und sozialer Sicherung legt nahe, analoge Grundelemente und Instrumente zur Finanzierung beider Systeme zu verwenden. Die Debatte um eine allgemeine Bürgerversicherung lässt Schnittstellen erkennen. Schließlich impliziert jedes Hochschulfinanzierungssystem ein Föderalismuskonzept. Hier greift das Konzept den Ergebnissen der Föderalismuskommission vor, verlässt sich aber auf deren Weitblick, einen kooperativen Wettbewerbsföderalismus im Bildungswesen möglich zu machen, wie er hier vorgeschlagen wird.

³ Berninger, M./Beck, M. (Bremen) u. a. (1997); Berninger, M./Altmann, E. u. a. (1997); Kuckert, B. (1997); Kuckert, B. (2000)

⁴ BAG WHT (2004)

⁵ Heinrich-Böll-Stiftung (2002), Heinrich-Böll-Stiftung/Bildungskommission (2004)

II DAS KONZEPT – KURZFASSUNG

AUSGANGSLAGE

Im gegenwärtigen System der Studien- und Hochschulfinanzierung in Deutschland werden die institutionellen Kosten der Hochschulen überwiegend öffentlich und die Kosten für den Lebensunterhalt während des Studiums überwiegend privat getragen. Diese historisch gewachsene Grundstruktur teilt es mit den Finanzierungssystemen einer Reihe anderer Länder. Es besteht kein Anlass, diese Struktur grundlegend zu verändern. Allerdings weist das System zahlreiche Defizite auf. Zur allgemeinen Unterfinanzierung kommen strukturelle Finanzierungsprobleme.

■ Nicht erst seit der aktuellen Konjunktur- und Haushaltskrise wurden die deutschen Hochschulen immer wieder Sparmaßnahmen unterzogen. Die Hochschulen sind im internationalen Vergleich der OECD unterfinanziert. Darunter leidet vor allem die Lehre.

■ Weder die institutionelle Hochschulfinanzierung, noch die staatliche Förderung des Lebensunterhalts (BAföG) scheinen der prognostizierten deutlichen Zunahme der Studierendenzahlen gewachsen.

■ Die staatlichen Zuschüsse, die für einen Teil der Studierenden die private Finanzierung des Lebensunterhalts in Abhängigkeit vom Elterneinkommen ergänzen, erscheinen trotz Steigerung in den letzten Jahren als unzulänglich, vor allem aber als gesellschaftspolitisch anachronistisch. Viele Studierende sind zwecks Sicherung des Lebensunterhalts zu studienferner Erwerbsarbeit gezwungen. Dies behindert ein konzentriertes Studium und verlängert die Studienzeit.

■ Die derzeit praktizierte Form der Bund-Länder-Mischfinanzierung beim Hochschulbau verwischt Zuständigkeiten und Verantwortung.

■ Die Studierenden verfügen in der gängigen Finanzierungspraxis über keinerlei Einflussmöglichkeiten. Ihre Studienentscheidungen steuern die finanzielle Ausstattung der Hochschulen nur mittelbar. Die indikatorenbasierte und leistungsorientierte Finanzierung auf der Basis von Verträgen zwischen Ländern und Hochschulen führt zu einem beträchtlichen bürokratischen Aufwand, der den Mangel an direkter Steuerung durch Nachfrage trotzdem nicht kompensieren kann.

■ Schließlich tragen Bundesländer mit einem überproportionalen Angebot an Studienplätzen durch den Import von Studierenden aus anderen Bundesländern finanzielle Belastungen, die nicht kompensiert werden.

Es bleibt vorrangiges politisches Ziel, die öffentlichen Aufwendungen für die Hochschulen zumindest dem OECD-Durchschnitt anzugleichen. Dies ist allein schon erforderlich, um aktuelle Defizite der Ausstattung für die Lehre und der Betreuungsrelation zu beheben. Wachsende Aufgaben der Hochschulen, steigende Bedeutung der Hochschulausbildung, mehr Studierende erfordern weitere Finanzmittel. Völlig unabhängig von einer speziellen Exzellenzförderung ist eine substantielle Steigerung der öffentlichen Aufwendungen für den Hochschulalltag zwingend. In der aktuellen politischen Debatte werden hierzu die Abschaffung steuerlicher Subventionen zu Gunsten von Bildungsausgaben, der Verkauf der Goldreserven der Bundesbank⁶ oder eine Reform der Erbschaftssteuer diskutiert. Ob dies in naher Zukunft erreicht werden kann, bleibt allerdings offen. Auch ernsthafte politische Bemühungen, die öffentliche Finanzierung des Hochschulwesens systematisch zu steigern, stoßen an Grenzen. Die problematische Lage der öffentlichen Haushalte, die schwierige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und unsichere Wachstumsperspektiven machen es ebenso unverzichtbar wie unausweichlich, weitere Finanzierungsquellen zu erschließen. Die Finanzmittel können im gegenwärtigen öffentlich-privaten Mischsystem der Studien- und Hochschulfinanzierung realistisch nur dann eine angemessene Höhe erreichen, wenn neben zusätzlichen staatlichen Mitteln auch private Finanzierungsleistungen einbezogen werden, sei es von Seiten der Wirtschaft oder von den Studierenden selbst. Es erscheint unvermeidlich, dass sich die Studierenden stärker an den Kosten der Hochschulausbildung beteiligen müssen: entweder – so der derzeit vorherrschende Trend – in Form systemfremder Studiengebühren, oder aber entsprechend der bisherigen Grundstruktur beim Lebensunterhalt. Unabhängig davon, ob und wieweit öffentliche und private Mittel parallel gesteigert werden können, sind durch die sparsame und zielführende Verwendung der verfügbaren Mittel finanzielle Reserven zu erschließen. Da das Hochschulfinanzierungssystem erhebliche Effizienz- und Effektivitätsmängel aufweist, ist bei entsprechenden Reformbemühungen mit spürbaren Effekten zu rechnen.⁷

⁶ Schröder, G. (2004)

⁷ Effizienzverluste wurden zuletzt belegt in ZEW/HIS (2003)

ECKPUNKTE

Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau

1. Der Hochschulbau wird maßgeblich Aufgabe der Länder. Die Kofinanzierung des Bundes wird auf Baumaßnahmen und Großgeräte von überregionaler, bundesweiter und internationaler Bedeutung konzentriert sowie auf die Ausstattung von Hochschulen in strukturschwachen Regionen.

2. Die Verwaltung der reformierten Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau wird gestrafft. Der Wissenschaftsrat wirkt maßgeblich mit.

Fonds für Studiengutscheine

3. Die Länder richten einen bundesweiten Fonds zur Ausgabe von Studiengutscheinen ein. Der Fonds wird von einer eigenen Verwaltung geleitet und organisiert. Der Bund soll dem Fonds beitreten und seine Finanzierung unterstützen. Er kann beispielsweise die Rolle eines „virtuellen Bundeslandes“ übernehmen und die Kosten der Gutscheine für die ausländischen Studierenden tragen oder zeitweilig überproportionale Verluste ausgleichen, die einzelnen Ländern beim Beitritt in den Fonds entstehen.

4. Das Gutscheinsystem rechnet nicht Hochschulsemester ab, sondern erbrachte Lehrleistung. Alle Studierenden erhalten aus dem Fonds Studiengutscheine, die sie an den Hochschulen beim Besuch jeder examensrelevanten Lehrveranstaltung einlösen. Der Wert der Gutscheine ist für alle Fächer gleich. Für Kurse des Wahlbereichs oder anderer Fächer muss kein Gutschein eingelöst werden. Die an die Gutscheine gekoppelten Beträge werden durch die Hochschuleinrichtungen, die Lehrveranstaltungen anbieten (Institute, Seminare, Fachbereiche, etc.), subsidiär aus den Mitteln des Fonds liquidiert. Ein angemessener Teil der Mittel soll von dort auch an die Hochschulen beziehungsweise an zentrale Hochschuleinrichtungen fließen. Die Gutscheine werden so bemessen, dass sie für ein zwölf Semester dauerndes Erststudium bis zum Diplom, Staatsexamen beziehungsweise Master (beziehungsweise eine entsprechende Anzahl von Credits) ausreichen. Sie werden bei einem Fachrichtungswechsel weder erhöht noch gekürzt und können zeitlich unbegrenzt eingelöst werden. Die Empfänger an den Hochschulen sollen die eingelösten Mittel für Zwecke der Lehre verwenden.

5. Haben Studierende ihr Gutscheinkontingent ausgeschöpft, so können die Hochschuleinrichtungen, die Lehrveranstaltungen anbieten, Studienbeiträge bis zur Höhe des entsprechenden Gutscheinwertes erheben.

Stiftung für gute und innovative Lehre

6. Bund und Länder errichten eine Stiftung, die Drittmittel für innovative und hochwertige Lehrprojekte und -programme vergibt. Damit soll die organische und nachhaltige Entwicklung der Hochschullehre in der Breite, aber auch von „ersten Adressen“ der Lehre gefördert werden.

7. Finanziert werden Projekte in allen Größenordnungen, von einzelnen Lehraufträgen bis hin zur Reform gesamter Studiengänge. Aus den Fördermitteln können Personal- und Sachkosten gedeckt werden. Anträge sollen auf der Grundlage unabhängiger Fachbegutachtungen beschieden werden, wie sie bereits heute bei der Verteilung von Forschungsdrittmitteln gängig sind. Als Vorbild bieten sich die Begutachtungsprozesse der Deutschen Forschungsgemeinschaft oder anderer Drittmittelgeber an. Sie sollen neben der Qualität des beantragten Projektes auch die im Rahmen des betreffenden Studienganges bereits vorhandene Lehrqualität und das wissenschaftliche Umfeld berücksichtigen.

8. Die Stiftung soll überwiegend durch Bundesmittel (Erlöse aus Goldverkäufen der Bundesbank und andere Bundesmittel) sowie durch Zuwendungen von Unternehmen, Gewerkschaften, Kirchen, Verbänden, durch Stiftungen, Erbschaften und Nachlässe von Privatpersonen, etc. finanziert werden.

Fonds für Studentensalär

9. Um den Lebensunterhalt der Studierenden zu sichern, wird ein Fonds zur Finanzierung eines Studentensalärs eingerichtet. Das Studentensalär wird als Vorschuss auf späteres Einkommen gewährt. Als Vorbild dient das Modell eines Bundesausbildungsförderungsfonds (BAFF), das Bündnis 90/Die Grünen in den 90er Jahren entwickelt haben.⁸

10. Die Studierenden erhalten aus dem Fonds einen elternunabhängigen, bedarfsdeckenden Lebensunterhalt für ein zwölfsemestriges Studium, der auf 16 Semester verteilt werden kann. Die ehemals Geförderten zahlen als Gegenleistung einkommensabhängige Beiträge über einen Zeitraum von 25 Jahren.

⁸ Berninger, M./Beck, M. (Bremen) u.a. (1997)

FINANZIERUNG

Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau

1. Der Bund beschränkt seinen Beitrag zur Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau auf ein Kontingent für Projekte von überregionaler, nationaler und internationaler Bedeutung sowie für Projekte, die für die Entwicklung strukturschwacher Regionen von Bedeutung sind. Dem Wissenschaftsrat werden zu diesem Zweck jährlich 500 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, die dieser nach dieser Maßgabe verteilt. Der Bund spart hierdurch jährlich etwa 500 Millionen Euro ein. Diese Gelder fließen den Hochschulen je zur Hälfte in Form von Studiengutscheinen und Mitteln der Stiftung für gute und innovative Lehre wieder zu. Sollten zusätzliche finanzielle Belastungen der Länder durch die Neuordnung des Hochschulbaus entstehen, können sie im Rahmen der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen kompensiert werden.

Fonds für Studiengutscheine

2. Die Länder zahlen jährlich einen festen Betrag in den Fonds ein. Er ist für alle Länder nach demselben Maßstab festzulegen und soll im Zeitverlauf ansteigen. Die Beiträge der einzelnen Länder richten sich nach dem Königsteiner Schlüssel.⁹ Der Bund steuert einen Teil der beim Hochschulbau frei werdenden Mittel bei (250 Millionen).

3. Zur Finanzierung ihrer Beiträge zum Gutscheinfonds werden die Länder in den einschlägigen Haushalten umschichten und andere Aufwendungen für die Hochschulen kürzen müssen. Da den Hochschulen die gekürzten Mittel in Form von Gutscheinemitteln per Saldo wieder zufließen, ist dies tragbar. Die Umschichtungen sind maßvoll Schritt für Schritt auszuweiten, damit es an den Hochschulen nicht zu Verwerfungen kommt.

4. Hochschulen in Bundesländern, die sich nicht an der Finanzierung des Fonds beteiligen wollen, erhalten auch keine Mittel aus dem Fonds.

5. Einnahmen aus Studienbeiträgen, die nicht durch Gutscheine gedeckt sind, fließen den Hochschulen zusätzlich zu. Durch eine geeignete Zwischenfinanzierung (durch Banken, die Kreditanstalt für Wiederaufbau oder in Anlehnung an die Bildungskredite, die derzeit in Ergänzung zum BAföG gewährt werden) soll erreicht werden, dass diese Gelder sofort an die anbietende Institution fließen, aber erst nach Abschluss des Studiums (nachlaufend) von den Studierenden gezahlt werden müssen.

Stiftung für gute und innovative Lehre

6. Die Stiftung zur Förderung innovativer und hochwertiger Lehre wird zu einem maßgeblichen Teil durch Spenden und Zuwendungen von privater Seite, von Unternehmen, Gewerkschaften, Kirchen, sonstigen Verbänden, etc., aber zum Beispiel auch aus Erbschaften finanziert.

7. Um die Stiftung für Zuwendungen Dritter attraktiv zu machen, wird ein Grundstock an Mitteln staatlich finanziert. Hierfür wird der verbleibende Teil der beim Hochschulbau freigesetzten Mittel verwandt (250 Millionen). Weitere Mittel können aus den Zinserlösen für den Verkauf der Goldreserven der Bundesbank (250 Millionen), ggf. auch aus Subventionskürzungen (zum Beispiel Eigenheimzulage), aus einer reformierten Erbschaftssteuer und aus zweckgebundenen Abgaben herangezogen werden. Darüber hinaus werden geeignete freie Projektmittel des BMBF und bisher von der Bund-Länder-Kommission vergebene Sondermittel für die Lehre von der Stiftung verwaltet und vergeben. Mittelfristig können Bund und Länder auch Teile der Entlastungen bei der Studierendenförderung an die Stiftung weitergeben.

Studentensalär

8. Die Finanzierung des Studentensalärs wurde anhand des Bundesausbildungsförderungsfonds (BAFF) bereits detailliert ausgearbeitet.¹⁰ Wesentliche Grundzüge dieses Modells sind:

■ Alle Studierenden erhalten das Studentensalär unabhängig vom Einkommen der Eltern. Es wird als ein Gesamtbetrag bereit gestellt, der sich an einem zwölfsemestrigen Vollzeitstudium orientiert und der auf einen Zeitraum von bis zu 16 Semestern gestreckt werden kann.

■ Im Gegenzug fallen für die Eltern von Studierenden sämtliche Kompensationen weg, die derzeit noch im Rahmen des Familienleistungsausgleichs gewährt werden (Kindergeld, Ausbildungsfreibetrag, etc.), außerdem die Aufwendungen für das bisherige BAföG. Die auf diese Weise freigesetzten Mittel finanzieren das Studentensalär in einer Anschubphase mit.

■ Nach dem Abschluss der Ausbildung entrichten die ehemals Geförderten 25 Jahre lang einkommensabhängige Beiträge an den Fonds. Die Beiträge werden nach dem Vorbild der Beiträge zu Sozialversicherungen ausgestaltet: Der Beitragssatz liegt um so höher, je mehr Leistungen beansprucht wurden.

■ Die Beitragssätze werden so kalkuliert, dass sich der Fonds langfristig komplett aus den Beitragseinnahmen finanziert.

⁹ Vgl. Anhang

¹⁰ Kuckert, B. (1997). Kuckert, B. (200)

Keine Studiengebühren

9. Herkömmliche, privat zu finanzierende Studiengebühren sind in diesem Finanzierungssystem überflüssig. Alle Studierenden können ohne die Zahlung von Studienbeiträgen ein Studium absolvieren. Andererseits leisten sie (nachlaufende) Beiträge zum Fonds für das Studentensalär. Diese Eigenbeteiligung der Studierenden an den Kosten des Studiums ist erheblich höher als heute.

Der Systemwechsel wird spürbare Umverteilungen bewirken und kann nicht ohne Einstiegsmaßnahmen und Übergangsschritte vollzogen werden. Zu schnelle und tiefgreifende Umlenkungsmanöver können zu einem Abreißen von Finanzierungsströmen führen und die Leistungsfähigkeit der Hochschulen überfordern. Der Systemwechsel kann allerdings schrittweise und in Etappen vollzogen werden. Entscheidend ist die umsteuernde Qualität der ersten Schritte.

III BEGRÜNDUNG UND ERLÄUTERUNGEN

Unterfinanzierung: Die Lehre verliert

1. PROBLEME DER HOCHSCHULFINANZIERUNG

Die Grundstruktur: Öffentlich-private Kostenteilung

28,4 Milliarden Euro wurden im Jahr 2000 für Hochschule und Studium in Deutschland ausgegeben.¹¹ Davon haben die staatlichen Haushalte (Bund, Länder) rund 14,4 Milliarden beige-steuert (51%), die privaten Haushalte 14 Milliarden (49%). Für die Finanzierung des Bildungsprozesses an den Hochschulen haben die staatlichen Haushalte 10,9 Milliarden aufgebracht, die privaten 1,9 Milliarden, davon 1,3 Milliarden für Lernmittel, etc. Insgesamt wurden 11,5 Milliarden für das Lehrangebot der Hochschulen aufgewendet. Für den Lebensunterhalt während des Studiums wurden 15,6 Milliarden ausgegeben, also 2,8 Milliarden mehr. Während der Bildungsprozess an den Hochschulen zu 85% öffentlich finanziert wird und nur zu 15% privat, ist es beim Lebensunterhalt genau umgekehrt: 78% werden privat getragen und nur 22% vom Staat.

Die Hochschulfinanzierung in Deutschland hat also eine klare Grundstruktur. Die institutionellen Kosten des Studiums, das Lehrangebot werden überwiegend aus Steuermitteln bezahlt, die Kosten der Lebenshaltung dagegen tragen überwiegend die privaten Haushalte, vor allem die Eltern der Studierenden. Die Lasten- und Kostenteilung zwischen Staat und Privaten ist so ausgeglichen wie in keinem anderen Bildungsbereich – Ausnahme Weiterbildung. Die öffentliche Institution Hochschule wird öffentlich finanziert. Der gebührenfreie Zugang für alle, die zum Studium geeignet sind, ist – weil für alle gleich – ein urdemokratisches, republikanisches Prinzip¹² und der einfachste Weg, um Benachteiligungen beim Hochschulzugang zu vermeiden. Der Lebensunterhalt dagegen ist Privatsache. Der Staat unterstützt allerdings Studierende aus einkommensschwachen Familien mit Ausbildungsförderung.¹³ Fest steht: Von einer „kostenlosen“ Hochschulausbildung für Studierende und ihre Eltern kann nicht die Rede sein.

Die Hochschulrektorenkonferenz, die OECD und zahlreiche BildungsökonomInnen konstatieren seit Jahren eine Unterfinanzierung der Hochschulen in Deutschland. Wichtige Indikatoren entwickeln sich im internationalen Vergleich unter-durchschnittlich.¹⁴ Die öffentlichen Aufwendungen der OECD-Länder betragen 1999 für die Hochschulen einschließlich der Subventionierung des Lebensunterhaltes im Schnitt 1,37 % des Bruttoinlandsproduktes, in der Bundesrepublik sind es 1,09%.¹⁵ Die Unterfinanzierungsthese ist allerdings nicht allein mit dem Anteil der öffentlichen Hochschulausgaben am Bruttoinlandsprodukt oder am Staatshaushalt zu begründen. Demografische Faktoren (Zu- oder Abnahme der studierfähigen Altersgruppen), soziale (Übergangsquoten von der Sekundarstufe II), bildungspolitische (Attraktivität alternativer Bildungswege wie des dualen Systems), schließlich ökonomische Faktoren (Produktivität) müssen ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Unterfinanzierungsthese wird häufig durch den Indikator „lehrbezogene Ausbildungskosten pro Studierende“ erhärtet. Diese Ausgaben beliefen sich 1999 in Deutschland auf 6.438 US-Dollar. Sie lagen damit unter dem Ländermittel von 7.593 Dollar (USA 17.115).¹⁶ Die Lehre ist der Verlierer im Verteilungskampf um die Hochschulmittel. Zwar sind Forschung und Lehre grundsätzlich gleichrangige, bestenfalls auch ineinander übergehende und miteinander verschränkte Hochschulaufgaben. Die Finanzierungsmodalitäten entsprechen allerdings keineswegs diesem Grundverständnis. Es existieren keinerlei finanziellen Anreize und Förderprogramme, die hochwertige und innovative Lehre auch nur ansatzweise in vergleichbarer Weise belohnen wie Anstrengungen in der Forschung. Die Lehre ist vielfach auf naturwüchsige Spinoffs der Forschung angewiesen. Besonders virulent ist das Problem an den großen Hochschulen und in den Massenfächern.

Das Gesamtdefizit der Hochschulfinanzierung beziehungsweise der Finanzierungsbedarf zur Herstellung angemessener Arbeitsbedingungen wurde von Bund und Ländern bereits vor zehn Jahren auf 6 Milliarden Mark beziffert („Eckwertepapier“ vom Mai 1993), die HRK errechnete 10 Milliarden Mark (so die Rektoren 1992).¹⁷ Seither wurde das Defizit nicht abgebaut, sondern durch diverse Sparmaßnahmen noch vergrößert. Negative Folgen sind offenkundig: längere Studienzeiten, weswegen in Deutschland überdurchschnittlich viel öffentliche

¹¹ Dohmen/Hoi (2004), S. 51ff; Datenbasis im folgenden ist insbesondere auch BMBF/KMK (2000 - 2004)

¹² Ungleiche werden gleich behandelt, analog zum Wahlrecht und analog zur Rechtsgleichheit. Von ökonomischer Ungleichheit wird abstrahiert.

¹³ Bei der Finanzierung des Lebensunterhaltes wird ökonomische Ungleichheit wahrgenommen und nach dem Sozialstaatsprinzip, das die Demokratie ergänzt und unterfüttert, ausgleichend interveniert.

¹⁴ BMBF/KMK (2000 bis 2003), Konegen-Granier (2003), Grözinger (1998a)

¹⁵ Konegen-Granier (2003), S. 246

¹⁶ Konegen-Granier (2003), S. 247; siehe auch BMBF/KMK (2002), S.20; für 1993: Grözinger (1998a), S. 194f

¹⁷ HRK (1996)

Mittel für ein Studium aufgewendet werden, studienferne Berufstätigkeit vieler Studierenden, die ihren Lebensunterhalt finanzieren müssen, Qualitätsverluste in der Lehre.

Öffentliche und private Finanzierungslücke

Allein um die lehrbezogenen Hochschulausgaben auf den OECD-Durchschnitt zu heben, müssten in Deutschland jährlich mindestens drei, eher aber vier Milliarden Euro zusätzlich mobilisiert werden.¹⁸ Das entspricht in etwa dem unteren Wert der von Bund, Ländern und HRK konstatierten Defizite. Zudem werden Studienanfänger- und Studierendenzahlen zumindest bis 2010 noch ansteigen.¹⁹ Der Bedarf an zusätzlichem Lehrpersonal, Lehr- und Lernmitteln, Räumen wird entsprechend wachsen. Welche Bezugspunkte also auch immer gewählt werden: Die Finanzierungslücke hat Dimensionen angenommen, dass nur noch beträchtliche öffentliche Anstrengungen Aussicht auf Besserung versprechen. Bund und Länder müssen zusätzliche Mittel in erheblichem Umfang bereitstellen.²⁰

Konkurrierende Interessen und politische Aufgaben, ungewisse Wachstumsperspektiven und Bemühungen um die Konsolidierung der Haushalte von Bund und Ländern erschweren dieses Vorhaben allerdings. Nicht nur von den Interessenvertretern eines marktförmigen Hochschulsystems, sondern auch von Bildungspolitikern und Hochschulrektoren werden deshalb immer wieder Studiengebühren in die Debatte gebracht. 1000 Euro Studiengebühren jährlich spülen jedoch nominell maximal zwei Milliarden Euro in die Kassen. Verwaltungsaufwendungen müssten abgezogen, steigende Aufwendungen für die Studierendenförderung berücksichtigt, Gebühren unter Umständen als Werbungskosten anerkannt werden. Was den Hochschulen letztlich zur Verfügung bliebe, liegt also erheblich unter dem Maximalbetrag.²¹

Unabhängig von Zustimmung oder Ablehnung von Studiengebühren ist die Erschließung weiterer öffentlicher und auch privater Finanzierungsquellen also ohnehin zwingend geboten. Mehrere bieten sich an: Erlöse (Lizenzen, Goldverkäufe, etc.), Subventionskürzungen (Eigenheimzulage), steuerliche Maßnahmen (Erbschaftssteuer), Stiftungsmittel, private Beiträge (Spenden der Wirtschaft, Sponsorengelder, etc.), eigene Einnahmen der Hochschulen. Sowohl der öffentliche als auch der private Mittelfluss ist allerdings zahlreichen Unsicherheitsfaktoren unterworfen. Deshalb trägt die Erschließung von Sparpotenzialen durch eine effektivere und effizientere

Finanzierungsstruktur dazu bei, Probleme des Zuflusses öffentlicher und privater Mittel zu mildern. Gegen die Neigung der Finanzminister, eigene Einnahmen der Hochschulen im Zweifelsfall durch Einsparungen in den staatlichen Hochschulhaushalten zu kompensieren, ist auf der Ebene der Finanzierungsinstrumente allerdings nur bedingt anzukommen. Dies ist letztlich eine Frage der politischen Prioritätensetzung.

Weiterhelfen können Finanzierungsmodelle, die sowohl für die Bildungspolitik von Bund und Ländern als auch für private Geldgeber gemeinsame win-win-Situationen herstellen.

Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau: kontrovers und in der Kritik

Die gemeinschaftliche Finanzierung des Hochschulbaus durch den Bund und die Länder wird immer wieder in Frage gestellt, jüngst etwa im Rahmen der Beratungen zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Die Kritik stützte sich unter anderem auf einen Prüfbericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 1997.²² Er kritisiert das Vergabeverfahren als ineffizient, intransparent, parlamentarisch schwer kontrollierbar, und er weist auf die hohen Verwaltungskosten hin. Diesen stünden relativ geringe Einflussmöglichkeiten der Bundeseite gegenüber. Die Durchsetzung neuer hochschulpolitischer Strategien sei dem Bund über das Hochschulbauförderungsgesetz nicht möglich, zumal ein Großteil der Mittel für Umbauten und Gebäudesanierungen eingesetzt werden. Sanierungen würden aber keine neuen Studienplätze schaffen, und ihre Notwendigkeit deute vielmehr auf selbst zu verantwortendes Versagen der Länder hin. Die Mitplanung des Bundes erreiche insoweit nicht die Qualität, die ihr bei der Einführung der Gemeinschaftsaufgabe zugeordnet gewesen sei. Schließlich bemängelt der Rechnungshof, dass die Mischfinanzierung ein mangelndes Kostenbewusstsein auf Seiten der Länder zur Folge haben könne. Die in Aussicht stehenden Bundesmittel schafften auf der Landesebene einen Anreiz, Projekte des Hochschulbaus gegenüber anderen Aufgaben zu bevorzugen, denen eigentlich die politische Priorität gebühren würde. Überdies wird befürchtet, dass die hälftige Finanzierung dazu verleiten könne, Bauvorhaben überdimensioniert zu planen, da der damit verbundene finanzielle Aufwand weniger spürbar sei.

¹⁸ Angenommen werden ein OECD-Durchschnitt von 8000 Dollar, 6400 Dollar für einen Studienplatz in Deutschland, 2 Millionen Studierende und 1,2 Millionen für einen Euro.

¹⁹ KMK (2003)

²⁰ Die Studie „Bildung neu denken“ kommt trotz hunderter von Detailempfehlungen für alle Bildungsbereiche ohne jeden konkreten Finanzierungsvorschlag aus. Zur Hochschulfinanzierung wird lapidar empfohlen: „Kurzfristige Sicherung der Hochschulfinanzierung auf internationalem Niveau durch eine radikale Prioritätenänderung bei der öffentlichen Mittelalloktion“. (S.233) Beziffert wird nichts.

²¹ Dies belegt auch die Einführung von Studiengebühren in Österreich.

²² Bundesrechnungshof (1997)

Die Bundesministerinnen für Bildung und Forschung sowie Justiz streben an, den Hochschulbau komplett durch die Länder und im Gegenzug die großen Forschungsorganisationen komplett durch den Bund finanzieren zu lassen.²³ Damit sollen die politischen Zuständigkeiten entflochten und die Entscheidungsprozesse vereinfacht werden.

Sämtliche führenden Forschungs- und Hochschulorganisationen wehren sich jedoch entschieden gegen dieses Vorhaben. Sie sehen in kooperativen Entscheidungsprozessen – die eine kooperative Finanzierung voraussetzen – vor allem die Chance zu abgewogenen und breit getragenen Entscheidungen.

In der Kontroverse zeichnen sich allerdings Kompromisslinien ab, die sowohl den Entflechtungsinteressen des Bundes als auch den Finanzierungsbedürfnissen der Länder gerecht werden und die gebotene Mitwirkung der Wissenschaftsseite beim Hochschulbau sicher stellen.

Gebührenchaos

Eine konfuse Situation ist im Finanzierungssystem insbesondere durch die Gebührenpraxis entstanden.²⁴ Das Hochschulrahmengesetz (§ 27 (4)) untersagt die Erhebung von Gebühren. Dagegen klagen sechs Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt). Ausnahmen vom Gebührenverbot sind jedoch bereits heute zulässig: Mit dem „Meininger Beschluss“ der Kultusministerkonferenz wurden Gebühren von Langzeitstudierenden grundsätzlich ermöglicht.²⁵ Langzeitgebühren haben bereits eingeführt: Baden-Württemberg (511 Euro pro Semester ab vier Semester über Regelstudienzeit), Hamburg, Hessen und Niedersachsen (500 Euro pro Semester ab Sommersemester 2004), Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz (650 Euro pro Semester ab Sommer 2004 bei „Überziehen des Studienkontos“), Thüringen (500 Euro pro Semester ab vier Semester über Regelstudienzeit). Gebühren für Zweitstudien erheben Bayern und Berlin (511 Euro) sowie Nordrhein-Westfalen (650 Euro pro Semester) und Sachsen (307 Euro pro Semester). Verschiedene Gebühren zur Deckung von Verwaltungskosten gibt es in Baden-Württemberg (Einschreibe-/Rückmeldegebühren 40 Euro pro Semester), Brandenburg (Rückmeldegebühren 51 Euro), Bremen (Verwaltungsgebühren 50 Euro pro Semester ab Winter 2004/2005). Allgemeine Studiengebühren in Höhe von 500

Euro pro Semester werden in Hamburg ab Sommer 2004 für alle die erhoben, die ihren Wohnsitz nicht in der Metropolregion Hamburg haben.

Im parlamentarischen Verfahren sind Verwaltungsgebühren in Bayern und Berlin (50 Euro pro Semester ab Winter 2004/2005) sowie Langzeitstudiengebühren in Bayern (500 Euro pro Semester ab Winter 2005/2006, wenn drei oder vier Semester über Regelstudienzeit). Allgemeine Studiengebühren geplant oder in der Diskussion sind insbesondere in Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg. Prüfungsgebühren sind in Sachsen im Gespräch, Langzeitgebühren oder Studienkonten in Brandenburg und Sachsen-Anhalt, Studienkonten in Bremen und Schleswig-Holstein.

Diese unübersichtliche Konstellation hat mit „Wettbewerbsföderalismus“ wenig bis nichts zu tun. Vielmehr ist diese zerfledderte Finanzierungslandschaft Folge einer kurzsichtigen ad-hoc-Mittelbeschaffung, des „Glaubenskrieges“ um die Hochschulfinanzierung²⁶ und des „Klassenkampfes“ um Studiengebühren.²⁷ Trotz dieser eher dysfunktionalen Gemengelage und trotz verfehlter Instrumentierungen (Langzeitgebühren) schält sich jedoch ein diskutables Steuerprinzip heraus, das mit der Grundstruktur der öffentlich-privaten Kostenteilung grundsätzlich vereinbar scheint: die Kontingentierung der unentgeltlich zugänglichen Hochschulangebote, wie sie insbesondere mit Gutscheinkonzepten versucht wird. Für eine Einigung von Bund und Ländern auf ein schlüssiges und transparentes Finanzierungssystem, das den bundesweiten Wettbewerb der Länder um Studierende und Finanzmittel tatsächlich fördert, eröffnen sich hier Ansatzpunkte.

Antiquierte Ausbildungsförderung

Die individuelle Förderung im tertiären Bildungsbereich in Deutschland ist durch Zuschüsse und Darlehen, Stipendien und Steuerermäßigungen im Verhältnis zu den anderen OECD-Ländern außerordentlich komplex gestaltet.²⁸ Das Kernstück, die Förderung nach Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), schleppt allerdings von Anfang an zwei grundlegende Geburtsfehler mit sich. Der eine, die Bezuschussung des studentischen Lebensunterhalts nach Maßgabe des elterlichen Einkommens, berührt grundlegende Wertprämissen einer republikanisch-demokratischen Hochschulpolitik. Der andere rührt aus der Finanzierungs konstruktion im engeren Sinne und machte die Studierendenförderung zur finanzpolitischen Manövriermasse: Vollzuschuss (1971), Hälfte Zuschuss, Hälfte

²³ Bulmahn (2004)

²⁴ Vgl. eine Zusammenstellung und <http://www.studis-online.de/StudInfo/Gebuehren/> (Stand Anfang April 2004)

²⁵ KMK-Pressemitteilung vom 25.05.2000

²⁶ So der frühere Präsident der Hochschulrektorenkonferenz, Klaus Landfried: Er spricht von einem „polarisierten Meinungsspektrum, das gelegentlich Merkmale eines Glaubenskrieges“²⁴ aufweist. (HRK, 2001)

²⁷ „So lange Gebühren als Klassenkampf-Argument missbraucht werden, lohnt es nicht, dafür zu streiten“, so der DFG-Vorsitzende Winnacker. (Winnacker, 2000)

²⁸ vgl. BMBF/KMK (2000)

zinsfreies Darlehen (1976), zinsfreies Darlehen (1983), Hälfte Zuschuss, Hälfte verzinstes Darlehen (1990), Zuschuss plus Darlehen mit Verschuldungsobergrenze (2001).²⁹

Die Gebührenfreiheit für das Hochschulstudium wurde 1970 eingeführt.³⁰ Der gebührenfreie Zugang für alle Studierenden gleichermaßen und zu allen Hochschulangeboten übertrug das demokratisch-republikanische Gleichheitsprinzip aus dem politisch-staatsbürgerlichen Raum auf die Hochschulen als öffentliche Einrichtungen in der Demokratie. Niemand wurde mehr durch Aufwendungen für die Nutzung der Hochschulangebote belastet – insbesondere auch nicht studierende junge Menschen aus ökonomisch schlechter gestellten und bildungsbenachteiligten Schichten. In der Ausbildungsförderung dagegen wurden patriarchalische Familienverhältnisse und schichtenspezifische Abhängigkeiten ebenso wie sozialstaatlicher Paternalismus konserviert und reproduziert. Diese widersprüchliche Grundstruktur entsprang der für die sozialliberale Ära typischen Mischung aus Modernisierungsüberlegungen (Ausschöpfung der Begabungsreserven) und gesellschaftspolitischen Reformimpulsen (Chancengleichheit), die allerdings etatistisch-bürokratisch kanalisiert wurden.

Während der Zugang zur öffentlichen Institution Hochschule frei war, blieb der Lebensunterhalt der legendären „Arbeiterkinder“, die studieren sollten, an das Einkommen ihrer Arbeitereltern gekoppelt. Weder das patriarchalische Familienbild noch das ihm entsprechende, aus dem römischen Recht tradierte Unterhaltsrecht wurden angetastet. Junge Erwachsene wurden nicht als souveräne Individuen (wie Staatsbürger), sondern als Kinder von nach Einkommensklassen differenzierten Eltern, in jedem Fall als Abhängige klassifiziert. Ihren Lebensunterhalt während des Studiums bestritten sie entweder als Kinder mit Unterhaltsanspruch mittels elterlicher Zahlungen. Oder sie bestritten ihn – abgesehen von eigener Erwerbsarbeit neben dem Studium – ganz oder teilweise aus staatlicherseits gewährten Mitteln, falls die Eltern nur bedingt unterhaltsfähig waren. Damit verblieben sie in doppelter Abhängigkeit – von mangelnder elterlicher Leistungsfähigkeit und staatlicher Kompensation.

Ausgerechnet in einem Moment, in dem junge Leute versuchten, sich aus ihrer Klassenherkunft mittels Ausbildung zu lösen und mittels des Studiums eine andere soziale Perspektive zu eröffnen, wurden sie von Staats wegen an ihre Herkunft erinnert und sowohl rechnerisch als in der Praxis der Lebensunterhaltssicherung an ihre soziale Herkunftsschicht gefesselt. Studierende in der Aufbruchsstimmung der 70er Jahre wurden, wenn sie kein BAföG erhielten, genötigt, als Kostgänger ihrer

Eltern, gegen die sie teilweise rebellierten, um die Finanzierung des Studiums zu betteln. Und als BAföG-berechtigte Arbeiterkinder mussten sie für die staatliche Alimentation von ihren proletarischen Eltern die Offenbarung von deren Einkommensverhältnissen verlangen. Die Studierenden als Personenkreis ohne reguläres Erwerbseinkommen blieben entweder als unterhaltsberechtigter Familienangehöriger unter elterlicher Aufsicht. Oder sie wurden sozialstaatlich verwalteten Gruppen von Erwerbseinkommenslosen gleichgestellt. Eine der zeittypischen halbierten und steckengebliebenen Reformen also, die von der deutschen Tradition der sozialpolitischen Kontrolle und bürokratischen Gängelung selbst in einer Aufbruchphase nicht ablassen konnte. Alternativen³¹ wurden ignoriert.

Diese Rechtsposition im „System“ der Hochschulfinanzierung konnte und kann nicht ohne Folgen für das Bild der Studierenden in der Öffentlichkeit und für ihr Bild von sich selbst bleiben. Die Gestaltung der Ausbildungsförderung nach demokratisch-republikanischen Grundsätzen analog zum Hochschulzugang steht bis heute aus. Ein Versuch, in eine elternunabhängige Ausbildungsförderung zumindest einzusteigen, der in der Koalitionsvereinbarung von 1998 angekündigt wurde³², blieb stecken. Das Veto des Bundeskanzlers im Januar 2000 hat das Vorhaben, eine elternunabhängige, bedarfsdeckende Studierendenförderung einzuführen, zwar storniert, aber an ihrer Notwendigkeit nichts geändert. Die elternabhängige Förderung entspricht heute weniger denn je weder der gesellschaftlichen Position junger Erwachsener noch der von autonomen Bildungssubjekten, die der Strukturwandel hin zur Wissensgesellschaft erfordert.

Das andere Problem des BAföG liegt in der leicht manipulierbaren Koppelung von Fördersätzen und Elterneinkommen. Diverse Bundesregierungen haben diese Konstruktion für zahlreiche Novellen und Experimente mit Darlehensvarianten, Rückzahlungsmodalitäten und restriktiven Förderkriterien genutzt. Insbesondere wenn, was bildungspolitisch wünschenswert ist, der Anteil von studierenden Migranten an der Gesamtzahl ihrer Alterskohorten und der Studierenden steigt, ist mit steigenden BAföG-Kosten und mangels Finanzierbarkeit wieder mit Einschränkungen der Anspruchsberechtigung zu rechnen. Die derzeitige Bundesregierung hat etliche Restriktionen aus den Jahren bis 1998 wieder abgebaut. Dies hat immerhin zu einem Wiederanstieg der Gefördertenanzahl geführt, allerdings auch zu steigenden Kosten. Aktuell werden etwa 24% aller Studierenden gefördert, von denen 40% die Vollförderung von monatlich 585 Euro erhalten. Auch ein Anstieg der Erstimmatrikulationen wird den BAföG-Erhöhungen zugeschrieben. Allerdings geht von dieser Form

²⁹ Ehmann, Ch. (2003), S. 27f und 129ff

³⁰ Ab Wintersemester 1970/71, Beschluss der Ministerpräsidenten vom 16. April 1970, Ehmann (2003), S.83.

³¹ Nitsch/Gerhardt/Offe/Preuß (1965)

³² Dort hieß es u.a.: "Für eine grundlegende Reform und Verbesserung der Ausbildungsförderung werden wir ein im Bundestag und Bundesrat zustimmungsfähiges Konzept bis Ende 1999 vorlegen. Dazu werden wir unter anderem alle ausbildungsbezogenen staatlichen Leistungen zusammenfassen." Mit dem kryptischen zweiten Satz wurde Insidern und Experten der politische Wille signalisiert, in eine elternunabhängige Förderung einzusteigen.

der Studierendenförderung kein signifikanter Impuls aus, den hohen Anteil der gezwungenermaßen berufstätigen Studierenden zu verringern. Und die Zugangschancen zu den Hochschulen verbessert die deutsche Variante der Studierendenförderung im internationalen Vergleich ohnehin nicht substantiell. Ihre möglichen Wirkungen werden durch Selektionsprozesse von der Grundschule bis zur Sekundarstufe II konterkariert. Dort werden die entscheidenden Weichen für die geringen Anteile von Studierenden aus einkommensschwachen und bildungsbenachteiligten Schichten gelegt.

Kosten der Studierendenmobilität

Die Bundesländer sind verpflichtet, keinen Unterschied zwischen eigenen und den Abiturienten anderer Bundesländer zu machen. Einzelne Länder produzieren mehr Abiturienten als sie Studienplätze bereitstellen. Umgekehrt nehmen verschiedene Bundesländer den Abiturientenüberhang anderer Länder als Studierende auf. Einige Bundesländer importieren Absolventen, für deren Ausbildung andere Länder aufkommen mussten. Dieser föderale Braindrain führt zu unkompensierten Kostenbelastungen der Bundesländer mit einem überdurchschnittlichen Angebot an Studienplätzen. Im Gegensatz zur Schweiz oder den Vereinigten Staaten existieren in Deutschland keine Transfermechanismen, die für einen Ausgleich sorgen. Die beträchtlichen positiven und negativen Saldi für die Bundesländer durch Studierendenmobilität über die Landesgrenzen bleiben im aktuellen, an den Einnahmen orientierten Länderfinanzausgleich ausgeblendet. Das länder-spezifische Missverhältnis zwischen Abiturienten und Studierenden ist Folge eines korrekturbedürftigen Anreizsystems. Im Schulsektor kann überall auf kommunaler Ebene und auf der Landesbühne genügend politischer Druck mobilisiert werden, der eine deutliche Senkung der Abiturientenzahlen verhindert. Dagegen kann es sich als durchaus rational erweisen, auf einen Ausbau von Hochschulen zu Gunsten anderer Bildungsbereiche zu verzichten, den Abiturientenüberschuss zu exportieren und den Bedarf an Hochqualifizierten durch die Absolventen der Hochschulen anderer Bundesländer zu decken.³³

Bildungsföderalismus: Kritische System- und -strukturentwicklung

Die Grundstruktur des Hochschulfinanzierungssystems – die hälftige öffentliche und private Kostenteilung – ist unter spezifischen historischen Gegebenheiten entstanden und gewachsen. Sie erscheint zwar konzeptionell plausibel sowie sozial- und bildungspolitisch tragfähig, steht aber unter inneren Spannungen, die sie zu sprengen drohen. Von einem „System“

kann kaum mehr die Rede sein. Die Hochschulfinanzierung liefert Anschauungsmaterial für die begrenzte Wirksamkeit pragmatischer ad-hoc-Steuerung, die sich auf kurzfristige problemverdrängende Intervention konzentriert und mehr auf Haushaltsdefizite und Konjunkturschwankungen als auf bildungspolitische Herausforderungen reagiert. In der Ausbildungsförderung komplizieren familienpolitische Traditionsbestände und unterhaltsrechtliche Besonderheiten die Finanzierungssituation zusätzlich.

Wesentliche Schwächen rühren aus dem Bildungsföderalismus. Komplizierte föderale Abstimmungsverfahren produzieren bürokratische Langatmigkeit und damit Effektivitäts- und Effizienzdefizite. Das Politikfeld „Hochschulfinanzierung“ ist ein Paradebeispiel für die Grenzen der deutschen Verhandlungsdemokratie. Und sie ist ein Fallbeispiel für die negativen Folgen eines ideologisierten Parteienstreits, der die Hochschulpolitik seit den 70er Jahren belastet und auf föderalem Terrain ausgetragen wird. Aufgrund gegenläufiger politischer Zyklen in Bund und Ländern werden die verfügbaren Finanzierungsinstrumente zunehmend disparat kombiniert. Ursache ist aber auch die asymmetrische föderale Aufgabenteilung im Hochschulbereich. Der Bund hat zwar die Rahmenkompetenz für die Hochschulen. Aber die Bundesländer tragen 95% der direkten Hochschulkosten. Der Bildungsföderalismus begrenzt die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes im Hochschulbereich und fördert damit auch – sieht man von der Forschung ab – ein bundespolitisches Desinteresse an den Hochschulen. Gleichzeitig übersteigen die Anforderungen der globalen Wissensgesellschaft und der internationalen Wissenschaftskonkurrenz die hochschulpolitische Leistungsfähigkeit vor allem der kleineren Bundesländer. Deshalb wächst der Druck auf den Bund zu intervenieren, wächst der Abstimmungs- und Kooperationsbedarf zwischen Bund und Ländern. Die Hochschulfinanzierung belegt die Reformbedürftigkeit des Föderalismus.

2. PRÄMISSEN DES FINANZIERUNGSKONZEPTE

Die Wahl und Kombination von Instrumenten der Hochschulfinanzierung und die Konstruktion von Finanzierungssystemen enthalten zahlreiche, oft nicht-explizierte Wertentscheidungen. Umgekehrt werden Finanzierungsinstrumente und -systeme im öffentlichen politischen Diskurs an vielfältigen Wert- und Zielvorstellungen gemessen. Häufig ist eine Überlastung und Überfrachtung von Konzepten der Hochschulfinanzierung mit überzogenen Erwartungen zu beobachten, die den Auf-

³³ Grözinger (1998a), S. 209ff, Grözinger (1998b), S.459f

gabenbereich der Hochschulpolitik sprengen. Dennoch müssen Finanzierungskonzepte mehrere Funktionen erfüllen sowie komplexen Wertmaßstäben und Erwartungen standhalten.

Das vorliegende Konzept ist einem Bündel von gesellschaftstheoretischen Überlegungen und Wertprämissen verpflichtet. Von besonderer Bedeutung sind neuere Analysen, die einen gesellschaftlichen Wandel hin zu einer Wissensgesellschaft konstatieren.³⁴ In diese Analysen fügt sich das Leitbild der Hochschule als demokratisch-republikanische Institution ein, das Wertprämissen wie Eigenverantwortlichkeit, Elternunabhängigkeit, Chancengerechtigkeit, Wissenschaftsfreiheit und Hochschulautonomie einschließt. Politische Leitbilder sind schließlich Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik und die Vorstellungen eines modernisierten Föderalismus. Das Leitbild der autonomen Hochschule als demokratisch-republikanische Institution ist älter als die Kommunikation über die Wissensgesellschaft, aber es ist wie kein anderes kompatibel mit den sich abzeichnenden wissenschaftlichen Trends. Das Konzept des kooperativ organisierten Wettbewerbsföderalismus ist ein Beitrag zu den aktuellen Überlegungen zur Föderalismusreform, bedarf allerdings noch der schärferen Konturierung. Die verschiedenen analytischen Ausgangsüberlegungen und Wertprämissen werden zu einem Leitbild autonomer Hochschulen als öffentliche Institutionen der demokratischen Republik und als Kerninstitutionen der Wissensgesellschaft, politisch und finanziell getragen durch einen kooperativen Wettbewerbsföderalismus, zusammengefügt.³⁵

Hochschulen als demokratisch-republikanische Institutionen

1. Die Hochschulen sind Teil der öffentlichen Sphäre, in der die staatsbürgerliche Gleichheit dominiert und in der von ökonomischer Ungleichheit und unterschiedlicher Herkunft abstrahiert wird. Hochschulen sind öffentliche Institutionen, Hochschulbildung ist öffentliche Angelegenheit. Unter diesen Bedingungen gedeihen sanktionsfreie Kommunikation und autonome Kooperation, nicht kommerziell eingeeengte und deformierte Kreativität, Distanz zu Interessengruppen, unabhängige Problemdefinition und rationale Problemlösung. Und unter diesen Umständen gelingt die Mehrung des öffentlichen Reichtums an frei kommunizierbarem Wissen noch am besten, kann wissenschaftliche Erkenntnis in öffentliche Kompetenz übersetzt werden.³⁶ Deshalb tritt republikanische Hochschulpolitik der Tendenz zur Privatisierung des Wissens entgegen – in Übereinstimmung mit Anstrengungen in der Wissenschaft, weltweit *Open Access* und die *Public Domain* zu sichern. Dies ist eine der Bedingungen globaler Überlebensfähigkeit und

zukunftsreichen Wirtschaftswachstums, von ziviler gesellschaftlicher Entwicklung und sozialem Zusammenhalt. Öffentliche Finanzierung der Hochschulen durch Steuermittel ist dafür einerseits ein Garant, rechtfertigt sie andererseits. Private und öffentliche Renditen sind wünschenswerte Kuppelprodukte des wissenschaftlichen Prozesses. Ziel der Hochschultätigkeit ist die gemeinsame Steigerung öffentlicher und privater Erträge – als Ergebnis organisierter Lern- und Arbeitsprozesse, die bewusst vielfältige Interessen und Erwartungen integrieren.

Wissensgesellschaft

2. In der Wissensgesellschaft ist Wissen die Basis von ökonomischem Erfolg und politischer Entscheidungsfähigkeit. Wissenschaftlich begründete Expertise, der Rückgriff auf beweisbares, prüfbares und reproduzierbares Wissen ist zur zunehmend unverzichtbaren Voraussetzung jedweden relevanten sozialen Handelns geworden. Zentrum der gesellschaftlichen Wissensproduktion ist ein eigens ausdifferenziertes Wissenschaftssystem. Die Resultate und Regeln dieses für die Wissensproduktion nach anerkannten Verfahren zuständigen Systems sind – das ist ein Spezifikum der Wissensgesellschaft – dabei, alle anderen gesellschaftlichen Subsysteme zu durchdringen und sich in deren Operationsmodi einzunisten. Eine weitere *differentia specifica* ist die Demokratisierung des Expertenwissens, seine allgemeine Verfügbarkeit. Die Zunahme wissensbasierter Tätigkeiten macht die Erhöhung der Akademikerquote, die Dynamik der Veränderung dieser Tätigkeiten lebenslanges Lernen erforderlich.

Hochschulen sind Schlüsselinstitutionen der Wissensgesellschaft

3. Die Hochschulen sind Schlüsselinstitutionen der Wissensgesellschaft. Als solche sind sie weder nur Unternehmen noch Gelehrtenrepubliken, weder höhere Berufsschulen noch Selbsterfahrungsanstalten. Wenn schon, sind sie von allem etwas. Sie sind multifunktionale Institutionen sui generis. Sie entsprechen den vielfältigen Aufgaben und Anforderungen, die die plurale Gesellschaft an sie heran trägt, am besten, wenn es ihnen gelingt, unternehmerische Dynamik und Managementpraktiken mit einem zeitgemäßen wissenschaftlichen Ethos und Verständnis von Wissenschaftsfreiheit, demokratisch-kommunikative und flachhierarchische interne Steuerungsprozesse mit einem hohen Maß an Freiräumen für individuelle Bildungs- und Erkenntnisinteressen zu koppeln. Dazu bedarf es Autonomie.

³⁴ Heinrich-Böll-Stiftung (2002), Heinrich-Böll-Stiftung/Bildungskommission (2004)

³⁵ Die Wertprämissen sind insbesondere in hohem Maße kompatibel mit Wertprämissen und Grundstrukturen der Bildungsfinanzierung, die die Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung entwickelt hat. Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung/Bildungskommission (2004), S.23ff und S.29ff

³⁶ Daxner (1996), 259ff.

Teilhabe in der Wissensgesellschaft

4. In der Wissensgesellschaft werden die Teilhabe an Bildungsprozessen, das Recht auf Wissenserwerb, der Zugang zu Informationen zu einem elementaren Bürgerrecht, ja gewinnen quasi menschenrechtliches Gewicht. Die Exklusion von Bildung, Wissen und Information demontiert umgekehrt individuelle Möglichkeiten und zerstört die Chance auf gesellschaftlichen Zusammenhalt. In dem Maße, in dem Bildung, Wissen und Information zur Produktivkraft ersten Ranges, zum Motor und zur Ressource der gesellschaftlichen Entwicklung in allen Lebensbereichen werden, in dem Maße drängt das Verlangen nach allgemeinem und öffentlichem Zugang zu Bildung, Wissen und Information auf die Tagesordnung. Der freie, gleiche und ungehinderte Zugang zu Bildung, Wissen und Information ist eine zentrale Entwicklungsbedingung sowohl für jeden Einzelnen als auch für die Gesellschaft. Das individuelle Recht auf Bildung ist ein entscheidender Standortfaktor.

Freiheit und Gleichheit in der Wissenschaft

5. Die Hochschule ist in einer Gesellschaft, die sich selbst als geschichtet, gespalten, hierarchisch und patriarchalisch reproduziert, zwangsläufig nicht frei von eigenen Formen sozialer Spaltung und Hierarchisierung. Aber trotz professoralem Ständedünkel, Männerbündelei, Corpsgeist, Karrierismus und Konkurrenz ist die Hochschule potenziell ein Entfaltungsraum des demokratisch-republikanischen Geistes von Freiheit und Gleichheit. Er ist dem Hochschulzweck – Forschung und Lehre – inhärent. Innerhalb der jeweiligen Gemeinschaften der Hochschullehrer und -forscher und der Studierenden, aber auch zwischen ihnen zählen idealtypisch individuelle Eigenschaften – Qualifikationen, Kompetenzen, Wissen, Bildung – und nicht Merkmale der Schichtzugehörigkeit und des Einkommens, die soziale Ungleichheit stiften.

Hochschulstudium als Chance

6. Die Hochschule stellt keine soziale Gerechtigkeit her. Sie reproduziert oben und unten, aber sie mischt wie kaum eine andere Institution die Karten individuell neu. Sie schafft nicht arm und reich ab, sie macht soziale Herkunft und erfolgte Chancenzuteilung nicht ungeschehen, aber sie kann neue Chancen zuteilen. Die Hochschulen sind trotz aller vorhergehenden Selektivität ein Schmelztiegel sozialer Milieus. Kaum anderswo haben junge Menschen die Chance, nicht daran gemessen zu werden, woher sie kommen, sondern ausschließlich daran, was sie können. Wer studiert, ist zwar immer auch noch Arbeiterkind, Kind wenig bemittelter Eltern, Migrantin –

vor allem aber Studentin oder Student wie alle anderen, jemand der etwas anderes werden *kann*. Die Hochschulausbildung ist eine der großen Chance, die die Gesellschaft bietet.

Das Bild der Studierenden: Produzenten ihrer selbst

7. Das Konzept stellt dem Bild von den Studenten als Kunden der Hochschulen und Konsumenten von Hochschuldienstleistungen ein wirklichkeitsnäheres Bild der produktiven Qualitäten von Bildungsprozessen entgegen. Das Produkt von Bildungsprozessen sind an Individuen gebundene Qualifikationen, Wissen, Bildung. An diesem Produkt produziert der „Kunde“ in überragender Weise selbst mit – er ist Produzent seiner selbst. Bleibt man im ohnehin schiefen Bild der Hochschule als Unternehmen, dann sind die Studierenden eher Belegschaft als Kunden, eher Produzenten als Verbraucher. Der Zweck der Hochschulausbildung ist nicht der bloße Verbrauch von Hochschuldienstleistungen, sondern die Produktion von Persönlichkeiten mit Kompetenz- und Bildungsportfolios. Der studentische Akt der Selbsterzeugung qualifizierter Persönlichkeiten enthält miteinander verschränkte Produktions- und Konsumakte, die im schlichten Kunden- und Konsumentenbild verwischt anstatt erhellt werden. Und Lernen an den Hochschulen, studentische Bildungs- und Qualifizierungsprozesse als puren *Konsum* abzuwerten, desorientiert die Hochschuldidaktik ebenso wie Finanzierungsentscheidungen und die Gestaltung von hochschulinternen Entscheidungsstrukturen. Als Produzenten ihrer selbst sind alle Studierende gleich, dieser produktive Akt der Selbsterzeugung macht sie zu gleichen Hochschulbürgern.

Studierende sind erwachsen. Erwachsene sorgen für ihren Lebensunterhalt selbst!

8. Studierende sind junge Erwachsene, die sich an den Hochschulen „hauptberuflich“ und gesellschaftlich verantwortlich mit Qualifikationserwerb und Persönlichkeitsbildung befassen. Studierende sind keine Sozialfälle, die die Gesellschaft BAföG-Formulare ausfüllen beziehungsweise mit ihren Eltern um Unterhalt feilschen lassen sollte. Sie entscheiden sich bewusst für ein Studium und die studentische Lebensform. Deshalb ist ihnen sowohl zuzumuten, selbst die Verantwortung für ihren Lebensunterhalt zu übernehmen, als auch der entsprechende Entfaltungs- und Freiheitsraum zu gewähren. Es jedem Erwachsenen zu ermöglichen, selbst für seinen Lebensunterhalt zu sorgen, gehört zu den Grundlagen eines menschenwürdigen Daseins in einer zivilen Gesellschaft. Die gebotenen Möglichkeiten zu nutzen, ist andererseits eine legitime Grundanforderung an die Bürger einer demokratischen Republik. Jeder Mensch sollte die Möglichkeit erhalten, selbst für seinen Lebensunterhalt zu sorgen, jeder hat die Pflicht, die ihm gebotenen Möglichkeiten zur Sicherung des

eigenen Lebensunterhalts wahrzunehmen. Diese Wertprämisse ist der Entscheidung über die Grundstruktur der Studien- und Hochschulfinanzierung vorgeordnet.³⁷

Eine Anforderung an die Politik: Kooperativer Wettbewerbsföderalismus

Die Globalisierung der wissenschaftlichen Kommunikation macht im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland konstruktives Zusammenwirken von Bund und Ländern in allen Fragen der Hochschulpolitik unausweichlich. Eine Wahlmöglichkeit zwischen den vorgeblichen Alternativen „kooperativer Föderalismus“ und „Wettbewerbsföderalismus“ besteht nicht. Vielmehr sind Bund und Länder gezwungen, den notwendigen föderalen Wettbewerb kooperativ zu gestalten, zu ordnen und nötigenfalls zu begrenzen. Und soll die Legitimität der föderalen Ordnung nicht nachhaltig beschädigt werden, sind negative Folgen des föderalen Wettbewerbs zu korrigieren und Ausgleichsmaßnahmen vorzusehen, wenn die Verhältnisse zwischen den Ländern in einzelnen gesellschaftlichen Sektoren erheblich voneinander abweichen. Allerdings stehen Bund und Länder vor der Aufgabe, die Strukturen der föderalen Konkurrenz und Kooperation erheblich zu vereinfachen und so durch Transparenz Legitimität zu erzeugen. Hochschul- und Bildungspolitik sind dabei zentrale Handlungsfelder.

3. WAS DAS KONZEPT LEISTET: DER BEITRAG ZUR PROBLEMLÖSUNG

Jeder Versuch, die Hochschulfinanzierung umzustellen beziehungsweise neue Elemente einzubauen, unterliegt der Nachweispflicht, dass damit hochschul- und bildungspolitische Ziele besser erreicht werden als gegenwärtig. Unser ist einem Bündel von Zielen verpflichtet, die sich zum einen aus den beschriebenen Problemen ableiten lassen, zum anderen den skizzierten Wertprämissen entsprechen. Es soll insbesondere

■ kritische und problematische Elemente der aktuellen Hochschulfinanzierung ebenso wie der Debatte um neue Modelle aufheben,

■ gegenüber dem bestehenden Finanzierungsgebaren eine tragfähige systemische Alternative bieten und verschiedene Reformansätze und Instrumente integrieren,

■ die Unterfinanzierung der Lehre beheben helfen und mehr Mittel mobilisieren,

■ die Studierenden bei der Gestaltung des Studiums fördern, der realen Lebens- und Studiensituation sowie dem sozialen Wandel an den Hochschulen gerecht werden,

■ den Einbau von Elementen einer individuenzentrierten Hochschulfinanzierung in das bisher rein institutionenzentrierte Finanzierungssystem einleiten,

■ Potenziale zur Selbstorganisation der Scientific Community und ihre Kooperationsfähigkeit mit gesellschaftlichen Gruppen stärken,

■ die politischen Verantwortlichkeiten für Programme und Aufgaben zurechenbar, transparent und sachgerecht ausgestalten,

■ eine effektivere Verwendung und effizientere Verwaltung der Mittel in der angespannten Haushaltssituation auf allen Ebenen möglich machen,

■ durch die Kombination von Finanzierungsinstrumenten Synergien erzeugen.

Klare und einfache Grundstruktur

1. Das Konzept stabilisiert das System der Hochschul- und Studienfinanzierung durch eine klare, einfache und überschaubare Grundstruktur. Es knüpft an die bereits heute angelegte getrennte öffentliche Finanzierung der Hochschulausbildung und private Finanzierung des Lebensunterhalts an, betont sie jedoch noch deutlicher. Die institutionellen Kosten, die Kosten für den Bildungsprozess an den Hochschulen werden von Bund und Ländern, also staatlich finanziert. Die Finanzierung wird durch Drittmittel ergänzt. Der Lebensunterhalt wird vollständig privat und ausschließlich von den Hochschulabsolventen selbst finanziert. Die bisherige Mischfinanzierung des Lebensunterhaltes durch Studierende, Eltern sowie Bund und Länder wird durch die Absolventenfinanzierung abgelöst. Damit bleibt das Konzept im Rahmen des nordeuropäisch-kontinentalen Finanzierungstyps.

Zusätzliche Mittel für die Hochschulen

1. Das Finanzierungskonzept organisiert zusätzliche Mittel für die Hochschulen auf drei Wegen:

■ Langfristig – etwa ab dem zehnten Jahr – entlastet das Studentensalär Bund und Länder von den studentenbezogenen Kosten des Familienleistungsausgleichs. Diese betragen derzeit etwa 5,2 Milliarden Euro jährlich. Auch in den ersten Jahren erscheinen Überschüsse wahrscheinlich, denen allerdings vorübergehende Defizite folgen. Diese bleiben aber per Saldo und

³⁷ Heinrich-Böll-Stiftung/Bildungskommission (2004), S.29-32.

gemessen an den in Aussicht stehenden Einsparungen marginal. Die Einsparungen stehen vollständig nach 25 bis 30 Jahren zur Verfügung, dann wird das Studentensalär durch Beiträge finanziert. Die eingesparten Mittel können den Hochschulen zufließen.³⁸

■ Die Stiftung für gute und innovative Lehre nimmt die Erlöse aus den geplanten Goldverkäufen der Bundesbank in ihr Vermögen auf und bindet diese verbindlich und nachhaltig an ihren Stiftungszweck. Ein Versickern im Schuldendienst des Bundes wird so verhindert. Die Zinserlöse werden nach dem Abschluss der Verkäufe jährlich etwa 250 Millionen Euro betragen.

■ Eine öffentlich gut ausgestattete und durch ihre Konstruktion legitimierte Stiftung für innovative Lehre ist in der Lage, Mittel aus der Wirtschaft, von Verbänden, etc. einzuwerben. Diese können allerdings nicht genau beziffert werden. Ist nach einigen Jahren ein dichtes Netz zu Geldgebern aus Wirtschaft und Gesellschaft geknüpft, so dürfte dies jährlich 50 Millionen aus privaten Quellen erbringen. Insgesamt stehen dann als operative Mittel mindestens 300 Millionen Euro neu und zusätzlich (zu den umgewidmeten Hochschulbaumitteln) für die Stiftungszwecke bereit.³⁹

Ein sicheres materielles Fundament für das Studium

2. Das Konzept berücksichtigt die Lebensumstände heutiger Studierender, die Studien- und Studienortwahlmotive, die finanzielle Situation und die vielfältigen Kombinationen von Studium und Erwerbsarbeit. Es ist so angelegt, dass alle für ein Studium geeigneten jungen Menschen auch tatsächlich studieren können. Der Zugang zu den Hochschulen ist frei und der Lebensunterhalt wird gesichert. Zusammen tragen der gebührenfreie Hochschulzugang und das Studentensalär dazu bei, Zugangsprobleme einkommensschwacher Schichten zu beheben.

Stärkung der Studierenden als Hochschulbürger

3. Das Finanzierungskonzept integriert Elemente der Debatte um Studiengebühren (nachfragebasierte Steuerung) und der BAföG-Reform (elternumabhängiger Lebensunterhalt). Es kombiniert ein Instrument, das ökonomischen Einfluss einräumt (Studiengutscheine), mit einem Instrument, das ökonomische Unabhängigkeit fördert (Studentensalär). Den Studierenden wird mittels Gutscheinen die Verteilung öffentlicher Finanzmittel anvertraut. Sie entscheiden, welche Hochschulen in den Genuß dieser Mittel kommen. Das ist ein

beträchtlicher gesellschaftlicher Vertrauensbeweis. Gleichzeitig wird allen Studierenden gleichermaßen ein bedarfsdeckender Lebensunterhalt angeboten. Das sichert ihre materielle Existenz. Das Konzept stärkt damit die Position der Studierenden als „Bürger“ demokratisch-republikanischer Hochschulen, als Produzenten ihrer eigenen Zukunft und als eigenverantwortliche und kostenbewusste Bildungssubjekte. Dies steht nicht im Gegensatz zu hochschulpolitischen Überlegungen, nach denen die studentische Position über bessere Mitwirkungsmöglichkeiten in Gremien ausgebaut werden soll. Vielmehr erfassen beide Ansätze zwei Seiten des selbständigen und selbstbewussten studentischen „Hochschulbürgers“, die zu integrieren und nicht gegeneinander auszuspielen sind.

Eigenbeteiligung der Hochschulabsolventen

4. Die Eigenbeteiligung an den Kosten des Studiums wird auf die Absolventen konzentriert. Sie (re)finanzieren den Lebensunterhalt, den sie während des Studiums erhalten haben, durch Beitragsleistungen. Das ist der „Preis“ für die Stärkung von Position und Status der Studierenden. Und sie übernehmen damit Eigenverantwortung als junge Erwachsene. Die höhere Eigenbeteiligung an den Kosten des Studiums erscheint aufgrund der Annehmlichkeiten der Studiensituation, durchschnittlich höherer Einkommen und diverser Aspekte hoch qualifizierter Berufstätigkeit politisch legitim. Die Eigenbeteiligung an den Kosten des Lebensunterhaltes während des Studiums ist einer Beteiligung an den institutionellen Kosten vorzuziehen.⁴⁰ Transparenz und Planbarkeit der Eigenbeteiligung sind bei den Lebensunterhaltungskosten in wesentlich höherem Maße gewährleistet.

Doppelter Impuls für die Lehre

5. Die Hochschullehre muss hohen Qualitätsstandards genügen. Gleichzeitig muss die Lehre auch den Aufgaben einer „Massenhochschule“ gerecht werden, also für viele gleichermaßen verfügbar sein. Das Konzept reagiert auf diese qualitativen und quantitativen Anforderungen mit zwei Finanzierungsinstrumenten, die sich ergänzen und korrigieren. Durch den Gutscheinfonds und die Stiftung für gute und innovative Lehre werden in der Hochschulfinanzierung die Fundamente für eine neue individuenzentrierte und nachfrageorientierte Komponente einerseits und eine qualitätsfördernde andererseits gelegt. Der Fonds emittiert Studiengutscheine, die Stiftung gibt Drittmittel für die Lehre. Der Fluss der Gutscheinmittel signalisiert Zuspruch, eine allgemeine Form der Bewertung von Lehre durch Studierende. Die Drittmittel sind ein prestige-

³⁸ Der Bundesanteil der langfristigen Einsparungen kann beispielsweise zumindest teilweise durch eine Kompensation über die Umsatzsteuer an die Länder weitergegeben werden, so dass diese die Grundausstattung der Hochschulen nachhaltig verbessern können, für die sie allein zuständig sind.

³⁹ Durch die Streichung der Eigenheimzulage können bei Bund und Ländern jährlich insgesamt etwa 1,5 Milliarden Euro für die Wissenschaft freigesetzt werden. Falls Teile dieser Mittel ebenfalls für den Ausbau von Gutscheinfonds und Lehrstiftung zur Verfügung stehen, könnten beide schneller aufgebaut werden.

⁴⁰ In der Empfehlung zur Bildungsfinanzierung der Bildungskommission der Böll-Stiftung werden der Vorrang der individuellen Kostenbeteiligung am Lebensunterhalt vor der Beteiligung an den institutionellen Kosten und der Vorrang von Eigenbeiträgen zur Finanzierung individuell genutzter Geräte und Hilfsmittel vor Entgelten für die Nutzung der Infrastruktur der Bildungseinrichtungen betont. Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung/Bildungskommission (2004), S.36.

trächtiges Finanzierungsinstrument für gute und innovative Lehre, die vorab konkret und im Einzelfall von Experten beurteilt wurde. Diese Kombination lässt positive Rückkoppelungen erwarten.

Wettbewerb

6. Durch die Neujustierung der Hochschulfinanzierung wird der länderübergreifende Wettbewerb der Hochschulen um Studierende mittels guter Lehre angeregt und auf eine materielle Basis gestellt. Mittel werden nachfrageorientiert via Gutscheine und aufgrund der evaluierten Leistungsfähigkeit der Hochschulen via Stiftung verteilt. Bildungsgutscheine stärken die Nachfrageposition der Studierenden nach guter Lehre. Dies ist ein Anreiz für die Hochschulen, die Qualität der Lehre zu verbessern. Die Stiftungsmittel stimulieren Innovationen in der Lehre. Beide Instrumente zusammen sind geeignet, die Qualität der Hochschulangebote zu heben. Innovative Hochschulen profitieren von beiden sich gegenseitig bestärkenden Instrumenten. Ist die Lehre gut und innovativ, fördert die Stiftung. Entsprechend steigt die studentische Nachfrage – und mehr Gutscheine folgen.

Stärkung der Hochschulautonomie

7. Das Konzept führt mit den Gutscheinen und den Stiftungsmitteln zwei neue Finanzierungsquellen ein. Zusammen mit der staatlichen Grundfinanzierung und der Forschungsförderung basiert die Hochschulfinanzierung damit auf mehreren voneinander unabhängigen Säulen. Dies erhöht den Handlungsspielraum der Hochschulen und stärkt ihre Autonomie. Das Konzept verringert die Abhängigkeit von unmittelbarem staatlichem Wohlwollen. Ein Mittelzufluss über die studentische Nachfrage wird aufgebaut, den die Hochschulen durch eigene Aktivitäten beeinflussen können. Der Zufluss von Stiftungsmitteln wird an die Innovationsfähigkeit der zuständigen Hochschuleinheiten in der Lehre gekoppelt. Beides erhöht die Eigenverantwortung der Leitungsorgane und der Wissenschaftler auf allen Ebenen.

Stärkung der Scientific Community

8. Durch den Aufbau einer Stiftung für gute und innovative Lehre werden Selbstorganisation und Selbstverwaltung durch das Wissenschaftssystem betont. Wissenschaft, Forschung und Lehre werden von Wissenschaftlern und ihren Organisationen, Verbänden und Selbstverwaltungsorganen in hohem Maße in eigener Regie betrieben. Die Scientific Community hat hierzu eine Vielzahl eigener Verfahren ausgebildet: von den Wahlen zu Entscheidungsgremien bis hin zur Begutachtung wissenschaftlicher Vorhaben und der Evaluierung der Lehre. An dieser Kompetenz und Expertise knüpft das Finanzierungskonzept an und überträgt Verfahren aus dem Forschungsmanagement auf die Stiftung. Es wird eine Struktur aufgebaut, in der das

Wissenschaftssystem selbst entscheidet, in welche Lehrbereiche öffentliche und private Mittel fließen. Beim Hochschulbau wirkt der Wissenschaftsrats maßgeblich mit.

Stärkung der Hochschulpolitik

9. Elemente der Basisfinanzierung des Studiums (Gutscheine, Lebensunterhalt) werden stärker formalisiert und partiell aus der dauernden politischen Kontroverse herausgenommen. Die Koppelung von Finanzierungselementen an wirtschaftliche beziehungsweise demografische Basisdaten macht politische Entscheidungen transparenter. Landesministerien und –verwaltungen, aber auch der Bund werden von Aufgaben entlastet. Landes- und Bundespolitik werden stärker auf Grundsatz- und Richtungsentscheidungen orientiert und damit gestärkt. Insbesondere die Länder verfügen aber weiterhin über die notwendigen Steuerungspotenziale für Impulse und politisch wünschenswerte Korrekturen. Zentrale Aufgaben der Landeshochschulpolitik bleiben: a) die Basisfinanzierung der Hochschulen zu sichern; b) die Hochschulen dabei zu unterstützen, für Studierende attraktiv zu werden, was den Zufluss an Gutscheinmitteln erhöht; c) die Hochschulen dabei zu unterstützen, qualitativ hochwertige Lehre zu entwickeln, was den Zufluss an Stiftungsmitteln steigert, d) kompensatorisch tätig zu werden, um schwache Fächer und Fachbereiche zu stärken und kleine, aber für den universitären Kanon wichtige Fächer zu erhalten.

Public-Private-Partnership

10. Die Unterfinanzierung der Lehre zwingt sowohl dazu, mehr öffentliche Mittel zu mobilisieren als auch die Bedingungen für private Mittelzuflüsse an die öffentlichen Hochschulen zu verbessern. Die Stiftung für gute und innovative Lehre bietet allen gesellschaftlichen Gruppen, die bereit sind, Mittel für Lehrzwecke aufzuwenden, eine attraktive Möglichkeit, diese fach- und sachgerecht an den öffentlichen Hochschulen einzusetzen. Sie offeriert damit eine Alternative zur Gründung privater Hochschulen. Die Stiftungslösung garantiert eine professionalisierte, gemeinsam verantwortete, öffentlich überprüfbare Selbstverwaltung durch Stiftungsträger und Scientific Community.

Kooperativer Wettbewerbsföderalismus

11. Das Konzept macht Bund und Länder zu Partnern bei der Organisation des Wettbewerbs der Hochschulen um Gutschein- und Stiftungsmittel. Der Fonds wird per Vertrag zwischen den Ländern unter Beteiligung des Bundes eingerichtet. An der Stiftung beteiligen sich Bund, Länder und Dritte. Fonds und Stiftung ermöglichen es dem Bund, die Hochschullehre zu fördern, ohne in die Kulturhoheit der Länder einzugreifen. Mit dieser Konstruktion knüpft das Konzept an die kritische Diskussion über den Bildungsföderalismus an. Der Druck auf Bund und

Länder, bei Hochschulfinanzierung konstruktiv zusammenzuwirken, wächst mit der internationalen Konkurrenz der Hochschulstandorte. Bund und Länder tragen eine gemeinsame finanzielle Verantwortung für die Hochschulen. Das Konzept setzt auf die etablierten Strukturen und Erfahrungen des kooperativen Föderalismus in der Hochschulpolitik. Es erscheint – entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt – bereits mit der derzeit geltenden Aufgaben- und Zuständigkeitsteilung in der Hochschulpolitik vereinbar. In jedem Fall sollte die Föderalismusreform Kooperationsstrukturen wie in dem Konzept vorgeschlagen, möglich machen.

Komplementäre Steuerungsimpulse

12. Mit dem nationalen Gutscheinfonds wird in das bisher rein institutionenzentrierte Finanzierungssystem ein neues, individuenzentriertes Instrument eingebaut, das allerdings nur grob steuert. Die Stiftung dagegen ist ein differenziertes qualitatives Instrument zur Feinsteuerung. Die neuen Steuerungsinstrumente und die etablierten Verfahren der Indikatorensteuerung und die outputorientierte Steuerung durch Leistungsvereinbarungen sind jedoch weder alternativ noch konkurrieren sie miteinander. Vielmehr wirken sie komplementär. Mehrere Steuerungssubjekte werden aufeinander bezogen: die Studierenden als Nachfrager nach Hochschuldienstleistungen, die Scientific Community bei der Vergabe der Stiftungsmittel sowie Länder und Hochschulleitungen bei der Steuerung mittels Leistungsvereinbarungen. Die verschiedenen Finanzierungsinstrumente steuern unterschiedlich differenziert und intensiv. Und sie korrigieren sich gegenseitig.

Stärkere Vereinheitlichung des Finanzierungssystems

13. Gutscheinsystem und Stiftung für Lehre tragen dazu bei, das System der Studien- und Hochschulfinanzierung bundesweit stärker zu vereinheitlichen. Insbesondere der skizzierte Gebührenwirrwarr nebst all seinen rechtlichen und praktischen Folgeproblemen wird aufgelöst. Dies erhöht die Transparenz für Entscheidungsträger an den Hochschulen, verringert die Informationskosten des Hochschulzugangs und -wechsels sowohl für Inländer und Ausländer und stärkt damit die Wettbewerbsposition des Hochschulstandorts Deutschland.

Mehr Effektivität und Effizienz

14. Effizienzgewinne verspricht das Konzept durch die Kombination mehrerer aufeinander bezogener Steuerungsinstrumente. Es orientiert die Hochschulfinanzierung stärker an der tatsächlichen Nutzung von Hochschulressourcen und an den Leistungen der Hochschulen. Und es belohnt Innovationsfähigkeit. Die Gutscheine schaffen einen Ausgleich zwischen Ländern, Hochschulen und ihren Gliederungen. Dieser in das System eingebaute Ausgleich zwischen Ländern mit unterschiedlichen Studierendenanteilen an der Bevölkerung und

unterschiedlichem Steueraufkommen setzt Anreize zum bedarfsadäquaten Ausbau von Studienplätzen. Effektivitätsgewinne sind darüber hinaus durch die reorganisierte Studierendenförderung zu erwarten, die für einen bedarfsdeckenden Lebensunterhalt sorgt. Sie erlaubt eine Straffung des Studiums und entlastet die lokalen Arbeitsmärkte an den Hochschulstandorten. Schließlich vereinfacht das Konzept das Verfahren der Hochschulbauförderung erheblich.

4. ERLÄUTERUNG EINZELNER ECKPUNKTE

Hochschulbau

Die Reform der Hochschulbauförderung lässt sich mit einer Reform der Hochschulfinanzierung verbinden. Kritik des Rechnungshofs wird aufgegriffen. Aufgrund der politischen Konstellation zwischen Bund, Ländern und Scientific Community sind allerdings eine gründliche Abwägung und ein austariertes Reformkonzept geboten:

■ Das Verfahren der Mittelvergabe bietet Spielraum für Straffungen und Einsparungen.

■ Der Sinn der hälftigen Finanzierung ist, Anreize zur Priorisierung von Hochschulbauprojekten zu schaffen. Die Unterfinanzierung der Hochschulen macht es auch weiterhin sinnvoll, vergleichbare Anreize beizubehalten. Dies ist insbesondere für Projekte in strukturschwachen Regionen von Bedeutung.

■ Ein Finanzierungsbeitrag des Bundes zu Projekten von überregionaler, nationaler und internationaler Bedeutung bleibt weiterhin sachlich geboten.

■ Der Wissenschaftsrat soll verbindliche Entscheidungen über Förderungsanträge treffen. Seine gezielte Befassung mit einer reduzierten Anzahl von Projekten stellt solide Planung sicher, seine Entscheidungshoheit beschleunigt das Verfahren und macht die Zuständigkeiten sichtbarer.

Die gemeinsame Finanzierung im Hochschulbau wird beibehalten, allerdings bei stark abnehmenden Bundesanteil. Das Vergabeverfahren wird reorganisiert:

■ Zu Beginn des Verfahrens teilen BMBF und BMF dem Wissenschaftsrat mit, über welchen Finanzrahmen er von Seiten des Bundes in der nächsten Bewilligungsrunde verfügen darf. Dieser Finanzrahmen ist parlamentarisch genehmigt. Danach beschränkt sich die Mitwirkung von BMBF und BMF auf die Rechtsaufsicht, die Mitwirkung in den Gremien von Wissenschaftsrat und DFG, sowie auf das Verhandeln von

Projekten von überregionaler beziehungsweise internationaler Bedeutung, für die der Wissenschaftsrat einen Bundesanteil für sinnvoll hält.

■ Die Länder beantragen die Mittel künftig direkt beim Wissenschaftsrat. Dieser befindet, inwiefern und durch wen eine fachliche Begutachtung erforderlich ist.

■ Der Wissenschaftsrat entscheidet verbindlich nach Maßgabe der verfügbaren Mittel.

■ Dem einzelnen Bauprojekt wird dabei nicht mehr ein fester Prozentsatz, sondern ein frei verhandelbarer fester Zuschussbetrag zugewiesen.

■ Das Verfahren wird nur noch im Zweijahresturnus durchgeführt. Dies entzerrt die Terminplanung und ermöglicht eine gründliche und geordnete Prüfung aller Vorhaben.

Diese Neustrukturierung vereinfacht das Verfahren und entlastet den Wissenschaftsrat. Es ermöglicht ihm, seine Arbeit in einem statt in mehreren Schritten zu leisten. Eine einmalige Mittelzuweisung steckt einen verbindlichen Rahmen ab, in dem er entscheiden kann. Beim heutigen Verfahren fallen die Empfehlungen des Wissenschaftsrates höher aus als das letztendlich realisierte Budget. Es ist deshalb sinnvoll, erst den Rahmen durch den Gesetzgeber abstecken zu lassen und dann die Entscheidungen dem Wissenschaftsrat zu überlassen – zumal in dessen Beschlussgremien Vertreter von Bund und Ländern eine gewichtige Rolle spielen.

Studiengutscheine

Mit den Gutscheinen wird ein neues individuenzentriertes, nachfrageorientiertes Element in die öffentliche Hochschulfinanzierung eingeführt. Es handelt sich um eine *Umorientierung* des öffentlichen Finanzierungsgebarens. Die Gutscheine werden öffentlich finanziert, sie sind ein Element öffentlicher Hochschulfinanzierung. Aus Steuerungsüberlegungen werden öffentliche Mittel aber nicht mehr Bildungsinstitutionen, sondern Bildungssubjekten anvertraut: Geld folgt Studierenden.⁴¹ Ländermittel fließen jährlich in den bundesweiten Fonds. Die Studierenden erhalten eine bestimmte Anzahl von Gutscheinen beziehungsweise ein Gutscheinkonto. Sie überlassen die Gutscheine den Hochschuleinrichtungen, die die Lehre anbieten. Diese rufen Mittel in Höhe der erhaltenen Gutscheine beim Fonds ab.

Der Beitritt der Länder zum Fonds setzt einen finanziellen Eigenanteil voraus. Die Eigenanteile der beteiligten Länder sollen sich nach dem Königsteiner Schlüssel richten. Dieser wird bereits heute bei ähnlichen Gemeinschaftsfinanzierungen der Länder verwendet. In jedem Falle muss sicher gestellt werden, dass per Saldo das Land von den Gutscheinen profitiert, das sein Hochschulwesen entwickelt und nach Kräften finanziert. Nachteile dagegen sollen die Länder haben, die zu wenige Studienplätze anbieten und ihren Bedarf an AkademikerInnen durch den Import von AbsolventInnen anderer Bundesländer decken

Der Verbrauch von Studiengutscheinen hat Einfluss auf die Verteilung der öffentlichen Mittel zwischen und innerhalb der Hochschulen. Zugleich steuert die nachfrageorientierte Finanzierung nur einen Teil der Finanzausstattung der Hochschulen beziehungsweise Fächer bei: Die Existenz eines Faches beziehungsweise einer Hochschule wird durch Einbrüche der Studierendennachfrage nicht bedroht.

Das Gutscheinsystem ist kompatibel mit den Förderungsbedingungen des Bundesausbildungsförderungsfonds (BAFF), dem Ausgangsmodell für das Studentensalar. Und sie ist mit modularisierten Studienkonzepten und der international gängigen Abrechnungsart *Credits* vereinbar.

Über die technische Form des Mittelflusses, der Gutscheinemission und die Verrechnung entscheiden die Gründer. Dabei sind zahlreiche Detailfragen zu klären. Wichtige Eckpunkte sind:

■ Alle Studierenden erhalten zu Beginn des Studiums ein Gutscheinkonto, von dem Gutscheine abgebucht und an die Hochschuleinrichtungen überwiesen werden, deren Lehrveranstaltungen die Studierenden besuchen.

■ Die Gutscheine auf dem Konto sollten so bemessen sein, dass sie für ein zwölf Semester dauerndes Erststudium bis zum Diplom, Staatsexamen beziehungsweise Master (beziehungsweise für eine entsprechende Anzahl von Credits) ausreichen.

■ Die Gutscheine haben einen festen Creditwert (zum Beispiel ein Gutschein gleich einem Credit), aber keinen festen Geldwert.⁴² Der Wert der Gutscheine ist für alle Fächer gleich.

■ Die Gutscheine sind unbegrenzt gültig.

⁴¹ Die Formel stammt von CHE (1999)

⁴² Eine Alternative wäre die Vorabfestlegung eines festen Geldwertes pro Gutschein. Die Hochschulen könnten dann die Geldmittel, die ihnen aus dem Fonds zufließen, vorab anhand der Zahl der ihnen zugegangenen Gutscheine selbst errechnen. Allerdings benötigt dann der Fonds eine Schwankungsreserve, was seine Einrichtung erschweren würde.

■ Für den Besuch von Lehrveranstaltungen in Wahlbereichen und nicht examensrelevanten Fächern werden keine Gutscheine verlangt, um eine breite und interdisziplinäre Ausbildung zu fördern.

■ Um eine stringente Planung des Studiums und konzentrierte Lernprozesse zu fördern, wird die Übertragung der Gutscheine von den Studierenden an die jeweiligen Hochschuleinheiten zeitlich gesplittet. Die Hälfte der für eine Veranstaltung erforderlichen Gutscheine wird zu Beginn, der andere Teil nach Abschluss einer Veranstaltung übertragen.

■ Haben Studierende ihr Gutscheinkontingent ausgeschöpft, so können die Hochschuleinrichtungen, die Lehrveranstaltungen anbieten, Studienbeiträge bis zur Höhe des entsprechenden Gutscheinswertes erheben.

■ Gutscheine, die beim Abschluss noch nicht verbraucht sind, können für berufsqualifizierende Weiterbildungsmaßnahmen ausgegeben werden, die von Hochschulen veranstaltet werden.

■ Die Hochschuleinheiten, die die Lehrleistung erbracht haben, lösen die erhaltenen Gutscheine beim Fonds ein. Ein Teil der erlösten Mittel wird von diesen Einheiten auf Basis interner Vereinbarungen an die Hochschule weitergeleitet und wird mit Leistungen anderer Hochschuleinheiten und Zentraleinrichtungen verrechnet.

■ Die Hochschuleinheiten lösen die Gutscheine beim Fonds im Jahresabstand ein. Damit werden Nachfrageschwankungen zwischen Sommer- und Wintersemester ausgeglichen.

■ Die Fondsmittel werden jährlich vollständig entsprechend der Anzahl der eingereichten Gutscheine an die Hochschuleinheiten verteilt. Der finanzielle Gegenwert eines Gutscheins hängt von der Gesamtzahl der eingereichten Gutscheine ab.

Bezugspunkte für die detaillierte Konstruktion und weitere Differenzierung des Gutscheinsystems liefern Modelle aus Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg. Sie sind allerdings für einzelne Länder konzipiert. Die Adaption von Modellelementen für das nationale Gutscheinsystem erfordern entsprechende Modifikationen.

Der nordrhein-westfälische Landtag hat 2003 das „Studienkonten und -finanzierungsgesetz“ verabschiedet. Ab Sommersemester 2004 erhalten alle Studierenden an staat-

lichen Hochschulen in Nordrhein-Westfalen, die in einem Studiengang zum Erwerb eines ersten Hochschulabschlusses oder nach Erwerb eines Bachelor-Abschlusses in einem Master-Studiengang eingeschrieben sind, ein Studienkonto. Das Studienkonto wird mit einem Studienguthaben ausgestattet, das 200 Semesterwochenstunden umfasst. Das Guthaben wird wieder aufgefüllt, wenn bis zum Beginn des dritten Hochschulsemesters der Studiengang gewechselt wird. Die Menge der Semesterwochenstunden ist so bemessen, dass ein Studium bis zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss und ein konsekutives Studium gebührenfrei möglich sind. Von dem Guthaben wird jedes Semester ein fester Betrag abgebucht (Regelabbuchung), bis das Guthaben nach dem Anderthalbfachen der Regelstudienzeit aufgebraucht ist. Ist das Guthaben erschöpft, werden für das weitere Studium Gebühren erhoben. Ab Sommersemester 2007 werden dann individuelle Studienkonten eingerichtet, die sich an Studienmodulen und Credits orientieren. Das Guthaben wird entsprechend der Semesterwochenstunden verbraucht, die auch tatsächlich belegt wurden (leistungsbezogene Abbuchung). Der Zeitrahmen erhöht sich auf das Doppelte der Regelstudienzeit. Wer den Studienabschluss früher schafft, behält ein Restguthaben, das für weitere Studienangebote verwendet werden kann. Auch hier werden nach dem Verbrauch des Guthabens Gebühren erhoben.⁴³

In Rheinland-Pfalz soll es ab dem Wintersemester 2004/2005 Studienkonten geben. Studierende erhalten dann mit der Einschreibung ein Guthaben von grundsätzlich 200 Semesterwochenstunden; in Studiengängen mit erhöhtem Aufwand an Pflicht- und Wahlpflichtveranstaltungen kann ein entsprechend erhöhtes Guthaben zur Verfügung gestellt werden. Während der ersten drei Jahre werden von diesem Guthaben Regelabbuchungen vorgenommen, danach wird leistungsbezogen abgebucht. Wird das Studium mit einem Restguthaben abgeschlossen, so bleibt dieses erhalten und kann für zusätzliche Hochschulbildung genutzt werden. Ist das Guthaben vor dem Ende des Studiums erschöpft, so werden Gebühren erhoben.⁴⁴

Ende 2003 hat die Landtagsfraktion der baden-württembergischen Grünen ein StudienCredit-Modell vorgelegt. Es sieht vor, dass Studierende vom Staat ein Studienkonto mit 360 Credits erhalten, mit denen sie Bildungsleistungen an den Hochschulen nachfragen können. Für das Bachelorstudium ist ein gebührenfreies Kontingent von 216 Credits vorgesehen, für das Masterstudium ein Kontingent von 144 Credits und eine Eigenbeteiligung von 20 Euro je Credit. Das entspricht 600 Euro je Semester bei einem Vollzeitstudium. Die Eigenbeteiligung ist

⁴³ vgl. www.wissenschaft.nrw.de/Ministerium/Wissenschafts_Forschungspolitik/Fragen_Antworten_STFKG/index.html

⁴⁴ vgl. Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur des Landes Rheinland-Pfalz, Pressedienst, „Hochschulfinanzierung und Gebührenfreiheit“, Mitteilung vom 6.11.2001

nachlaufend, nach dem Studium, zu finanzieren. Die Abbuchung der Credits erfolgt leistungsbezogen. Die Fachbereiche lösen eingereichte Credits gegenüber dem Land ein.⁴⁵

Parallelen zwischen dem ab 2007 vorgesehenen NRW-Konzept und dem Rheinland-Pfalz-Modell bestehen insbesondere bei der leistungsbezogenen Abbuchung und der Gültigkeit des Restguthabens.⁴⁶ Die leistungsbezogene Abbuchung ist allerdings für sämtliche Phasen des Studiums sinnvoll und nicht erst – wie in Rheinland-Pfalz – nach drei Jahren. Am Studien Credit-Modell ist nicht nur ebenfalls die leistungsabhängige Abbuchung, sondern insbesondere auch die subsidiäre Liquidierung der Gutscheine von Interesse. Leistungsabhängige Abbuchung und subsidiäre Liquidierungspraxis passen gut zusammen und werden dem Studienalltag sowie der Vielfalt studentischer Lebensformen gerecht. Gegenüber dem baden-württembergischen Modell plädiert das vorliegende Konzept dafür, das Subsidiaritätsprinzip noch konsequenter, gegebenenfalls auch auf der Ebene unterhalb der Fachbereiche anzuwenden. Besondere Aufmerksamkeit verdient das StudienCredit-Modell, weil es konsequent auf Credits anstatt auf Semesterwochenstunden aufbaut. Es enthält trotz der Koppelung an Studiengebühren für das Masterstudium zahlreiche interessante Vorschläge zur Creditausgabe (Einrichtung von Creditkonten, Mindestverbrauch von Credits pro Semester als Bedingungen für den Studierendenstatus, Sonderregelungen für Schwangere, Alleinerziehende, hochschulpolitische Aktivitäten, etc.) und der Verrechnung (Berücksichtigung von Overhead-Kosten, interne Verrechnungsmodalitäten zwischen Fachbereichen und mit zentralen Hochschuleinrichtungen), die in einer detaillierten Ausgestaltung berücksichtigt werden müssen.⁴⁷

Mit den vorgesehenen Regelungen genügt das bundesweite Gutscheinkonzept einer Reihe von Anforderungen, die an die Finanzierung eines zeitgemäßen Studiums gestellt werden:

■ Das Konzept versetzt Studierende in die Lage, ihr Studium rational zu planen und in den fachbereichsspezifischen Regelstudienzeiten abzuschließen. Ebenso ermöglicht es aber Orientierungsphasen, Studienfachwechsel, fächerübergreifendes und interdisziplinäres Studieren sowie Studium Generale in diversen Kombinationen mit Erwerbsarbeit, die allerdings zurückgedrängt werden soll. Und es erlaubt den Studierenden ohne größeren bürokratischen Aufwand, innerhalb eines großzügig bemessenen Zeitrahmens flexibel auf ihre vielfältigen Lernbedürfnisse und Lebenssituationen zu reagieren. Die Studierenden können ihr Lerntempo selbst bestimmen und sich

auf den wissenschaftlichen Wechsel von Berufs- und Bildungsphasen einstellen. Auch können sie Studium und Erwerbsarbeit bedarfsgerecht kombinieren.

■ Die Studiengutscheine erzeugen sowohl auf Seiten der Institute, Fachbereiche und Hochschulen als auch auf Seiten der Studierenden ein höheres Maß an Verbindlichkeit. Entscheidender Hebel dafür ist das höhere Maß an Information und Transparenz. Die Studierenden können nachvollziehen, für welche Leistungen der Hochschulen sie Mittel mitbringen und ob sich die Infrastruktur spürbar verbessert. Das Modell veranlasst die Studierenden, sich zu einem bestimmten Zeitpunkt eindeutig für oder gegen eine Lehrveranstaltung festzulegen. Und es veranlasst die Hochschullehrer, ihre Veranstaltungen so durchzuführen, dass alle Studierenden am Ende leistungsgerecht zertifiziert werden und nicht etwa vor Gericht gehen müssen, weil die Lehrveranstaltung ständig ausgefallen ist.

■ Die Hochschulen erhalten mittels der Studiengutscheine bessere Hinweise über die studentische Nachfrage nach bestimmten Studiengängen und darauf gründende Finanzmittel. Die Wahrscheinlichkeit, dass die skizzierten Effekte eintreten, ist um so größer, je höher der Anteil der Gutscheinförderung an der gesamten Hochschulfinanzierung ist. Der Fonds ist deshalb schrittweise auszubauen. Auch Teile der Personalkosten können durch Gutscheine gedeckt werden. Die Kernfinanzierung der Hochschulen („Kernbelegschaft“, Hochschulbau) wird allerdings nicht mittels Studiengutscheinen bestritten. Die Länder gewährleisten vielmehr mit einer auf eigenen Leistungs- und Bedarfskriterien aufbauenden Grundfinanzierung den Bestand der Hochschule als Institution.

Stiftung für gute und innovative Lehre

Dem Gutscheinkonzept liegen Annahmen über das Nachfrageverhalten der Studierenden zugrunde. Studierende treffen bei der Wahl des Studienganges und des Studienortes eine Fülle rationaler Entscheidungen, aber sie entscheiden sich keineswegs ausschließlich für Hochschulen, die die beste Lehre anbieten. Vorlieben für gewisse Städte, das persönliche Umfeld, Kostenersparnisse durch die Nähe zum Elternhaus (sie spielt vor allem für Studierende aus einkommensschwachen Schichten eine Rolle) und andere Faktoren beeinflussen die Entscheidungen der Studierenden ebenso. Auch verteilen sich die Studierenden keineswegs entsprechend des gesellschaftlichen Bedarfs auf die Studiengänge: Trends und Moden, andererseits die abschreckende Wirkung öffentlich wahrgenommener Beschäftigungsempässe beeinflussen die Studienwahl nicht minder.⁴⁸ Immer wieder kommt es zu Selbstverstärkungseffek-

⁴⁵ Vgl. Dohmen (2003), insbesondere S. 67ff. Dohmen hat das Credit-Modell auftragsgemäß an Studiengebühren gekoppelt, die nach dem Bachelor-Abschluss erhoben werden sollen. Das Modell funktioniert jedoch genauso, wenn auch im Masterstudium wie im nach diesem Modell gebührenfreien Bachelorstudium verfahren wird und öffentliche Mittel an die Gutscheine (Credits) gekoppelt werden.

⁴⁶ Zur Detailkritik an den Modellen aus Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen vgl. Dohmen (2003), S. 67ff

⁴⁷ Dohmen (2003) konstatiert, dass für eine detaillierte Ausgestaltung noch eine Reihe von Daten fehlen, so Kostengrößen bei Lehre und Overhead (S.65f).

⁴⁸ Die Studienplatzwahl stellt damit einen klassischen Fall des Marktversagens dar, was viele Finanzierungsmodelle, die einem Anbieter-Nachfrager- beziehungsweise Dienstleister-Kunden-Paradigma folgen, zu wenig reflektieren.

ten, bei denen die Studierenden ihre Entscheidungen vom Verhalten anderer abhängig machen.⁴⁹ Unentwirrbar vermengen sich Interessen an guter Wissenschaft und Lehre mit dem Bedarf an beruflicher Verwertbarkeit des Studiums und dem Bedürfnis an einer von Verwertungszwängen entlasteten sorglosen Lebensweise. Im gegenwärtigen System der Hochschulfinanzierung existiert kein Finanzierungsmodus, um den diversen Launen der Bildungsnachfrage zu begegnen. Diesen Launen kann auch durch Studiengutscheine nur ein neuer Bewegungsrahmen vorgegeben werden.⁵⁰ Immerhin legt die Limitierung der Nutzung von Hochschulressourcen nahe, sich mehr als bisher bei Studienentscheidungen an der Qualität von Angeboten und der Perspektive von Studiengängen zu orientieren – entsprechende Informationsmöglichkeiten vorausgesetzt. Die studentische Nachfrage ist allerdings weder der alleinige Gradmesser für qualitativ hochwertige Lehre, noch kann sie eine allein maßgebliche Finanzierungsquelle für die Hochschulen sein. Sie bedarf vielmehr eines Korrektivs: die Finanzierung durch die Mittel der Stiftung für gute und innovative Lehre.

Die Stiftung stellt Drittmittel für Lehrprogramme und -projekte bereit. Sie ist ein eigenständiger zweiter Eckpfeiler der reformierten, auf die Lehre bezogenen Hochschulfinanzierung, korrigiert und ergänzt aber auch die Finanzierung durch Gutscheine. Drittmittel haben in Deutschland wie im Ausland eine lange Tradition und gewährleisten eine qualitätsbewusste, durch die Scientific Community getragene Förderung der Forschung und des wissenschaftlichen Nachwuchses. Für die unterfinanzierte Lehre existieren vergleichbare Förderprogramme nicht. Es ist allerdings nicht einzusehen, warum nicht auch Initiativen zur Weiterentwicklung der Lehre durch Drittmittel gefördert werden sollen. Die Förderung richtet sich nach der direkten Beurteilung der Qualität der Lehre und der Ideen zu ihrer Weiterentwicklung. Damit könnten auch Anreize für die wissenschaftliche Reflexion der Lehre einschließlich des Prüfens durch Lehrforschung und damit auch für neue wissenschaftliche Laufbahnen und Karrieremuster geschaffen werden.

Für die Einwerbung beträchtlicher Drittmittel für hochwertige Lehrprojekte eignet sich insbesondere die Konstruktion einer Stiftung. Ein Grundstock der Stiftungsmittel wird staatlich finanziert. Die Stiftung zur Förderung guter und innovativer Lehre soll sich aber maßgeblich aus Beiträgen und Spenden und Sponsorengeldern privater Träger finanzieren. Zu denken ist an Unternehmen, Gewerkschaften, Religionsgemeinschaften, Verbände, private Mäzene, etc.. Neben finanziellen Beiträgen erscheinen auch unbare Zuwendungen in Form von Lehrmitteln, Praktikumsplätzen, die Bereitstellung von Referenten, qualifizierten Berufspraktikern und Lehrpersonal,

etc. sinnvoll. Die Stiftung lenkt damit nicht nur neues Geld, Ressourcen und Know-how in die Hochschulen. Sie sorgt auch für einen produktiven sach- und aufgabenbezogenen Kontakt zwischen Hochschulen, Wissenschaftsorganisationen, gesellschaftlichen Gruppen und Politik zum wechselseitigen Vorteil. Anzustreben ist, dass die verteilten Stiftungsgelder von ähnlicher Größenordnung sind wie die über Gutscheine verteilten Fondsmittel, damit sich Fonds und Stiftung wirkungsvoll ergänzen.

An der Stiftung für gute und innovative Lehre sollen sich überwiegend der Bund aber auch die Länder, vor allem aber große gesellschaftliche Gruppen mit erheblichen Finanzmitteln beteiligen. Die Idee der Stiftung steht durchaus in Konkurrenz zu privaten, eng zweckgebundenen und interessengeleiteten Hochschulgründungen. Sie sind oft überspezialisiert und unterfinanziert. Neue Mischformen öffentlicher und privater Zusammenarbeit erscheinen demgegenüber wissenschaftlich und wirtschaftlich sinnvoller.⁵¹ Die Stiftung macht die Förderung der Lehre an den öffentlichen Hochschulen für private Geldgeber attraktiv. Sie können vermittelt über Ausschreibungen der Stiftung und qualifizierte Hochschulangebote für spezielle Lehrzwecke ihre Mittel effektiver und effizienter einsetzen als an kleinen Ausgründungen. Die Stiftung bietet großen gesellschaftlichen Gruppen ein Forum, ein übergreifendes gesellschaftliches Interesse an den öffentlichen Hochschulen als republikanischen Institutionen kooperativ aufzubauen. Sie schafft damit auch ein Betätigungsfeld für republikanischen Patriotismus in der Wissensgesellschaft. Sie macht deutlich, dass die Verbesserung der Hochschulbildung eine wichtige Zukunftsaufgabe ist, zu der alle gesellschaftlichen Gruppen ihren Beitrag leisten.

Voraussetzung für die Vergabe der Fördermittel der Stiftung ist, dass die Antragsteller ein unabhängiges und gründliches Begutachtungsverfahren mit hohen Standards durchlaufen, in dem Qualität und Originalität ihrer Vorhaben geprüft werden. Damit die geförderten Lehrveranstaltungen nicht durch interessengeleitete Verkürzungen und Ideologisierungen bestimmt werden, sollten die beantragten Projekte in einem Peer-Review-Verfahren ausgewählt werden, das zwischen Scientific Community und Stiftungsträgern abgestimmt wird. Vorbild sind die Begutachtungsverfahren der Deutschen Forschungsgemeinschaft und anderer bewährter Drittmittelorganisationen. Beantragt werden kann die Förderung von Großprojekten wie Curriculumentwicklung, Reform ganzer Studiengänge, Modellversuche zur interdisziplinären Kooperation in der Lehre, etc., aber auch von einzelnen innovativen Lehrprogrammen oder didaktisch experimentellen Lehrveranstaltungen. Gefördert werden können alle personel-

⁴⁹ Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens (2002), S. 144f (über die Funktionsweise von Bildungsgutscheinen und mögliche Fallen)

⁵⁰ Eine anderer Bewegungsraum für diese widersprüchliche Beziehung wird von Bensel/Weiler/Wagner (2003), S. 45ff in gestuften Studiengänge gesehen.

⁵¹ Ein jüngstes Beispiel liefert die privat finanzierte Humboldt-Viadrina School of Governance

len und sachlichen Aufwendungen, die die innovatorische Qualität einer Lehrmaßnahme sicherstellen. Anträge stellen können Hochschuleinheiten aber auch mit Lehraufgaben betrauten Personen. Den Antragstellern steht frei, Anträge den Projekten entsprechend zu dimensionieren. Der Drittmittelgeber kann kürzen. Der Antragszeitraum sollte so bemessen sein, dass von den Projekten tatsächlich innovative Impulse ausgehen können. Und es erscheint sinnvoll, die spätere Übernahme durch die Hochschule – nach einer Evaluation – zu stimulieren, wenn nicht gar bei einem Teil der Projekte zur Voraussetzung zu machen. Die Anträge werden durch Gutachter bewertet, deren Identität den Antragstellern nicht bekannt ist. Die Verfahren zur Wahl der Gutachter und zur Besetzung der Entscheidungsgremien müssen im Interesse der Stiftungsziele eine unabhängige, fachlich qualifizierte Begutachtung sicherstellen.

Ermöglicht werden soll auch die Zustiftung mit Nebenabreden, etwa über die fachliche Bindung der Mittel oder die Art der zu fördernden Programme und Projekte. Denkbar ist, zweckgebundene Mittel nur in Kombination mit einem gewissen Prozentsatz an frei verfügbaren Mitteln zu akzeptieren, auch um zu vermeiden, dass in einer solchen Stiftung einzelne Fachrichtungen leer ausgehen. Dies wird zwar das Einwerben der Mittel nicht unbedingt erleichtern und zu Auseinandersetzungen führen, kann jedoch dazu beitragen, die Unabhängigkeit der Stiftung zu wahren.

Studienfinanzierung - Studentensalär

Die Steuerfinanzierung der institutionellen Kosten eröffnet den freien Zugang zu den Hochschulen. Die patriarchalisch-private und paternalistisch-etatistische Finanzierung des Lebensunterhalts während des Studiums hemmt dagegen diesen freien Zugang zur universitären Bildung ebenso wie die Entwicklung der Studierenden zu Persönlichkeiten. Die Vorstellung von staatlich oder durch Eltern alimentierten Adoleszenten erscheint wenig zeitgemäß. Aus einer republikanischen ebenso wie aus einer wissenschaftlichen Perspektive nimmt die Reform der Lebensunterhaltsfinanzierung eine Schlüsselstellung ein. Die Finanzierung des Lebensunterhalts wird neu strukturiert, um der Lebenswirklichkeit der heutigen Studierenden ebenso Rechnung zu tragen wie dem Ziel, das Studium zu straffen und die Studienzeit zu verkürzen. Ein gesicherter Lebensunterhalt ist die Basis für ein konzentriertes Studium. Studienferne und studienfremde Erwerbsarbeit soll zurückgedrängt werden.

Das Konzept der Studierendenförderung bleibt in der Grundstruktur der privaten und öffentlichen Kostenteilung der deutschen Hochschulfinanzierung, stellt aber auf „Elternunabhängigkeit“ respektive „elternunabhängige Studierendenförderung“ um. Die private und elternunabhängige Studienfinanzierung wird im Vorgriff auf künftige eigene Einkommen der heutigen Studierenden organisiert – als *Studentensalär*⁵² in Form eines Vorschusses auf das spätere Lebenseinkommen. Das Studentensalär ist im Gegensatz zur patriarchalischen Elternfinanzierung und zur paternalistischen Staatsalimentierung ein demokratisch-republikanisches Angebot an die freien und gleichen Hochschulbürger und erwachsenen jungen Staatsbürger.

Der Systemwechsel der Lebensunterhaltsfinanzierung verändert das studentische Leben und den Status der Studierenden. Junge Erwachsene erhalten für das, was sie tun – sie produzieren ihr Arbeitspotential und damit die künftige *Ware Arbeitskraft* – einen Abschlag, der mit ihrem Lebenseinkommen verrechnet wird.⁵³ Die private, aber kollektive Selbstfinanzierung des Lebensunterhalts erhöht die persönliche Autonomie und stärkt die eigene hochschulpolitische Position. Die Studierenden sorgen, wie andere Erwachsene auch, als selbständige Wirtschaftssubjekte für sich selbst. Das gehört zu den Grundlagen eines menschenwürdigen Daseins in einer zivilen, marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft – und ist auch eine Frage der Würde.

Zur elternunabhängigen Studienfinanzierung haben Bündnis 90/Die Grünen ein detailliertes und rechtlich abgesichertes Modell, den Bundesausbildungsförderungsfonds (BAFF) ausgearbeitet.⁵⁴ Es ist nach wie vor das geeignetste und am weitesten elaborierte Reformkonzept und bietet eine gute Ausgangsbasis für eine kurzfristige Umsetzung. Es sieht eine erhebliche Eigenbeteiligung vor, der jedoch – im Gegensatz zu Studiengebühren – eine messbare Gegenleistung gegenübersteht: Das Studentensalär in Höhe von insgesamt bis 43.200 Euro für ein zwölfsemestriges Studium.⁵⁵

Im einzelnen ist im Basismodell vorgesehen,

■ dass alle Studierenden während ihres Studiums unabhängig vom Einkommen ihrer Eltern eine sowohl finanziell als auch zeitlich pauschal begrenzte Ausbildungsförderung aus dem BAFF erhalten,

⁵² Da Studentengehalt, Studentenvergütung, Studentengeld oder Studienhonorar, etc. jeweils problematische Analogien zu Managergehalt, Ausbildungsvergütung, Arbeitslosengeld und Rechtsanwaltshonorar erzeugen, haben wir uns für das in Deutschland weniger gebräuchliche Salär entschieden. Übersetzt heißt es zwar auch nichts anderes als Lohn oder Vergütung. Aber da es in Deutschland nicht für eine definierte Einkommensart steht, eignet es sich besser als andere Begriffe für die Bezeichnung eines neuen und spezifischen Einkommens für Studierende.

⁵³ Wie auch immer die Verteilungswirkungen der Hochschulfinanzierung zwischen sozialen Schichten, Generationen, etc. im einzelnen beurteilt werden: Diese Umstellung verändert wesentliche Parameter der diversen Studien zu privaten Renditen der Hochschulausbildung und der Verteilung ihrer Kosten. Es besteht Grund zur Annahme, dass etwaige Verteilungsprobleme durch die Umstellung behoben werden.⁵³ Falls 600 Euro Maximalförderung im Monat durchgängig in Anspruch genommen werden.

⁵⁴ vgl. Berninger/Beck u.a. (1997); Daxner (1999), S. 162ff

⁵⁵ Falls 600 Euro Maximalförderung im Monat durchgängig in Anspruch genommen werden.

■ dass alle ehemaligen Geförderten nach ihrem Studium Beiträge in den BAFF entrichten, die nach dem Vorbild der Sozialbeiträge (wenngleich ohne Arbeitgeberanteil) einkommensabhängig gestaltet sind und deren Beitragssatz um so höher ist, je mehr Ausbildungsförderung in Anspruch genommen wurde,

■ dass alle Leistungen des heutigen Familienleistungsausgleichs für die Anschubfinanzierung des Fonds verwandt werden, bis die Beitragseingänge den Zuschussbedarf für die Förderung auf Null senken.

Das Modell ist ein geeigneter Ausgangspunkt für eine Strukturreform der Ausbildungsförderung, da es

■ die Selbständigkeit der Studierenden gegenüber Eltern und Behörden stärkt,

■ die Studierenden – ob aus armem oder reichem Hause – aus der Rolle von staatlich oder privat Alimentierten in die Rolle von Erwachsenen mit eigenem Einkommen befördert,

■ den Sozialstaat durch ein zeitgemäßes Reformmodell ergänzt, das den Studierenden ein weitreichendes Angebot an Souveränität über ihre Lebensplanung unterbreitet.

Das Modell verlangt einen erheblichen Eigenbeitrag für die Studienkosten – allerdings zum Lebensunterhalt während des Studiums, nicht zu den institutionellen Hochschulkosten.⁵⁶ Die Beteiligung an den Kosten des Lebensunterhalts hat gegenüber der Beteiligung an den institutionellen Kosten konstruktive Vorteile. Das Studentensalär und die späteren Beitragsleistungen an den Fonds sind eindeutig quantifizierbare und vergleichbare Größen – im Gegensatz zu Studiengebühren, denen kaum monetarisierbare Hochschuldienstleistungen gegenüberstehen. Der komplexe Zusammenhang zwischen Aufwendungen (die Eltern und/oder der Staat tragen die Kosten des Lebensunterhalts, der Staat außerdem die institutionellen Kosten) und Renditen (die private Rendite fällt bei den Studierenden an) wird vereinfacht. Die Steuerzahler tragen die institutionellen Kosten, die „Profiteure“ des Studiums die Kosten ihres Lebensunterhalts während der Ausbildung. Die Kompensationen für die Eltern (Kindergeld, Kinderfreibetrag, etc.) fallen weg und fließen in der Anschubphase direkt in den Fonds für das Studentensalär.

5. FINANZIERUNG

Hochschulbau

Das Zuweisungsverfahren für die Hochschulbaumittel wird gestrafft. Dem Wissenschaftsrat wird alljährlich ein festes Finanzvolumen zugewiesen, über das dieser entsprechend seiner Regeln und seinem fachlichen Urteil verfügt. Der Prozentsatz, den der Bund zu einem einzelnen Bauvorhaben beiträgt, ist frei zwischen dem Antragsteller und dem Wissenschaftsrat verhandelbar. Dieser kann neben der Sozialstruktur auch die überregionale Bedeutung des Bauvorhabens berücksichtigen und, wo sinnvoll, auch mehr als 50 % gewähren.

Durch das gestraffte Verfahren wird der Gesamtzuschuss des Bundes eine politische Rahmenvorgabe, die nicht Ergebnis, sondern Ausgangspunkt von Verhandlungen ist. Eine Reduktion des Bundeszuschusses von derzeit gut einer Milliarde Euro jährlich⁵⁷ um die Hälfte erscheint hierbei angemessen. Hierdurch fallen den Ländern im Mittel 75% der Finanzierungslasten zu. Auf der Bundeseite werden auf diese Weise jährlich 500 Millionen Euro eingespart.

Diese Mittel müssen folglich durch die Länder aufgebracht werden, sofern der Hochschulbau keine Einbußen erleiden soll. Da die auf der Bundeseite eingesparten Mittel den Hochschulen jedoch in Form von Bildungsgutscheinen und Bildungsmitteln wieder zufließen, stellt dies kein fundamentales Problem dar. Der Ausgleich durch die Länder wird zusätzlich in dem Maße erleichtert, in dem die Pläne zu einer Reform der Erbschaftssteuer realisiert und die dadurch erzielten Mehreinnahmen in Bildung und Wissenschaft fließen.

Studiengutscheine

Der größere Teil der Finanzierung des Gutscheinfonds wird durch die Länder aufgebracht. Welches Land wie viel beisteuert, ist nach einem geeigneten Schlüssel zu bemessen, für den sich grundsätzlich drei Kennzahlen anbieten: die Bevölkerungszahl, das Bruttoinlandsprodukt, sowie der Königsteiner Schlüssel, in den zu einem Drittel die Bevölkerungszahl und zu zwei Dritteln das Steueraufkommen eingeht. Diesen Schlüssel haben die Länder für die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben (z. B. der DFG) vereinbart (siehe Anhang), und er wird mittlerweile auch für Gemeinschaftsaufgaben außerhalb der Wissenschaft herangezogen. Wie Tabelle 1 zeigt, ist es nicht unerheblich, welche Wahl hier getroffen wird.

⁵⁶ Das Konzept erscheint kompatibel mit Überlegungen, im Bereich der beruflichen Bildung die auszubildenden Betriebe von der Ausbildungsvergütung zu entlasten und statt dessen ein Ausbildungsgeld zu zahlen, das aus den Mitteln einer von Staat und Wirtschaft zu gründenden "Stiftung berufliche Bildung" aufgebracht wird. Vgl. Fodors (2003), S11f .

⁵⁷ Pressemitteilung des Wissenschaftsrates vom 14.07.03

■ Für das Bruttoinlandsprodukt als Kenngröße spricht, dass es bei der Frage, ob ein Land genug für seine Bildung aufwendet, häufig als Bezugsgröße gewählt wird. Zudem erscheint es als sozial gerecht, reiche und arme Länder unterschiedlich stark zu belasten. Ein Ausgleich zwischen den Bundesländern nach ihrer Finanzkraft erfolgt jedoch bereits im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Daher ist es nicht nur nicht erforderlich, sondern auch ungerecht, die reichen Länder doppelt zu „besteuern“. Die gelegentlichen Debatten über die Neuordnung des Ausgleichs zeigen jedoch, dass von Seiten der „Geberländer“ hier ein (nachvollziehbarer) Widerstand zu erwarten sein wird. Dieser Schlüssel wird daher nicht weiter verfolgt.

■ Für die Bevölkerungszahl als Bemessungsgrundlage spricht, dass mit ihr die Gutscheingelder den einzelnen Studierenden ungeachtet ihrer regionalen Herkunft folgen. Dies entspricht dem Grundgedanken des Gutscheinfonds, da die Kosten der Hochschulausbildung ebenso wenig vom Herkunftsland der Studierenden abhängen wie das finanzielle Gewicht, das dem einzelnen Studierenden auch nur indirekt zusteht.

■ Für den Königsteiner Schlüssel⁵⁸ spricht, dass er seit dem Bestehen der Bundesrepublik Deutschland als der gängige und unumstrittene Schlüssel für ähnliche Aufgaben etabliert ist und daher die aussichtsreichste Verhandlungsgrundlage für eine Einigung unter den Ländern bietet. Dies gilt nicht nur für die operative sondern bereits für die konzeptionelle Ebene, da sich der Fonds aller Voraussicht nach am ehesten durch einen – freiwilligen – Staatsvertrag wird realisieren lassen. Der Königsteiner Schlüssel erscheint daher der am besten geeignete Verteilungsschlüssel; er wird daher in Tabelle 1 hervorgehoben.

Unabhängig davon, ob als Schlüssel die Bevölkerungszahl oder der Königsteiner Schlüssel herangezogen wird, schlagen die zu erwartenden Saldi, das heißt die voraussichtlichen Einnahmen aus Gutscheinen abzüglich der Beiträge, besonders in den strukturschwachen Ländern zu Buche (Tabelle 1), andererseits aber auch in Bayern und Baden-Württemberg. In welchem Maße es zu dieser Schiefelage kommt, hängt linear vom Gesamtvolumen des Fonds ab. Wird ein Gutscheinfonds in einem Volumen von einer Milliarde Euro allein durch die Länder finanziert, so bedeutet er per Saldo für die östlichen Länder Einbußen in Höhe von in der Regel zwischen 0,5 % (Sachsen) und 1,9 % (Sachsen-Anhalt) des Hochschulhaushaltes. Die Beiträge summieren sich auf jeweils rund 6 % des Hochschulstats und müssten den Hochschulen zunächst von der Grundfinanzierung abgezogen werden, bevor sie ihnen in Form von Gutscheinen teilweise wieder zufließen können. Dies würde zu kontraproduktiven Verwerfungen führen.

Ein anderer Fall sind Brandenburg und Schleswig-Holstein. Die beiden Länder beheimaten die „Speckgürtel“ um Hamburg und Berlin. Eine Zusammenfassung mit diesen Großstädten würde das Bild der Studentenexporte und des Gutscheinfondsmittelflusses deutlich korrigieren.

Die tabellierten Zahlen sind im übrigen landesweite Mittelungen. Schlüsselst man sie hingegen weiter nach einzelnen Hochschulen und ihren Substrukturen auf, so treten weitere Streuungen auf. Daher ist eine behutsame Dimensionierung des Fonds wichtig.

Dass der Gutscheinfonds zu Einbußen in den strukturschwachen Ländern führt, ist ein Problem. Es lässt sich aber grundsätzlich durch andere Prioritäten in den entsprechenden Länderhaushalten, aber auch durch einen Bundeszuschuss beheben. Trägt der Bund etwa ein Drittel bei, so erreicht Brandenburg einen Saldo nahe Null; die anderen Bundesländer verzeichnen positive Saldi. Dies gilt unabhängig vom Volumen des Fonds.

Für die Finanzierung des Bundeszuschusses bieten sich die Einsparungen beim Hochschulbau an. Dies löst das Problem allerdings nur dann, wenn diese nicht ihrerseits die strukturschwachen Länder besonders hart treffen. Der vorgeschlagene Modus, einen frei verhandelbaren Bundesanteil für strukturschwache Regionen zu ermöglichen, trägt dem Rechnung.

Nach den bisherigen Vorschlägen stehen aus den Einsparungen beim Hochschulbau für den Gutscheinfonds jährlich 250 Millionen Euro bereit. Sollen diese ein Drittel des Gutscheinvolumens ausmachen, so bedeutet dies einen Länderbeitrag von 500 Millionen Euro und folglich ein Gesamtvolumen des Fonds von **750 Millionen Euro**.

Im Wintersemester 2000 befanden sich 1,31 Millionen Studierende in den ersten zwölf Hochschulseestern. Verteilt man 750 Millionen Euro auf diese Studierenden, so ergibt dies ein Pro-Kopf-Kontingent von jährlich **573 Euro**. Dieser Betrag ist in etwa für jedes Jahr aufzuwenden, in dem nach Ausschöpfung des Kontingentes in Vollzeit weiter examensrelevante Kursvorlesungen besucht werden. Verteilt man eine Milliarde, so ergibt dies ein Pro-Kopf-Kontingent von **763 Euro**. Bei einem Pro-Kopf-Kontingent von **1000 Euro** im Jahr – das entspricht der anvisierten Höhe von Studiengebühren – müssten Bund und Länder aus ihren Hochschulhaushalten 1,31 Milliarden Euro in den Fond überführen.

Das Konzept sieht als Möglichkeit für die Hochschulen vor, nach Ausschöpfung der Studiengutscheine Studienbeiträge zu erheben. Diese Einnahmen für die Hochschulen werden hier nicht beziffert. Für die Ausgestaltung einer sozialverträglichen nachlaufenden Finanzierung, die gleichzeitig sofort verfügbare

⁵⁸ siehe Anhang

Fonds für Bildungsgutscheine: Beiträge und Einnahmen der Länder
 Volumen des Fonds: 1 Milliarde Euro

| BUNDESLAND | Hochschulausgaben pro Land ETAT Millionen Euro | Einzahlungen in den Gutscheinfonds | | Auszahlungen des Gutscheinfonds | | SALDI | | | |
|-------------------------|---|---------------------------------------|-------------|------------------------------------|-------------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|
| | | Nach Einwohnern | Nach BIP | Nach Königsteiner Schlüssel | Nach Studentenzahlen | Mio Euro | vom Etat (Prozent) | Mio Euro | vom Etat (Prozent) |
| | | Mio Euro | Mio Euro | Mio Euro | vom Etat (Prozent) | Mio Euro | vom Etat (Prozent) | Mio Euro | vom Etat (Prozent) |
| Baden-Württemberg | 2190 | 130 | 148 | 127 | 5,8 | 112 | 5,1 | -15 | -0,7 |
| Bayern | 2310 | 150 | 174 | 148 | 6,4 | 119 | 5,2 | -29 | -1,3 |
| Berlin | 1216 | 41 | 37 | 49 | 4,0 | 72 | 5,9 | 23 | 1,9 |
| Brandenburg | 301 | 31 | 21 | 31 | 10,3 | 20 | 6,6 | -11 | -3,7 |
| Bremen | 196 | 8 | 11 | 9 | 4,6 | 15 | 7,7 | 6 | 3,1 |
| Hamburg | 484 | 21 | 36 | 25 | 5,2 | 36 | 7,4 | 11 | 2,3 |
| Hessen | 1183 | 74 | 91 | 73 | 6,2 | 85 | 7,2 | 12 | 1,0 |
| Mecklenburg-Vorpom. | 374 | 21 | 14 | 22 | 5,9 | 15 | 4,0 | -7 | -1,9 |
| Niedersachsen | 1346 | 97 | 86 | 93 | 6,9 | 80 | 5,9 | -13 | -1,0 |
| Nordrhein-Westfalen | 3437 | 219 | 219 | 215 | 6,3 | 270 | 7,9 | 55 | 1,6 |
| Rheinland-Pfalz | 676 | 50 | 44 | 47 | 7,0 | 47 | 7,0 | 0 | 0,0 |
| Saarland | 206 | 13 | 12 | 13 | 6,3 | 10 | 4,9 | -3 | -1,5 |
| Sachsen | 956 | 52 | 36 | 54 | 5,6 | 50 | 5,2 | -4 | -0,4 |
| Sachsen-Anhalt | 520 | 30 | 21 | 32 | 6,2 | 22 | 4,2 | -10 | -1,9 |
| Schleswig-Holstein | 423 | 34 | 31 | 33 | 7,8 | 23 | 5,4 | -10 | -2,4 |
| Thüringen | 460 | 29 | 20 | 30 | 6,5 | 24 | 5,2 | -6 | -1,3 |
| Summe/Mittelwert | 16278 | 1000 | 1001 | 1001 | 6 | 1000 | 6 | -1 | -6,1 |

Gelder für die Hochschuleinheiten mobilisiert, die die Lehre veranstalten, bieten sich verschiedene Varianten an: Der Bildungskredit, den die Bundesregierung 2001 im Zusammenhang mit der damaligen BAföG-Novellierung eingeführt hat oder andere Banklösungen.⁵⁹

Stiftung für gute und innovative der Lehre

Die Finanzierung setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen.

■ *Goldverkäufe der Bundesbank.* Durch die Einführung des Euro haben sich die geldpolitischen Rahmenbedingungen in Europa grundlegend geändert. Eine Folge davon ist, dass die Goldreserven der nationalen Zentralbanken nicht mehr in dem bisherigen Umfang benötigt werden. Europaweit stehen daher diese Reserven zur Disposition, und auch die Deutsche Bundesbank erwägt entsprechende Verkäufe. Konkret ist vorgesehen in den kommenden fünf Jahren Gold von einem erwarteten Gegenwert von insgesamt fünf Milliarden Euro zu verkaufen. Von vielen Seiten wurde in jüngster Zeit vorgeschlagen, die Erlöse aus diesen Verkäufen zum Grundkapital einer

Stiftung zu machen, mit der Forschung und Lehre gefördert werden. Unterstellt man vorsichtig einen erwirtschafteten Zinssatz von etwa 5 % p.A., so werden nach dem Verkauf der Reserven allein aus diesem Vermögen nach fünf Jahren operative Mittel von rund 250 Millionen Euro pro Jahr freigesetzt.

■ *Einsparungen beim Hochschulbau; Sondermittel.* Die Hälfte der Minderausgaben des Bundes beim Hochschulbau, also 250 Millionen Euro jährlich – kommt der Stiftung zugute. Diese Mittel sind insbesondere in den ersten Jahren ausschließlich operativ zu verwenden, so dass die beim Hochschulbau beim Bund eingesparten Mittel weiter zirkulieren und den Hochschulen auf anderem Wege vollständig und unmittelbar wieder zufließen – wengleich nach einem anderen, stärker leistungsbezogenen Schlüssel. Mittel des Bundes und der Länder aus Sonderprogrammen und Modellversuchen, die derzeit noch durch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung verwaltet werden (und die hier nicht beziffert werden), stocken den Beitrag aus Haushaltsmitteln weiter auf.

⁵⁹ Zu diesem Aspekt hat der Bundestagsabgeordnete Matthias Berninger, Bündnis 90/Die Grünen einen Vorschlag vorgelegt. Zwar befaßt sich dieser mit der Vorfinanzierung allgemeiner Studiengebühren, die nach dem Studium zurückzuzahlen sind. Er lässt sich aber auf die Vorfinanzierung der Hörergelder für Langzeitstudierende übersetzen.

■ *Spenden und Sponsorenmittel.* Die Stiftung kann Spenden, Sponsorenmittel, Hinterlassenschaften, etc. annehmen. Das genaue Aufkommen dieser Finanzierungsquelle lässt sich nicht genau beziffern und vorhersagen. Es hängt unter anderem von der Qualität, dem Prestige, der Unabhängigkeit, nicht zuletzt aber auch vom inhaltlichen Ideenreichtum der Stiftung ab. Einen Eindruck für die Größenordnung, in der Mittel seitens der Wirtschaft zu erwarten sind, liefern Zahlen des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft: „Fast 900 Millionen Euro flossen 2001 über FuE-Aufträge von der Wirtschaft an die Wissenschaft (Hochschulen, außeruniversitäre Forschungsinstitute), fast 140 Millionen Euro stellt die Wirtschaft auf dem Wege gemeinnütziger Spenden für die Wissenschaft bereit (2000).“⁶⁰ Diese Zahlen beziehen sich auf Mittel für die Forschung, es ist allerdings zu erwarten, dass sich mit einem attraktiven Stiftungsangebot für die Lehre ebenfalls Mittel in erheblichem Umfang akquirieren lassen. Ein Aufkommen von gut 50 Millionen Euro allein an Spenden seitens der Wirtschaft erscheint realistisch. Hinzu kommen Zuwendungen aus anderen Teilen der Gesellschaft.

Insgesamt ergibt eine grobe Schätzung ein mittelfristiges operatives Finanzvolumen von 250 Millionen (Bundesbank) plus mindestens 250 Millionen Euro (Hochschulbau zuzüglich der hier nicht bezifferten Sonderausgaben) sowie der Zuwendungen von dritter Seite (geschätzte 50 Millionen), insgesamt also mindestens 550 Millionen Euro jährlich.

Das schrittweise Anlaufen der Geldströme (insbesondere der Komponenten aus Gold und Zuwendungen) schränkt die Stiftung nicht ein, da sie in den ersten Jahren keine Mittel für früher bewilligte Projekte benötigt. Der Umfang erscheint groß genug, um Wirkungen zu erzielen, und klein genug, um keine Überangebote entstehen zu lassen. Die Stiftung ist auf diese Weise finanziell sehr gut ausgestattet und wird die Hochschullandschaft in Deutschland entscheidend verändern. Zum Vergleich: Die Deutsche Forschungsgemeinschaft gibt jährlich ca. eine Milliarde Euro Drittmittel für Forschungsprojekte aller Art aus.

Die Reform der Hochschulbauförderung sowie die Schaffung von Gutscheinfonds und Stiftung in dem vorgeschlagenen Umfang bewirken, dass rund 10 % der gesamten öffentlichen Mittel für die Hochschulen in einer nachfrage- und qualitätsbezogenen Weise vergeben werden. Dies ist ein spürbarer Anteil, der aber gleichzeitig so austariert ist, dass er die Gefahr kontraproduktiver Verwerfungen im Rahmen hält.

Studienfinanzierung – Studentensalär

Das Studentensalär wird in enger Anlehnung an den Bundesausbildungsförderungsfonds (BAFF) gestaltet, den Bündnis 90/Die Grünen in den 90er Jahren als Reformkonzept für die Studienfinanzierung entwickelt haben. Das Konzept sieht vor, dass alle Studierenden unabhängig vom Einkommen der Eltern aus einem Fonds ein Studentensalär erhalten können, dessen Höhe sie jederzeit entsprechend ihrem individuellen Bedarf festlegen können. Nach dem Studium entrichten sie Beiträge in den Fonds, deren Höhe sich sowohl nach ihrem Einkommen als auch dem Umfang der bezogenen Förderung richtet. Die Beiträge sollen den Fonds mittelfristig komplett finanzieren.⁶¹

Ausgaben (das heißt gezahltes Studentensalär). Die Höhe der Ausgaben hängt davon ab, in welchem Umfang Studierende ihren Lebensunterhalt durch das Studentensalär abdecken. Die Studierenden werden ihre alternativen Finanzierungsquellen nicht ohne weiteres aufgeben. Eltern von Studierenden werden ihre Kinder – zumal in der Anlaufphase – weiterhin in beträchtlichem Umfang unterstützen, selbst wenn dies freiwillig geschieht. Und auf Erwerbstätigkeit werden die Studierenden auch nicht verzichten. In internen Arbeitspapieren der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen wurden Modellrechnungen für die zu erwartenden Entnahmen aus dem BAFF gemacht.⁶² Diese beruhen auf folgenden Annahmen:

■ Rückgang der Zuwendungen seitens Eltern und Verwandten auf 75 % im ersten Jahr, danach auf 60%, 50%, 40%, 35% und dann konstant 30%;

■ Schrittweiser Rückgang der Erwerbseinnahmen um 30%, auf 70 % des heutigen Umfangs;

■ Unveränderte Gesamteinnahmen der Studierenden;

■ Allmähliches Anwachsen der Kosten durch die Möglichkeit, die Fördermittel zu strecken; schrittweise auf 10%.

Hieraus ergab sich für die ersten sechs Jahre ein stetig wachsender Bedarf von umgerechnet

- 2,7 Milliarden Euro im 1. Jahr,
- 3,7 Milliarden Euro im 2. Jahr,
- 4,4 Milliarden Euro im 3. Jahr,
- 5,4 Milliarden Euro im 4. Jahr,
- 5,7 Milliarden Euro im 5. Jahr und
- 5,8 Milliarden Euro ab dem 6. Jahr

⁶⁰ Vgl. <http://www.stifterverband.de/site/php/politik.php?SID=&seite=Spendenstatistik,14.6.2004>

⁶¹ vgl. Berninger, M. Beck, M. (Bremen) u.a. (1997)

⁶² Kuckert, B. (1997), Kuckert, B. (2000)

Bei voller Ausschöpfung hätte der BAFF 1998 noch etwa 7,9 Milliarden Euro gekostet; heute sind es 8,7 Milliarden Euro (bei 600 Euro Höchstsatz gemäß der Düsseldorfer Tabelle), dies entspricht einem Zuwachs von 10%. Unterstellt man überschlägig, dass auch die anderen Einnahmequellen sich in dieser Weise angepasst haben, so ergibt dies einen Gesamtbedarf von

- 3,0 Milliarden Euro im 1. Jahr,
- 4,1 Milliarden Euro im 2. Jahr,
- 4,8 Milliarden Euro im 3. Jahr,
- 5,9 Milliarden Euro im 4. Jahr,
- 6,3 Milliarden Euro im 5. Jahr und
- 6,4 Milliarden Euro ab dem 6. Jahr

Einnahmen (aus Familienleistungsausgleich). Studierende werden im Rahmen des Familienleistungsausgleichs nicht mehr als Kinder berücksichtigt. Der Umfang dieser Leistungen beziehungsweise Steuererleichterungen wurde detailliert berechnet und von den erwarteten Ausgaben abgezogen.

Die Leistungen des Familienleistungsausgleichs sind seit dem Regierungswechsel 1998 wiederholt verändert worden, und zwar in folgenden Punkten:

■ Kindergeld und Kinderfreibetrag wurden erhöht. Der für die anzustellende Rechnung relevante Wert ist das Kindergeld für die beiden ersten Kinder, das monatlich 154 Euro (300 Mark) gegenüber 230 Mark vor dem Regierungswechsel beträgt. Vor dem Regierungswechsel betrug der jährliche Aufwand für Studierende nach einer Bund-Länder-Schätzung 3,235 Milliarden Mark, das heißt rund 1,62 Milliarden Euro. Die erfolgte Erhöhung um 77 % erhöht somit die Kosten auf 2,11 Milliarden Euro.

■ Der Ausbildungsfreibetrag wurde gekürzt. Er beträgt heute 924 Euro jährlich; die Unterscheidung zwischen auswärts und daheim wohnenden Kindern wurde abgeschafft. Für

auswärts wohnende Studierende betrug er vor dem Regierungswechsel noch 4200 Mark. Die jährlichen Kosten wurden damals auf etwa 440 Millionen Euro geschätzt. Ein erneute Schätzung würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen; es erscheint aber naheliegend, von einer Halbierung der Summe auszugehen, das heißt von rund 220 Millionen Euro.

■ Der Haushaltsfreibetrag für alleinstehende Eltern wurde abgeschafft. Für Studierende wurde im Rahmen dieses Freibetrages vor dem Regierungswechsel ein Betrag von jährlich 140 Millionen Mark, also gut 70 Millionen Euro aufgewendet.

■ Die Aufwendungen für das BAföG haben sich von 0,84 (1998) auf 1,34 Milliarden Euro jährlich (2002) erhöht.

Die einschlägigen Finanzvolumina aus dem Familienleistungsausgleich verändern sich also um +490 Millionen Euro (Kindergeld), um -220 Millionen Euro (Ausbildungsfreibetrag), um -70 Millionen Euro (Haushaltsfreibetrag), um +500 Millionen Euro (BAföG), insgesamt also um 700 Millionen Euro.

1998 betrug das Gesamtvolumen der Leistungen im Familienleistungsausgleich, die durch die Einführung des BAFF obsolet würden, 8,63 Milliarden Mark, umgerechnet also rund 4,5 Milliarden Euro. Kommen die berechneten 700 Millionen Euro hinzu, so werden heute etwa 5,2 Milliarden Euro freigesetzt, wenn der BAFF eingeführt wird und Studierende nicht mehr im Familienleistungsausgleich berücksichtigt werden.

Modellrechnung: Entwicklung des Kontostandes. Die im Rahmen des Familienleistungsausgleichs gekürzten Leistungen fließen als Einnahmen in den BAFF, andererseits fließen die entnommenen Fördermittel als Ausgaben wieder ab. Es ist davon auszugehen, dass die Kosten des Fonds in den allerersten Jahren vergleichsweise gering sein werden und dass sogar Überschüsse möglich sind. Unterstellt man beispielsweise die Kosten, die sich aus der oben besprochenen Modellrechnung ergeben, so entwickeln sich die Kosten per saldo siehe Tabelle 2.

Tabelle 2: Modellrechnung: Einnahmen/Einsparungen versus Ausgaben

| in Mrd. Euro: | Einnahmen | Ausgaben | Differenz | Kontostand |
|---------------|-----------|----------|-----------|------------|
| 1. Jahr | 5,2 | 3,0 | + 2,2 | + 2,2 |
| 2. Jahr | 5,2 | 4,1 | + 1,1 | + 3,3 |
| 3. Jahr | 5,2 | 4,8 | + 0,4 | + 3,7 |
| 4. Jahr | 5,2 | 5,9 | - 0,7 | + 3,0 |
| 5. Jahr | 5,2 | 6,3 | - 0,9 | + 2,1 |
| ab 6. Jahr | 5,2 | 6,4 | - 1,2 | + 0,9 |

Zins- und Beitragseinnahmen sind hierbei noch nicht berücksichtigt. Das Beitragsaufkommen wird in der zweiten Hälfte des ersten Jahrzehnts ein Niveau erreichen, das eine mindestens kostenneutrale Finanzierung erwarten lässt.

Die Modellrechnung beruht auf zahlreichen Annahmen über die Reaktionen von Studierenden und ihren Eltern auf die Einführung des Studentensalärs. Diese Annahmen können für sich Plausibilität in Anspruch nehmen. Empirisch gesichertes Wissen liegt jedoch weder zu ihrer Begründung noch für gegenteilige Annahmen vor. Vorhandene empirische Erkenntnisse zum studentischen Erwerbsverhalten oder elterlichen Finanzierungsgewohnheiten können nur unter erheblichen Vorbehalten extrapoliert werden: Zu sehr unterscheidet sich das Studentensalär von bisherigen Gewohnheiten und Praktiken der Studienfinanzierung. Deshalb bewegen sich die Annahmen, die der Modellrechnung zugrunde gelegt werden können, innerhalb eines breiten Bandes von Möglichkeiten. Alternative Varianten sind denkbar. Die Konstruktionsprinzipien des Modells sind jedoch hinlänglich flexibel, um verschiedenen Umständen gerecht zu werden. Gestaltet sich beispielsweise die Finanzierung in der Anlaufphase schwieriger als erwartet, so sind eine Reihe modellgerechter Anpassungsmaßnahmen denkbar. Als erste Stellschraube bietet sich an, die nach dem BAFF vorgesehene Altersgrenze von 37 Jahren abzusenken. Darüber hinaus bietet sich der ertragreichere Schritt an, einen Teil des Salärs (den, der an Studierende oberhalb einer gewissen Altersgrenze gezahlt wird, oder auch den Teil, der für die beiden letzten Hochschulsemeister vorgesehen ist) als herkömmlichen Bankkredit der Kreditanstalt für Wiederaufbau zu gewähren. Die Bildungskredite, die bereits heute als Ergänzung des BAföG bestehen, bieten dann eine sinnvolle und etablierte Möglichkeit, die entfallene Leistung zu kompensieren, ohne dabei öffentliche Kassen zu bemühen. Diese Maßnahmen erscheinen jedoch nach heutigem Stand nicht erforderlich.

Studentensalär – alternative Finanzierung

Im November 2003 hat der Bundesvorstand der CDU auf Vorschlag von Friedrich Merz MdB ein neues Steuerkonzept beschlossen. Dieses sieht vor, sämtliche Steuerfreibeträge abzuschaffen, hierdurch die Bemessungsgrundlage zu verbreitern und eine Absenkung der Grenzsteuersätze zu ermöglichen. Das Steueraufkommen bleibt hierdurch im Wesentlichen unangetastet. Das Konzept sieht überdies vor, dass der Grundfreibetrag deutlich angehoben und für Erwachsene und Kinder einheitlich 8.000 Euro beträgt.

Mit der Einführung des Studentensalärs entfällt die Grundlage für den Freibetrag auf Seiten der Eltern. Überschlägig kann man davon ausgehen, dass die Eltern jeweils zur Hälfte Grenzsteuersätze von 24 % beziehungsweise 36 % entrichten, im Mittel also 30 %. Bei dem vorgesehenen Grundfreibetrag von 8.000 Euro ergibt dies eine Steuererleichterung von 2.400 Euro je Studierenden, das sind monatlich 200 Euro. Dies würde sich (für die betreffenden hohen Einkommen) auswirken wie eine Kindergelderhöhung von 154 Euro auf 200 Euro, das heißt um rund 30 %. Der Posten Kindergeld wäre dann von 2,11 Milliarden Euro auf 2,74 Milliarden Euro zu erhöhen. Der Ausbildungsfreibetrag, dessen Kosten oben mit 220 Millionen Euro überschlagen wurden, reduziert diese Summe auf 2,52 Milliarden Euro. Die Einnahmen aus den Änderungen im Familienleistungsausgleich würden sich also nochmals um 410 Millionen Euro erhöhen und die Finanzierung zusätzlich erleichtern.

6. STUDIENGEBÜHREN?

Zahlreiche politische Akteure erheben Forderungen nach einer Eigenbeteiligung der Studierenden an den Kosten ihrer Ausbildung und leiten hieraus Studiengebühren ab. Von den Gebühren werden nicht unerhebliche Einnahmen für die Hochschulen erwartet. Studiengebühren gelten derzeit als die vorrangige Quelle, mit der zusätzliche Mittel für die Hochschulen erschlossen werden sollen. Allerdings hat die Hochschulrektorenkonferenz schon 1996 alles zu Studiengebühren gesagt.⁶³ Die Forderung nach Studiengebühren ist ein Beispiel für die Überzeichnung der Wirksamkeit eines einzelnen Finanzierungsinstruments. Andererseits gerinnt sie zunehmend zur puren Notstandsmaßnahme in einer angespannten Haushaltslage. Ausgerechnet in einer Situation, in der die öffentliche Hochschulfinanzierung international zurückfällt, in den Länderhaushalten die Zuwendungen für die Hochschulen teilweise massiv gekürzt werden und die Schwierigkeiten der Politik wachsen, die öffentliche Verantwortung für die Hochschulen noch angemessen wahrzunehmen, erschallt der Ruf nach Gebühren auch aus dem politischen Raum lauter. Er belegt eher Politikversagen als politische Vernunft. Und ausgerechnet in dieser Situation werden das Konstrukt des „kostenlosen Studiums“ und die Figur der Krankenschwester, die den künftigen Arzt alimentiert, immer vehementer lanciert. Der Populismusverdacht liegt nahe. Die Forderung nach Studiengebühren erweckt andererseits den Eindruck politischer

⁶³ "Nach Abwägung der Vor- und Nachteile, Wirkungen und Konsequenzen von Studiengebühren lehnt das Plenum der HRK die Einführung von Studiengebühren ab. Es hält Studiengebühren unter den gegenwärtigen Bedingungen für nicht geeignet, zur Behebung der gravierenden Unterfinanzierung der Hochschulen beizutragen. Sie würden vielmehr negative Folgen für die soziale Gerechtigkeit und den Generationenvertrag haben. Darüber hinaus ist zu befürchten, daß Einnahmen aus Studiengebühren zum Anlaß genommen würden, die staatliche Finanzierung der Hochschulen weiter zu kürzen." HRK (1996); vgl. auch Hönigsberger (2000). Der diesen Aussagen entgegenstehende jüngste Beschluss der HRK (2004) erscheint gegenüber dem bereits erreichten Niveau der Lageanalyse ein Rückschritt und eher oberflächlich. Er erinnert an das taktische Plädoyer einer Reihe von Politikern, die durch eine Ausbildungsplatzabgabe die Unternehmen dazu zwingen wollen, mehr Ausbildungsplätze anzubieten. Ob dieses taktische Kalkül aufgeht und die Forderung nach Gebühren mehr Mittel für die Hochschulen mobilisiert, ist eher fraglich.

Naivität, insbesondere wenn sie im Wissenschaftssystem erhoben wird. Es besteht die reale Gefahr, dass die Mehreinnahmen der Hochschulen durch Studiengebühren in den Ländern eine Kürzung der öffentlichen Mittel nach sich ziehen oder – falls die Gebühren direkt in die Länderhaushalte fließen – lediglich zur Haushaltssanierung verwandt werden.

Die Studierenden beteiligen sich bereits heute in weit größerem Umfang an den Kosten ihrer Ausbildung als es die meisten Befürworter in Form von Studiengebühren fordern. Studierende, die nach dem BAföG gefördert werden, müssen einen Teil ihrer Förderung als Darlehen refinanzieren. Studierende, die nicht oder nur zum Teil gefördert werden, sind oft gezwungen, neben dem Studium in erheblichem Umfang Geld für den Lebensunterhalt zu verdienen.

Akademiker genießen dank ihrer Ausbildung persönliche Vorteile, eine attraktive Lebensphase, durchschnittlich höhere Einkommen, bessere Beschäftigungsaussichten. Das Studium junger Menschen kommt jedoch nicht nur ausschließlich ihnen selbst, sondern auch der Gesellschaft zugute. Beide Seiten investieren und erzielen eine ansehnliche positive private beziehungsweise öffentliche Rendite. Es stellt die Wissenschaft der Ökonomie jedoch vor erhebliche methodische Schwierigkeiten, beide Renditen zu quantifizieren, zueinander ins Verhältnis zu setzen und in die Betrachtung außerdem nicht-monetäre beziehungsweise nicht-monetarisierbare Effekte einzubeziehen. Ungeachtet aller Messprobleme ist zu betonen: Beide Renditen sind positiv, das heißt die Hochschulen sind ein Platz, wo Gesellschaft und Hochschulangehörige symbiotisch und nicht parasitär zusammenwirken. In Deutschland liegen die privaten Renditen des Hochschulstudiums im übrigen weit unter den Renditen in Ländern mit Studiengebühren und auch noch unter dem OECD-Durchschnitt.⁶⁴ Auch die Verteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung in Deutschland wurden bislang weder systematisch erfaßt, noch werden sie konsensual bewertet. Dass durch die öffentliche Hochschulfinanzierung eine Umverteilung von Arm zu Reich organisiert wird und wie weit die Akademiker die Kosten ihres Studiums tragen, kann methodisch gesichert nicht behauptet werden. Wenig strittig und eher unwahrscheinlich sind die Verteilungswirkungen im Querschnitt. Dagegen sind die langfristigen Verteilungswirkungen ungeklärt, da es an Längsschnittuntersuchungen mangelt, die die tatsächlichen Lebensinkommensverläufe berücksichtigen.⁶⁵

Die gezielte Subvention privater Renditen und Einkommen hat sich außerdem im Lauf der Zeit zu einer wesentlichen Staatsfunktion entwickelt und ist auch jenseits des Bildungswesens anzutreffen (Landwirtschaft, Bergbau,

Werften). Unterschiedliche Bildungsrenditen von Akademikern und Nicht-Akademikern und problematische Verteilungswirkungen verweisen zuallererst auf Defizite des Steuersystems und fordern deshalb zuallererst die Steuerpolitik und nicht die Hochschulpolitik heraus. Selbst wenn die privaten die öffentlichen Renditen übersteigen, liefert das keine hinreichenden Gründe für Studiengebühren – insbesondere nicht dafür, dass die Gebühren den Hochschulen zukommen sollen. Die Konsequenz aus einer Verzinsungskonzeption öffentlicher Investitionen wäre vielmehr auch im Falle der Hochschulen, dass die „Zinsen“ dorthin zurückfließen, woher das investierte Kapital stammt: in den allgemeinen Staatshaushalt. Dies wird auch vielfach begründet befürchtet. Für dieses Rückflussmanagement eignen sich Steuern jedoch grundsätzlich besser als Studiengebühren. Wenig plausibel bleibt auch, wieso aus dem etwaigen Umstand einer Verteilungswirkung der Hochschulfinanzierung zugunsten der Akademiker nicht sofort geschlossen wird, die nicht-akademischen Schichten zu entlasten, ihnen den Hochschulzugang zu erleichtern oder auch nicht-akademische Bildungsgänge stärker zu fördern. Denn das gesellschaftspolitische Skandalon der Bildungsfinanzierung in der demokratischen Republik liegt nicht in der hohen Subvention der Hochschulausbildung. Sie wird durch den Eintritt in die Wissensgesellschaft zum Normalfall und zum Standard, der den maßgeblichen Bezugspunkt für Gerechtigkeitsüberlegungen liefert. Der Verstoß gegen Grundvorstellungen staatsbürgerlicher Gleichheit und sozialer Gerechtigkeit liegt vielmehr darin, dass andere Bürger, die nicht-akademische Ausbildungswege einschlagen, öffentlich erheblich weniger subventioniert werden.

Die ökonomische Debatte⁶⁶ über Effizienz, private und staatliche Renditen eines gebührenfreien Studiums, Umverteilung von Arm zu Reich und zwischen sozialen Schichten liefert der Politik keine gesicherten Hinweise über die Verteilung der Belastungen und Benefits eines Hochschulstudiums. Eine tragfähige Begründung für Studiengebühren in Deutschland ist aus den vorliegenden Untersuchungen nicht abzuleiten. Längst ist auch über die Tauglichkeit internationaler Vorbilder und die Übertragbarkeit von Studiengebührenmodellen anderer Länder eine wissenschaftliche Kontroverse ausgebrochen.⁶⁷ Der Verweis auf andere Länder ist zur Begründung von Studiengebühren in Deutschland wenig stichhaltig. Insbesondere führt der Rückgriff auf die Erfahrungen mit Studiengebühren in angelsächsischen Ländern nicht weiter. Zu andersartig sind Hochschulsysteme, Bildungstraditionen, die spezifischen Kombinationen von Ausbildungsförderung und Gebühren sowie gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Anstatt eines übereifrigen Rückgriffs auf ausländische Erfahrungen scheint beträchtliche Skepsis gegenüber der Ambition ratsam, ein einzelnes

⁶⁴ Konegen-Grenier (2003), S. 233.

⁶⁵ Vgl. die umfassende Darstellung einschlägiger Studien durch Barbaro (2001)

⁶⁶ Vgl. die Kontroverse zwischen Gröske (1994) und Sturn/Wohlfahrt (2000) sowie CHE (2000)

⁶⁷ Nagel (2002), Strate (2004)

Instrument aus fremden historisch-gesellschaftlichen Kontexten zu isolieren und umstandslos in ein anderes Finanzierungssystem zu verpflanzen. Ausgerechnet die Praxis der Studiengebühren in Österreich, dem Land mit ähnlichen Hochschultraditionen und -strukturen wie Deutschland, liefert ein besonders abschreckendes Beispiel.

Über diese Grundsatzfragen hinaus werfen die Forderungen nach Studiengebühren in Deutschland, die bislang im politischen Raum vorgetragen wurden, eine Reihe von konzeptionellen Detailproblemen auf:⁶⁸

■ Kein politisches Konzept für die allgemeine Einführung von einheitlichen Studiengebühren für alle Hochschulen und Fächer stellt die erheblich differierenden Kosten verschiedener Studiengänge in Rechnung oder bemüht sich um eine kosten-nahe Gestaltung der Gebühren. Entsprechend wird die *gebühren- und abgabenrechtliche* Problematik einer ungleichen anteiligen Kostenbelastung der Studierenden durch gleiche Gebühren in allen Fächern nur unzulänglich reflektiert.⁶⁹

■ Verschiedene Konzepte richten sich einseitig an die Studierenden und benutzen Gebühren als Sanktionen, ohne eine Leistungsoptimierung auf Seiten der Hochschulen zu erreichen (zum Beispiel Gebühren für „Langzeitstudierende“). Es ist deshalb kaum wahrscheinlich, dass sie die behaupteten Steuerungseffekte erreichen.

■ Kein Konzept hat bisher die zentrale Bedingung einer rationalen Debatte befriedigend gelöst: der Einführung der Gebühren eine sozialstaatlich wie bildungspolitisch gleichermaßen tragfähige Reform der Studienfinanzierung vorzuschalten, um die Bezahlbarkeit der Gebühren sicherzustellen. Ebenso wenig ist ein umfassendes Stipendiensystem in Sicht.⁷⁰

■ Keiner der vorliegenden Pläne für Studiengebühren kommt auch nur ansatzweise zu einer Lösung, die negative Einflüsse auf die Studienneigung, neue Benachteiligungen und Bildungsbarrieren umfassend in den Blick nimmt, geschweige denn vermeidet. Gesellschaftlich gewünschte oder individuell notwendige Lebensentwürfe junger Menschen wie die Vereinbarkeit von Familie und Studium oder vielfältige Kombination von Studium und Beruf bleiben ausgeblendet. Studiengebühren verstärken die Abhängigkeit von Eltern, die Gebühren zahlen müssen, und Staat, der sie erlassen muss, zusätzlich, statt sie abzubauen. Sie bestärken Paternalismus, wo sie Kundensouveränität zu schaffen vorgeben. Weit-

reichende Erlasse für Gebühren aus sozialen Gründen blenden wieder gebühren- und abgabenrechtliche Probleme aus und mindern außerdem die erhofften Einnahmen.

■ Überlegungen zu einkommensabhängigen „nachlaufenden“ Studiengebühren (Akademikersteuer) versuchen zwar, die fach und hochschulspezifischen Renditen der Hochschul-ausbildung zu berücksichtigen. Sie entkoppeln aber die Gebüh-renzahlung von den Ausbildungskosten und werfen wegen der ungleichen Belastung der Absolventinnen und Absolventen durch unterschiedliche Expost-Gebühren weitere gebühren- und abgabenrechtliche Probleme auf. Sie unterschätzen zudem die administrativen Probleme, die Gebühren zielgenau auf verschiedene Hochschulen verschiedener Länder zu verteilen, wenn Studierende die Hochschule gewechselt haben. Gleichzeitig sind nachlaufende Studiengebühren noch weniger geeignet, die Studierenden in die ihnen zugeordnete „Kundenrolle“ zu versetzen als direkte Gebüh-renzahlungen während des Studiums.

■ Durch Studiengebühren werden die Studierenden gegenüber den Vorgängergenerationen, die diese Kosten nicht tragen mussten, zusätzlich belastet. Dieser Belastung entspricht keine neue Gegenleistung, die die Gebühren gegenüber dem Status quo ante rechtfertigen könnte. Eine signifikante Steigerung der Qualität der Hochschulausbildung ist nicht ersichtlich. Die Generationengerechtigkeit wird ausgerechnet im Bildungswesen, das vor allem die jungen Generationen zukunftsfähig machen soll, außer Kraft gesetzt. Im Rahmen einer Akademikersteuer können zwar auch die Generationen zur Finanzierung der Hochschulen herangezogen werden, die seit der Abschaffung der Hörergelder gebührenfrei studiert haben, jedoch steht dieser Gebühr erst recht keine Gegenleistung gegenüber. Zudem ist die nachträgliche Besteuerung von bereits in Anspruch genommenen Leistungen fragwürdig, da ex post keine Möglichkeit zur Vermeidung der Steuer durch anderes Verhalten besteht.

In der ökonomisch dominierten Debatte bleiben umgekehrt die rechtlichen Fragen einer einseitigen Einführung von Studiengebühren durch einzelne Bundesländer weitgehend ausgeblendet. Diese Probleme wachsen in dem Maße, in dem die Einführung von Gebühren seitens eines Landes die freie Wahl der Ausbildungsstätte behindert, ungleiche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet schafft, den Wettbewerb zwischen den Ländern verzerrt und die föderalen Handlungsmöglichkeiten einseitig einschränkt. So kann die Einführung von Gebühren in einem Land zu einer erheblichen Abwanderung von Studierenden in ein anderes Land und zu einem unzulässigen Druck auf andere

⁶⁸ Vgl. auch Berninger, M./Altmann, E. (1997)

⁶⁹ Anders verhält es sich bei dem vorliegenden Konzept. Es sieht zwar einheitliche Gutscheinwerte für alle Fächer vor. Aber es handelt sich dabei nicht um Gebühren. Die gebühren- und abgabenrechtliche Problematik gleicher Gebühren entfällt damit.

⁷⁰ Im jüngsten Beschluss der HRK wird diese Forderung erneut erhoben. Faktisch bedeutet die Forderung Kompensation von Gebühren durch ein staatliches Stipendiensystem. Ein Teil der Studiengebühren soll öffentlich finanziert werden. (HRK 2004)

Bundesländer führen, Gebühren einzuführen, obwohl sie dies nicht wollen. Ebenso kann die einseitige Einführung von Gebühren Probleme für andere Länder bei der Festlegung des Numerus Clausus und für die Arbeit der ZVS aufwerfen.

Grundsätzlich sind Gebührenmodelle denkbar, die nachlaufende Studiengebühren mit einem Stipendien- und Gebührenbefreiungssystem in einer Weise koppeln, die zumindest sozialpolitische Einwände entkräftet.⁷¹ Doch selbst wenn dies nicht der Fall wäre, sind zahlreiche Befürchtungen übertrieben, die mit der Einführung von Studiengebühren verbunden werden. Umgekehrt erscheinen aber auch Erwartungen überzogen, die an ein Verbot von Studiengebühren geknüpft werden. Weder würden Studiengebühren aller emanzipatorischen Bildung die Luft ab, noch brechen sie mit den Grundlagen abendländischer Bildungstradition. Und ein Menschenrecht auf kostenfreies und ein Bürgerrecht auf ewiges Studium gibt es nicht.⁷² Andererseits sind Gebühren weder ein zwingendes Gebot ökonomischer Vernunft und sozialer Gerechtigkeit, noch das entscheidende Instrument zur Erziehung des Studentengeschlechts, zur Heilung aller Schwächen der deutschen Hochschulen oder gar zur Sicherung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die drei großen Befreiungsschläge im Bildungswesen – Lehrmittelfreiheit, Schulgeldfreiheit, Studiengebührenfreiheit – haben zwar zur „Bildungsexpansion“ beigetragen. Aber weder einzeln noch zusammen haben sie zu signifikanten Fortschritten beim Hochschulzugang für einkommensschwache soziale Schichten geführt – auch nicht im internationalen Vergleich mit Ländern, die Studiengebühren verlangen. Ein Grund für die Rücknahme dieser getroffenen Entscheidungen ist dies allerdings nicht.⁷³

Insgesamt sind die Gebührenkonzepte für eine erfolgreiche und wirksame politische Implementierung ökonomisch zu anfechtbar, juristisch zu problematisch, politisch zu umstritten und mit zu vielen Unsicherheitsfaktoren behaftet. Aufgrund konzeptioneller blinder Flecken sowie mangelhafter Abschätzung gesellschaftlicher Folgen sind die vorliegenden Vorschläge nicht entscheidungsreif. Den versprochenen Beitrag zur Lösung der Probleme der Hochschulen leisten Studiengebühren nicht. Und zur hochschulpolitischen Befriedung eignen sie sich nicht. Für die zu erwartenden Einnahmen ist ein hoher hochschul- und gesellschaftspolitischer Preis zu entrichten.

Anders verhält es sich mit dem hier vorgeschlagenen Konzept. Es greift mit der Kombination aus Gutscheinelösung und Studentensalär nach dem BAFF-Modell Elemente der Studiengebührendiskussion produktiv auf, vermeidet aber gleichzeitig deren konzeptionelle Fallstricke. Das Konzept des Studentensalärs verlagert die Refinanzierung von den Kosten

des Bildungsprozesses auf den Lebensunterhalt. Es fordert zwar per Saldo ein wesentlich höheres Maß an Eigenbeteiligung ein, stellt dem aber eine elternunabhängige und bedarfsdeckende Förderung gegenüber, die wesentliche Mängel des BAföG behebt. Der höheren Eigenbeteiligung steht eine erheblich erweiterte und zielgerechter ausgestaltete Förderung gegenüber. Dieses Modell ist damit symbiotisch angelegt, kombiniert eine Forderung mit einem Angebot und verbindet neue Freiheit mit neuer Eigenverantwortung. Die juristische Überprüfung des BAFF-Modells hat im übrigen ergeben, dass es im Gegensatz zu Studiengebühren abgabenrechtlichen Einwänden standhält. Darüber hinaus entlastet es mittelfristig die Haushalte von Bund und Ländern erheblich. Die Gutscheinelösung kann sämtliche Argumente, die in Studiengebühren eine Stärkung der studentischen Nachfrageposition sehen, auch für sich reklamieren. Sie bleibt aber im Gegensatz zu privat zu entrichtenden Gebühren Teil des Systems demokratisch-republikanischer öffentlicher Hochschulfinanzierung.

⁷¹ Der einzige ernst zu nehmende Vorschlag, der eine Stipendienlösung mit einem Gebührensystem verbindet, spielt in der politischen Kommunikation keine wesentliche Rolle: CHE und Stifterverband (1999)

⁷² Ladwig, B. (1999)

⁷³ Ehmann, Ch. (2003), S. 90f

LITERATUR

Barbaro, S. (2001): Gibt es eine Umverteilung von den Armen zu den Reichen durch die öffentliche Hochschulfinanzierung? Tragen die Akademiker die Kosten ihres Studiums? Diskussionsbeiträge des Volkswirtschaftlichen Seminars der Universität Göttingen, Nr. 105

Bensel, N./Weiler, H./Wagner, G.G (Hg.) (2003): Hochschulen, Studienreform und Arbeitsmärkte. Voraussetzungen erfolgreicher Beschäftigungs- und Hochschulpolitik. Bielefeld

Berninger, M. (2004): Die Bundesbildungsbank (internes Diskussionspapier), Berlin

Berninger, M./Altmann, E (Pommelsbrunn) u.a. und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (1997): Hochschul- und Studienfinanzierung: Studiengebühren sind der falsche Weg, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/7473

Berninger, M./Beck, M. (Bremen) u.a. und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (1997): Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung des Bundesausbildungsförderungsfonds (BAFFG), Deutscher Bundestag, Drucksache 13/10883

Bulmahn, E. (2004): Rede der Bundesministerin für Bildung und Forschung, Edelgard Bulmahn anlässlich des Humboldt-Forums am 20. Januar 2004 in Berlin

Bundesarbeitsgemeinschaft Wissenschafts-, Hochschul- und Technologiepolitik von Bündnis 90/Die Grünen – BAG WHT (2004): Beschluss der BAG WHT zu Studien- und Hochschulfinanzierung und Studienkonten

Bundesministerium für Bildung und Forschung/ Kultusministerkonferenz – BMBF/KMK (2000): OECD-Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick“ – Wesentliche Aussagen der OECD zur Ausgabe 2000

Bundesministerium für Bildung und Forschung/Kultusministerkonferenz – BMBF/KMK (2001): OECD-Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick“ – Wesentliche Aussagen der OECD zur Ausgabe 2001

Bundesministerium für Bildung und Forschung/Kultusministerkonferenz – BMBF/KMK (2002): OECD-Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick“ – Wesentliche Aussagen der OECD zur Ausgabe 2002

Bundesministerium für Bildung und Forschung/Kultusministerkonferenz – BMBF/KMK (2003): OECD-Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick“ –Wesentliche Aussagen der OECD zur Ausgabe 2003

Bundesrechnungshof (1997): Mitteilung über die Prüfung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern – Mischfinanzierung – Teil I: Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken – Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG . Bonn

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

Centrum für Hochschulentwicklung – CHE (Hg.) (2000): Umverteilung von unten nach oben durch gebührenfreie Hochschulausbildung – Materialsammlung, Gütersloh

Daxner, M. (1996): Ist die Uni noch zu retten? Zehn Vorschläge und eine Vision. Reinbek bei Hamburg

Daxner, M. (1999): Die blockierte Universität, Frankfurt/Main

Dohmen, D. (2003): Eckpunkte eines StudienCredit-Modells zur Finanzierung der Hochschulen in Baden-Württemberg – Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg, Köln

Dohmen, D./Hoi, M. (2004): Bildungsausgaben in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets; Studie zur Technologischen Leistungsfähigkeit Deutschland Nr. 3-2004, Berlin

Ehmann, Ch. (2003): Bildungsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit, Bielefeld

Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens (2002): Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht. Bielefeld

Foders, F. (2003): Bildungspolitik für Beschäftigung und Wachstum, in: Aktuelle Themen, Nr. 271, Hg. v. Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main

Grözinger, G. (1998): Hochschulen in Deutschland – Unterfinanzierung und Fehllenkung, in: von Weizsäcker, R.K. (Hg.): Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Hg. S. 187ff (Grözinger 1998a)

Grözinger, G. (1998): Hochschulreform im Dreierpack, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/98, S. 457ff (Grözinger 1998b)

Grüske, K.-D. (1994): Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt, in: Lüdeke, R. (Hg.): Bildung Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 221/II, Berlin

Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) (2002): Gut zu wissen. Links zur Wissensgesellschaft. Münster

Heinrich-Böll-Stiftung/Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) (2004): Selbständig lernen. Bildung stärkt Zivilgesellschaft. Sechs Empfehlungen der Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung. Weinheim und Basel

Hochschulrektorenkonferenz – HRK (1996): Zur Finanzierung der Hochschulen, Entschließung des 179. Plenums vom 9. Juli 1996

Hochschulrektorenkonferenz – HRK (2001): Jahresbericht des HRK-Präsidenten Professor Dr. Klaus Landfried für das Jahr 2001

Hochschulrektorenkonferenz – HRK (2004): Pressemitteilung 23/04 vom 9. Juni 2004 „Studienbeiträge als Drittmittel für die Lehre ermöglichen“

Hönigsberger, H. (2000): Konfusion komplett. Der Streit um die Studiengebühren verfehlt die „Wissensgesellschaft“, in: Kommune 7/2000

<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/finanzbehoerde/aktuelles/veroeffentlichungen/koenigsteiner-schluesel/start.html>

<http://www.stifterverband.de/site/php/politik.php?SID=&seite=Spendenstatistik>,

<http://www.studis-online.de/StudInfo/Gebuehren>

http://www.wissenschaft.nrw.de/Ministerium/Wissenschafts_Forschungspolitik/Fragen_Antworten_STFKG/index.html

Konegen-Granier, Ch. (2003): Hochschulen: Akademikerbedarf und Strukturreform, in: Klös, H.-P./Weiß, R. (Hg.): BildungsBenchmarking Deutschland. Was macht ein effizientes Bildungssystem aus? Köln, S. 209-286

Kuckert, B. (1997): Die Kosten des BAFF, Bonn

Kuckert, B. (2000): Die Finanzierung des BAFF, Berlin (internes Diskussionspapier)

Ladwig, B. (1999): Bildung und Gerechtigkeit, in: Gähnende Lehre? Zukunftsperspektiven universitärer Bildung, Berlin

Nagel, B. (2002): Studiengebühren und ihre sozialen Auswirkungen – Eine Analyse von Daten aus den USA, England, Schottland, den Niederlanden, Österreich, Australien und Neuseeland; Kassel

Nitsch, W./Gerhardt, U./Offe, C./Preuß, U.K. (1965): Hochschule in der Demokratie, Neuwied

Schröder, G. (2004): Deutschland 2010: Unser Weg zu neuer Stärke (Erklärung des Bundeskanzlers), in: Deutscher Bundestag Stenografischer Bericht, 100. Sitzung, Donnerstag, den 25. März 2004, Berlin, S. 8908f

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – KMK (2000): Pressemitteilung vom 25.05.2000

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – KMK (2001): Pressemitteilung vom 19.10.2001 zur 295. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz am 18./19. Oktober 2001, Bonn

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – KMK (2003): Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr.167, Bonn

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – KMK (2004): Netzwerk der Exzellenz (Beschluss der 305. Kultusministerkonferenz, 04. März 2004), Bonn

Strate, G. (2004): Studiengebühren – Analyse der sozialen Auswirkungen am Beispiel der Gebührenmodelle ausgewählter Staaten (Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Fachbereich VIII - Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung), Berlin

Sturn, R./Wohlfahrt, G. (2000): Umverteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung in Deutschland, Gutachten im Auftrag des Deutschen Studentenwerks, Graz

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (Hg.) (2003): Bildung neu denken, Opladen

Winnacker, E.-L. (2000): Wir brauchen ein neues Bündnis für Bildung (Interview), in Süddeutsche Zeitung vom 13.06.2000

ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) / HIS (Hochschul-Informationssystem GmbH (2003): Indikatoren zur Ausbildung im Hochschulbereich, Mannheim und Hannover

ANHANG

Der Königsteiner Schlüssel

Vgl.: Internetseite der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg

<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/finanzbehoerde/aktuelles/veroeffentlichungen/koenigsteiner-schluessel/start.html> - 15.5.2004

Der „Königsteiner Schlüssel“ geht zurück auf das Staatsabkommen der Länder der Bundesrepublik Deutschland über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen vom 30./31. Mai 1949. Der Schlüssel regelt die Aufteilung des Länderanteils bei gemeinsamen Finanzierungen. Dabei wird der Gesamtbetrag auf die einzelnen Länder zu zwei Dritteln nach dem Verhältnis ihrer Steuereinnahmen und zu einem Drittel nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl umgelegt.

Der „Königsteiner Schlüssel“ hat sich in der herkömmlichen Berechnung und Gewichtung nach einvernehmlicher Auffassung der Länder bewährt. In dem gut 50-jährigen Zeitraum seiner Anwendung wurde grundsätzliche Kritik weder hinsichtlich der tragenden Elemente noch hinsichtlich deren Gewichtung bekannt. Der Anwendungsbereich geht heute weit über den Forschungsbereich hinaus. Zahlreiche Abkommen beziehungsweise Vereinbarungen greifen inzwischen auf diesen Schlüssel zurück.

Der Königsteiner Schlüssel im aktuellen Wortlaut:

„Der auf alle Länder entfallende Teil des Zuwendungsbetrages wird zu zwei Dritteln nach dem Verhältnis der Steuereinnahmen und zu einem Drittel nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl der Länder aufgebracht. Als Steuereinnahmen gelten die im Länderfinanzausgleich zu Grunde liegenden Steuereinnahmen der Länder. Die Steuereinnahmen erhöhen oder vermindern sich um die Beträge, welche die Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleiches von anderen Ländern erhalten oder an andere Länder abführen. Maßgebend sind die Steuereinnahmen und die vom Statistischen Bundesamt für den 30. Juni festgestellte Bevölkerungszahl des dem Haushaltsjahr zwei Jahre vorhergehenden Haushaltsjahres.“ (Auszug aus dem Staatsabkommen der Länder der Bundesrepublik Deutschland über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen vom 30./31. März 1949 und aktuelle Länderabkommen beziehungsweise Verwaltungsvereinbarungen.)



HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG