

Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft

Andreas Poltermann, Heinrich Böll Stiftung

Beitrag zur Wirtschaftswoche Jahrestagung: Unternehmen Hochschule. Finanzierung heute und morgen. Bonn, 18.-19. September 2006

Die Finanzierung des Systems der deutschen Hochschulen ist seit Jahrzehnten vollkommen unzureichend. Daran wird auch die Erhöhung des Anteils privater Beiträge durch Studiengebühren nichts ändern. Es besteht sogar Grund zu der Befürchtung, dass sich die Einführung von Studiengebühren als ordnungspolitischer Fehlgriff erweisen wird, dessen „soziale“ Detailregelung so viel Aufmerksamkeit und intellektuelle Energie bindet, dass er die notwendige Debatte über die Reformbedürftigkeit politischer Prioritätenfindung und bildungspolitischer Entscheidungen im deutschen politischen System eher verhindert.

Studiengebühren werden die Unterfinanzierung vieler Hochschulen vorübergehend mindern. So werden auch bei uns dem Einstieg in die Gebührenfinanzierung Forderungen nach Gebührenerhöhungen auf dem Fuße folgen. Dafür sprechen alle internationalen Erfahrungen mit diesem Instrument.¹ Die strukturellen Probleme der Hochschulfinanzierung werden sich so aber nicht überwinden lassen: die unzulängliche Finanzierung des Lebensunterhalts der Studierenden, die strukturelle Unterlegenheit des Bildungssystems gegenüber den Finanzforderungen des Sozialsystems, die Probleme der Selbstkoordinierung der Länder und deren unzureichende Übernahme von Verantwortung für das deutsche Hochschulsystem. Gefragt ist eine systemische, ressortübergreifende und sicher auch europäische Perspektive.² Demgegenüber sind Studiengebühren eine weitere isolierte Reparaturmaßnahme aus dem Arsenal einer nicht zukunftsfähigen Politik des *Muddling-Through*.

I. Aktuelle Lage: Studiengebühren, Studienkredite, Studentensalär

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

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

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

Dennoch hat die Einführung von Studiengebühren die Voraussetzungen für die konzeptionelle Arbeit an der Studien- und Hochschulfinanzierung grundlegend verändert. Studiengebühren mögen „sozialverträglich“ gestaltet werden; sozial folgenreich sind sie auf jeden Fall. Denn entgegen der Behauptung der Gebührenpopulisten, das Hochschulstudium sei im Unterschied zu anderen Bildungswegen bisher völlig oder weitgehend kostenlos, ist daran zu erinnern, dass schon bisher die privaten Haushalte einen beträchtlichen Teil der Kosten getragen haben. Sie bringen 78 Prozent der Kosten für Lebensunterhalt, Lernmittel etc. auf; dem stehen Ausgaben für den Bildungsprozess an den Hochschulen gegenüber, die zu 85 Prozent aus öffentlichen Haushalten stammen.³ Diese etwa hälftige Aufteilung charakterisiert das deutsche System und kann auch nicht durch den Nachweis einer hohen privaten Bildungsrendite in Frage gestellt werden. Denn diesen privaten Renditen stehen ebenso hohe soziale Erträge gegenüber, die einen weiterhin hohen Anteil öffentlicher Finanzierung rechtfertigen.⁴ Dazu gehört freilich auch das republikanische System einer progressiven Einkommenssteuer. Die stellt sicher, dass Bürger für Bürger nach ihrer Leistungsfähigkeit zahlen, und zwar für demokratisch legitimierte allgemeine Aufgaben und öffentliche Güter – selbst dann, wenn der steuerzahlende Bürger sie nicht in Anspruch nimmt. So zahlen Zivilisten für das Militär, Nicht-Akademiker für die Hochschulbildung, Städter für die Förderung der Agrarstruktur und Süddeutsche für den Küstenschutz etc. Demgegenüber suggeriert die populistische und sachlich falsche Formel von den Krankenschwestern, die Chefarztsöhnen das Studium finanzieren, ein Klassendenken, das Solidarität nur innerhalb der eigenen Klasse kennt.⁵ Das ist ein vordemokratisches Denken, das von den sozialen Unterschieden ausgeht und auf Unterscheidungen zielt. In dieselbe Richtung zielt auch die Behauptung einer „Gerechtigkeitslücke“ gegenüber der Vielzahl nicht akademischer Ausbildungsberufe, die an privaten Fachschulen gegen teilweise hohe Gebühren erlernt werden.⁶ Doch Studiengebühren, die ausschließlich der Hochschulbildung zugute kommen, werden keinem angehenden Physiotherapeuten nützen. Der muss weiter hohe Gebühren bezahlen und ist in der Regel mehr als Studierende auf die Finanzierung seines Lebensunterhalts durch seine Eltern angewiesen. Die Einführung von Studiengebühren schließt keine Gerechtigkeitslücken, aber sie verändert

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

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

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

⁶ CDU-Fraktion im Hessischen Landtag, Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften, Drs. 16/5747, Begründung:I. Vorbemerkung S.11.

die Schlussfolgerungen, die sich aus der Kritik am System der Studienfinanzierung ziehen lassen. Die kritischen Argumente sind nach wie vor gültig. Sie beziehen sich auf die unzeitgemäße Elternabhängigkeit und mangelhafte Zielgenauigkeit dieses Förderinstruments.

System der Studienfinanzierung: wenig effektiv – zahlen muss die Mitte

Weder die gegenwärtige Verpflichtung der Eltern zur Finanzierung des Studiums ihrer Kinder noch die staatlichen Transfers durch das BAföG können die Studienfinanzierung sicher stellen. Die staatlichen Transfers sind teuer, haben wenig Effekt und sind unzeitgemäß. Mitten im Prozess der Ablösung von den Eltern verweist der BAföG-Antrag volljährige Bürger noch einmal auf die Abhängigkeit von den Eltern. Das geht vielen gegen den Strich, selbst wenn sie gefördert werden könnten. Sie arbeiten lieber neben dem Studium. Das tun fast 70 Prozent aller Studierenden. Im Durchschnitt tragen Studierende so zu 40 Prozent zu ihrem Lebensunterhalt bei. Das entspricht einem Erwerbsarbeitsvolumen der Studierenden von schätzungsweise mehr als 400.000 Vollzeit-Arbeitsplätzen! Manche Jobs haben auch bildenden Charakter und sind Praktika vergleichbar. Viele dienen hingegen nur dem Broterwerb und verzögern das Studium. Doch selbst damit wird es in Zukunft schwerer werden. Die Umstellung auf die neuen Bachelor- und Masterstudiengänge führt zu einer Verdichtung des Studiums: mehr Präsenzzeiten, mehr Prüfungen – weniger Zeit für Zuverdienst. Dieses Problem wird letztlich auf die Eltern zukommen.

Gegen die Elternabhängigkeit sprechen auch familienpolitische Argumente. So hat der Berliner Familiensoziologe Hans Bertram⁷ festgestellt, dass eine „nachhaltige Familienpolitik“ auf frühe Unabhängigkeit von den Eltern setzen sollte. Die könnte mit dem Auszug von zu Hause beginnen statt erst mit der späten Aufnahme eines Berufs. Elternabhängiges BAföG und Kindergeld führten, besonders bei vielen jungen Männern, zur langen Verweildauer im „Hotel Mama“. Eine gemeinsame Zukunft mit einem Partner oder einer Partnerin und mit Kindern verschwinde so im Laufe der langen Bildungsphase zunehmend aus den Zukunftsoptionen junger Erwachsener. Sinnvoller sei es deshalb, die staatlichen Transfers statt an die Eltern direkt an die junge Generation zu leiten und ihre ökonomische Unabhängigkeit bereits vor dem Berufseintritt zu stärken.

Bildungspolitisch führt die elternabhängige Studienfinanzierung zu Fehlsteuerungen. Trotz teurer BAföG-Transfers blieb der Anteil der Studierenden aus der sozial schwachen Herkunftsgruppe (11% aller Studierenden) enttäuschend niedrig. Kinderfreibeträge führen bei den

⁷ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), *Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik*. Gutachten von Hans Bertram/Wiebke Rösler/Nancy Ehlert. Berlin 2005.

gehobenen und hohen Herkunftsgruppen, deren Kinder an den Hochschulen mit über 60 Prozent ohnehin überproportional vertreten sind, zu hohen Steuernachlässen. Verlierer ist die Mitte, deren Kinder zu wenig oder gar kein BAföG erhalten und die von den Freibeträgen wegen zu geringer Einkünfte nicht profitieren kann. Wahrscheinlich einer der Gründe, warum es bei Kindern aus dieser Herkunftsgruppe in den letzten Jahren zu einem dramatischen Einbruch von 49 auf 29 Prozent kam.⁸ Eine Deckelung der Studiengebühren für BAföG-Bezieher wie in NRW, weitere Gebührenerlasse in kleiner „sozialverträglicher“ Münze in Verbindung mit der Erhöhung der Kinderfreibeträge, die in den Unionsparteien nach wie vor erwogen wird, schmieden an einer großen Koalition der Gering- und Hochverdiener. Die Rechnung wird vor allem die Mitte bezahlen.⁹

Kreditfinanzierte elternunabhängige Studienfinanzierung: Alternative zur Unterhaltspflicht der Eltern?

Noch Mitte der 90er Jahre lehnten die deutschen Hochschulrektoren die Einführung von Studiengebühren ab. Die Unterfinanzierung war damals mit schätzungsweise 4 Mrd. Euro nicht weniger dramatisch als heute. Keine Gebühren ohne eine Reform der Finanzierung des Lebensunterhalts, sagten die Rektoren damals. Sonst komme es zu einer sozialen Schließung der Hochschulen. Dieser Zusammenhang scheint heute unter dem Diktat der Finanzminister vergessen. Doch manchmal offenbaren sich systemische Fragen auch hinterrücks. Das könnte der Fall sein beim Vorstoß der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die 2005 einen bedarfsdeckenden, elternunabhängigen Studienkredit ankündigte und seit Beginn dieses Jahres anbietet. Danach können alle Studierenden, ohne Rücksicht auf Einkommen der Eltern und Studienfach, einen zinsgünstigen Kredit erhalten. Der Vorstoß fiel zeitlich mit dem Studiengebührenurteil zusammen. Die öffentliche Diskussion beschränkte sich deshalb meist auf die Frage, ob hier nicht das Modell darlehensfinanzierter Studiengebühren gefunden sei. Seine weit reichenden Konsequenzen für die Finanzierung des Lebensunterhalts werden dagegen übersehen. Je günstiger die Konditionen (etwa durch staatliche Ausfallbürgschaften) ausgestaltet werden, desto mehr könnte der Studienkredit sich als zumutbare Alternative zum Elternunterhalt etab-

⁸ Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.). Die Wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland. 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Analysen zum sog. „Mittelstandsloch“ S.130ff, bes. 133.

⁹ In NRW werden die Studiengebühren für BAföG-Bezieher auf 10.000 EUR begrenzt und mit dem Darlehensanteil des BAföG verrechnet. Refinanziert wird das über den Ausfallfonds, der von den Hochschulen aus den gezahlten Studiengebühren eingerichtet werden muss. Die sozialpolitische Wohltat, die das Land beschlossen hat, aber nicht selber zahlen will, kostet die Studierenden eine Menge: Er treibt die Kosten für den Ausfallfonds auf 23 Prozent der Gebührensumme, während sie in anderen Ländern bei geschätzten 10 Prozent liegen. Ob diese „sozialverträgliche“ Umverteilung unter den Studierenden demokratischen Ansprüchen an die Fundamentalnorm der Gleichheit entspricht, werden die Verfassungsgerichtshöfe zu entscheiden haben.

lieren und damit das gegenwärtige System von BAföG, Kindergeld und Kinderfreibeträgen für Studierende in Frage stellen. Auch die geplanten Darlehen zur Vorfinanzierung von Studiengebühren weisen in diese Richtung. Hier könnte der Einstieg in eine umfassende Neuordnung der Studienfinanzierung (mit einer gewissen Nähe zum schwedischen Modell einer elternunabhängigen Finanzierung durch Zuschuss (40%) und Darlehen (60%)) gefunden sein, die im Gegenzug beträchtliche Mittel im Umfang von geschätzten 5 Mrd. EUR für die Finanzierung der Hochschulen freisetzen würde – unter der Bedingung allerdings, dass die gegenwärtigen familienpolitischen Leistungen für Studierende weiterhin dem Hochschulsystem zur Verfügung gestellt werden. Die Unterfinanzierung der Hochschulen ließe sich so beheben unter Verwendung öffentlicher Mittel, die schon bisher der Förderung des Studiums gewidmet waren. Studiengebühren könnten vermieden werden. Die Studienfinanzierung könnte weiterhin privat, aber nicht mehr von Kindern in Abhängigkeit von familienbedingten Unterschieden, sondern von erwachsenen, untereinander prinzipiell gleichen Hochschulbürgern getragen werden. Damit wäre auch der Nachteil des von der Heinrich-Böll-Stiftung bisher verfolgten Konzepts des Studentensalärs behoben, dass die Refinanzierung des erforderlichen Fonds für Kredite der heute Studierenden durch die Akademiker von gestern zwar solidarisch, in gewissem Maße aber auch ständisch organisiert würde.

Was aber machen Bildungspolitik und Befürworter von Studiengebühren? Sie lassen zu, dass aktuell Baukindergeld für Studierende und Kindergeld ab dem 25. Lebensjahr ersatzlos und ohne jeden Effekt für die Hochschulen eingespart werden.¹⁰ Finanziell ein schlechtes Geschäft für das Hochschulsystem. Politisch verstellen Studiengebühren zudem den Weg zu jeder kreditfinanzierten Studienfinanzierung, auch zum Studentensalär der Heinrich Böll Stiftung, das keine Bankdienstleistungen vorsieht, sondern zinslose Darlehen aus einem Fonds, der von der Solidargemeinschaft der Absolventen einkommensabhängig gespeist wird. Auch Zwischenlösungen, wie das durch Studienkredite ergänzte Bildungssparen, lösen das Problem nicht, weil Bildungssparen nicht aus der Abhängigkeit von den Eltern herausführt, wiederum eine Vielzahl kleinerer sozialer Flankierungen in Anspruch nehmen und letztlich keine Mittel für die Ausstattung der Hochschulen freisetzen wird. **Studiengebühren und kreditfinanzierte Studienfinanzierung sind politisch nicht vereinbar.**

II. (Bildungs)Grundsicherung

Bildungsfinanzierung in Deutschland ist anachronistisch; sie orientiert sich an Bedürfnissen der Industriegesellschaft

In seinen vergleichenden Analysen zu den öffentlichen und privaten Anteilen der Bildungsausgaben kommt Manfred G. Schmidt zu dem Ergebnis, dass die öffentlichen Ausgaben in Deutschland mit 4,4 Prozent des BIP unterdurchschnittlich sind, die privaten Bildungsausgaben, vor allem für betriebliche Ausbildung, betriebliche Weiterbildung und vorschulische Erziehung mit 1,1 Prozent BIP¹¹ relativ hoch sind und insgesamt eine deutliche Bevorzugung des oberen Sekundarbereichs und (aufgrund hoher privater Beiträge) der beruflichen Bildung aufweist. Diese wird von der Politik trotz unübersehbarer Schwächen vor allem deshalb unterstützt, weil sie für den Staat konkurrenzlos billig ist. Entsprechend liegt der Schwerpunkt der Bildungsfinanzierung in Deutschland auf der Ausbildung für mittlere bis höhere Berufspositionen der Industriegesellschaft und der zugehörigen staatlichen Verwaltung. Schwächen sind dagegen unterhalb und oberhalb dieses Niveaus zu finden: bei der vorschulischen Erziehung, der Bildung und Qualifizierung von Zugewanderten, der Bildung besonders begabter Schüler und bei der Vorbereitung für komplexe Aufgaben in einer auf Wissen und Urteilsfähigkeit ihrer Mitarbeiter angewiesenen wissensbasierten Wirtschaft. „Deutschlands Bildungsfinanzierung schwächelt also ausgerechnet dort, wo es um die Wirtschaftssektoren des 21. Jahrhunderts und um Spitzenförderung geht, während sie für die Wirtschaftssektoren, die im 20. Jahrhundert Ton und Takt angaben, und für die Ausbildung der breiten Masse, einschließlich der Facharbeiterschaft sowie der mittleren und gehobenen Angestellten- und Beamtschaft, hinlänglich gerüstet ist.“¹² Die Gründe sind vielfältig. Besonders hebt Schmidt die hochgradige Politikverflechtung hervor, die den Ländern als Hauptfinanciers des Bildungssystems eine autonome Einnahmen- und Ausgabenpolitik verwehrt. Darauf wird zurück zu kommen sein. Als zweiten Grund nennt Schmidt den Umfang der Kosten der Sozialpolitik, die rund das Sechsfache der Bildungsausgaben betragen und weit schneller wachsen als diese, sowie die strukturelle Schwäche der deutschen Bildungspolitik, der es nicht gelingt, die politische Prioritätensetzung in Konkurrenz zur Sozialpolitik entscheidend zu beeinflussen und entsprechende bildungspolitische Entscheidungen durchzusetzen.

¹⁰ Zudem wird das Signal gesetzt, dass sich die öffentliche Förderung des Studiums künftig auf das Erreichen des Bachelor als Regelabschluss beschränken wird.

¹¹ OECD, *Education at a Glance 2003*. Paris 2005, Table B2.1a, Stand 2002.

¹² Manfred G. Schmidt, „Ausgaben für Bildung im internationalen Vergleich“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 21-22/2003), S.6-11, hier S. 8; ders., „Warum die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland relativ niedrig sind und die privaten vergleichsweise hoch – Befunde des OECD-Ländervergleichs“. In: Uwe Engel (Hg.), *Bildung und soziale Ungleichheit. Methodologische und strukturelle Analysen*. Bonn 2005. S.105-120.

Tertiäre Ausbildung gehört zum obligatorischen Teil der Bildung

In Deutschland spricht alles dafür, die Zahl der Studierenden kontinuierlich, und das heißt auch gegen den langjährigen Trend¹³ die Studierendenquote zu erhöhen. Es gibt in den kommenden Jahren einen wachsenden Bedarf, die aus dem Beruf ausscheidenden Akademiker zu ersetzen. Dazu kommt eine steigende Nachfrage nach Akademikern durch die wissensbasierte Wirtschaft. Der Preis dieser Akademisierung besteht freilich im Abschmelzen des Einkommensvorsprungs, den Hochschulabsolventen noch bis vor 15 Jahren auf dem Arbeitsmarkt realisieren konnten. Deren Einkommen liegt zwar auch heute noch über dem Durchschnitt – Tendenz aber fallend.¹⁴ Viele erzielen kein überdurchschnittliches Einkommen oder arbeiten sogar unter prekären Bedingungen. Das ändert nichts daran, dass Hochschulabsolventen mit nur 5 Prozent weit weniger arbeitslos sind als andere und dass sie mit ihrer Arbeit zufriedener sind, weniger krank werden und bis ins hohe Alter arbeitsfähig sind und auch tatsächlich arbeiten. Sie leisten kontinuierlich Beiträge in die sozialen Sicherungssysteme und belasten diese viel seltener. Die monetäre private Rendite mag nicht mehr herausragend sein – die soziale Rendite und die Steigerung des persönlichen wie des allgemeinen Glücks (Glück hier als sozialökonomische Kategorie)¹⁵ aber ist beachtlich.

Bildungspolitik wird zur Sozialpolitik – zukunftsfähige Sozialpolitik ist Bildungspolitik

Es erscheint daher konsequent, Hochschulbildung als „obligatorischen Teil“ des Bildungssystems der Wissensgesellschaft (Manfred G. Schmidt) zu betrachten und deren Ausbau zu fordern. Damit aber wird der Zugang zu Hochschulbildung zu einer entscheidenden Frage für die Inklusion in die gesellschaftlichen Funktionszusammenhänge. Bildungspolitik wird zur Sozialpolitik – und zukunftsorientierte Sozialpolitik zur Bildungspolitik. Das bedeutet den Bruch mit den in Deutschland etablierten Traditionen konservativer Bildungs- und der Sozialpolitik. Beide sind auf sozialen Ausgleich und Angleichung sozialer Schichten bedacht und nehmen hierzu bei der Unterschiedenheit sozialer Schichten ihren Ausgang, wie sie auch in der Absicherung dieser sozialen Unterschiede ihr Ziel haben - offen in der Sozialpolitik als Absicherung des sozialen Status, verdeckt in der Bildungspolitik als Zuweisung von Bildungschancen

¹³ Der langjährige Trend weist einen Rückgang aus; vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung, *Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration*, Bielefeld 2006, S.102.

¹⁴ Christiane Mück/Karen Mühlenbein: *Lohnt Studieren sich noch? Reaktion des Arbeitsmarkts auf die Ausweitung der Akademikerquote zwischen 1991 – 2001*. Hamburg : Arbeitsbereich Public Management, Hamburger Univ. für Wirtschaft und Politik, 2004 (Public Management ; Nr. 49).

¹⁵ Richard Layard, *Die glückliche Gesellschaft. Kurswechsel für Politik und Wirtschaft*. Frankfurt am Main 2005.

nach der sozialen Herkunft. Der Ausgang von staatsbürgerlicher Gleichheit und das sozial- wie bildungspolitische Ziel der Sicherung von und der Erziehung zu Citizen-ship - wie sie nach 1945 im Rahmen der Re-Education nach dem Vorbild der US High School für das deutsche Bildungssystem einzuführen versucht wurde¹⁶ - war und ist dem deutschen politischen Denken fremd.

Sozialpolitik und Bildungspolitik, obwohl funktional gleichgerichtet, werden bis heute getrennt – oft mit dem stolzen Hinweis, dass sich Bildung, d.h. vor allem höhere Bildung, nicht auf sozialen oder gar ökonomischen Nutzen reduzieren lasse. Demgegenüber machen uns sozialpolitische Nachzügler wie die USA, Australien oder Kanada vor, dass zukunftsorientierte Sozialpolitik ihren Ausgang bei der Gleichheit der Staatsbürger nimmt und als dynamische Bildungspolitik ausgestaltet werden kann. Einer derart in die Sozialpolitik integrierten Bildungspolitik gelingt es auch, Bildung als sozialpolitisch vorrangig zu setzen und die erforderlichen öffentlichen Ressourcen bereitzustellen. In Deutschland scheitert Bildungspolitik hingegen an der Ressourcenkonkurrenz mit der konservativen Sozialpolitik, die auf Statuserhalt gerichtet ist und ihre Ausgaben auf in der Vergangenheit ausgestellte Rechnungen konzentriert.

Der bildungspolitisch dringend erforderliche Durchbruch zu mehr Durchlässigkeit des gesamten Bildungssystems und zu verbessertem Zugang zur Hochschulbildung ist nur in Verbindung mit der Verschiebung der sozialpolitischen Prioritäten zu erzielen. Die Verlagerung der Kosten für die Hochschulfinanzierung auf Private wird die Reform dieses konservativen Systems nur verzögern. Ein anderer, hier vorgeschlagener Weg besteht darin, die Sozialpolitik von Statussicherung auf Teilhabegarantien umzustellen und hierbei in großem Stil öffentliche Mittel aus den Transferprogrammen in Dienstleistungsprogramme, speziell in Bildungsprogramme umzuschichten.

Grundsicherung: von der Statussicherung zur Teilhabegarantie

Mit der Reform von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe wurde der Wechsel von der Lebensstandardsicherung zu Grundsicherungsgarantien bereits eingeleitet. Dieser Schritt kann in Richtung auf eine allgemeine Grundsicherung weiter gegangen werden. Diese sieht in den für die Bildungsfinanzierung interessanten Modellen ein bedingungsloses Grundeinkommen als Anspruch gleicher Staatsbürger vor. Ob eine solche Grundsicherung als „Grundeinkommens-

¹⁶ Report der sog. Zook-Kommission: *Report of the United States Education Mission to Germany*. Washington DC 1946 (Department of State Publication 2664, European Series 16).

versicherung“¹⁷ organisiert wird oder in Gestalt einer negativen Einkommenssteuer, wie sie unlängst auch der Thüringische Ministerpräsident Dieter Althaus¹⁸ vorgeschlagen hat, kann hier offen bleiben. Entscheidend ist, dass der Rückführung von Statuserhalt auf eine garantierte Grundsicherung auch die Garantie von Teilhabe an öffentlichen Gütern, hier der Bildung und der Hochschulbildung entsprechen muss. Alles andere liefe auf ein Verarmungsprogramm hinaus und bedeutete die Selbstabschaffung von Sozialpolitik.

Beides, garantierte Grundsicherung und Zugang zu Bildung/Hochschulbildung, stellt auf die Gleichheit der Bürger ab als Voraussetzung ihrer Freiheit. Eine derart gewonnene Bildungsgrundsicherung böte nicht nur Studierenden die Möglichkeit, sich voll und ganz ihrem Studium zu widmen, sondern auch all jenen, die in vollschulischen und oft gebührenpflichtigen Ausbildungen nicht einmal die Möglichkeit zum Zuverdienst haben. Für sie und alle anderen, die sich in verschiedenen biographischen Phasen weiterbilden und qualifizieren wollen, könnte in der Tat eine „Gerechtigkeitslücke“ geschlossen werden. Der bürgerschaftliche Garantismus sichert gleiche Startchancen. Er stellt jedoch nicht auf gleiche Ergebnisse ab. Auch ein auf die Wissensgesellschaft orientiertes Bildungssystem, das Bildungschancen als soziale Chancen verteilt, wird – selbst wenn dies transparent und fair geschieht - im Ergebnis zur sozialen Differenzierungen führen.

III. Hochschullastenausgleich: die Verantwortung der Länder für das Hochschulsystem

Nachfrageorientierung? Studiengebühren stärken nicht die Nachfrage der Studierenden, sondern lenken die Nachfrage und disziplinieren die Studierenden. Sie werden einen negativen Einfluss auf die Studienbeteiligung insbesondere von Frauen haben.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht dem Bund das Recht abgesprochen hat, im Interesse der Einheitlichkeit ein präventives Verbot auszusprechen, sind es einzelne Bundesländer, die Studiengebühren beschlossen haben. Dies geschah bisher mit einem bemerkenswert robusten Egoismus, der weder die Auswirkungen der eigenen Regelung auf die Hochschulen anderer gebührenfreier Länder bedachte noch die Folgen für das deutsche Hochschulsystem als ganzes. Im Vordergrund stand ein ideologisches Projekt – die Steuerung der Hochschulen durch

¹⁷ Michael Opielka, „Die Idee einer Grundeinkommensversicherung. Analytische und politische Erträge eines erweiterten Konzepts der Bürgerversicherung“. In: Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hg.), *Bürgerversicherung in Deutschland*. Wiesbaden 2005, S.99-139.

¹⁸ Dieter Althaus, *Das Solidarische Bürgergeld* (11.08.2006). Zu finden auf der Website von Dieter Althaus: <http://www.d-althaus.de/index.php?id=52>. Umfassender Überblick über das internationale Netzwerk Grundeinkommen auf der Website: www.grundeinkommen.info.

marktähnliche Beziehungen zwischen dienstleistender Hochschule und zahlenden Studierenden als Kunden, die Etablierung der Studierenden als Konsumenten, die sich das passende Angebot auswählen und die Entfaltung des Wettbewerbs zwischen den Hochschulen um eben diese Konsumenten. Doch Wettbewerb braucht einen Markt mit einer Kultur aus Regeln, die Monopolstrukturen ausschließen, und Vertrauen. Einen solchen Markt gibt es in Deutschland nicht. Hochschulen haben die Funktion regionaler Anbietermonopole, echte Auswahl gibt es unter den Bedingungen einer Knappheit an Studienplätzen nicht. Zudem leitet die Exzellenzinitiative gegenwärtig eine – durchaus sinnvolle – Differenzierung der Hochschulen ein, die mit der Änderung des Kapazitätsrechts ein nachlassendes Interesse zumindest der Eliteinstitute an einer großen Zahl von Studierenden zur Folge haben wird. Studiengebühren unter diesen Bedingungen fördern nicht die „Nachfragemacht“, sondern lenken die Nachfrage und disziplinieren die Studierenden.¹⁹ So werden sich insbesondere Frauen in Erwartung meist längerer Tilgungszeiten für Darlehen für nicht-akademische Bildungswege oder kürze Studiengänge entscheiden. Von ihrer Entscheidung gegen oder für ein Studium hängt aber die politisch und wirtschaftlich als bedeutsam anerkannte Anfängerquote des traditionellen Segments der Studierenden ab.²⁰

Das deutsche Hochschulsystem braucht faire Wettbewerbsbedingungen durch Koordination der Hochschul- und Finanzpolitik der Bundesländer

Auch die notwendige Änderung bzw. Abschaffung des Kapazitätsrechts wird nichts daran ändern, dass ein wichtiger Anteil der öffentlichen Finanzierung der Hochschulen an die Bereitstellung von Studienplätzen gebunden bleibt. Dies kann indikatorengestützt geschehen oder über Gutscheine. Gutscheine verdienen insofern den Vorzug, als sie den richtigen Gedanken haben, dass ein bestimmter Geldwert den Studierenden - auch über Ländergrenzen – an die Hochschule ihrer Wahl folgen sollte. Praktische Erfahrungen mit diesem Instrument gibt es bisher international nur sehr wenige, in Deutschland gar nicht. Diese Wahlfreiheit ist aber, wie ausgeführt, sehr begrenzt, ein Markt oder auch nur Quasi-Markt für Hochschulbildung ist nicht vorhanden. Um Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu ermöglichen, brauchen wir nicht die Konkurrenz der Hochschulen als betriebswirtschaftlichen Unternehmen,

¹⁹ Stefan C. Wolter, *Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung – eine internationale Perspektive*. (Diskussionspapier Nr. 4 der Forschungsstelle für Bildungsökonomie, Universität Bern). Bern 2002.

²⁰ Konsortium Bildungsberichterstattung, *Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration*, Bielefeld 2006, S.102-103 (Übergänge in die Hochschule). Das traditionelle Segment der Studierenden umfasst die Altersgruppe der bis zu 25 Jährigen, die in der Regel mit einem Sekundarabschluss zur Hochschule übergehen. Die nicht-traditionellen Studierenden umfassen diejenigen Studierenden, die nach einer qualifizierenden Berufsausbildung und Erwerbsarbeit oder aufgrund anderer anerkannter Kompetenzen zum Studium zugelassen werden.

sondern faire Wettbewerbsbedingungen durch Koordinierung der Hochschul- und Finanzpolitik der für die Hochschulen verantwortlichen Bundesländer.

Von Bund und Ländern getragene Mischfinanzierungen privilegieren ein Politikfeld gegenüber konkurrierenden Politikfeldern.²¹ Die Föderalismusreform lässt solche Bereiche für die regionale Wirtschaftsförderung, den Küstenschutz und die Agrarstruktur bestehen. Die Finanzierung der Hochschulen soll nicht mehr oder nur sehr eingeschränkt dazu gehören. Umso wichtiger wird die Fähigkeit der Länder zur Selbstkoordinierung. Die bisherige Politik bei der Einführung von Studiengebühren spricht allerdings für das Gegenteil, nämlich für einen ausgeprägten Unwillen zur Selbstkoordinierung. Während die einen den möglichen Effekt der Überwälzung von Lasten auf Dritte, sprich: die mögliche studentische Abwanderung in gebührenfrei Länder, kalt in Kauf nehmen, begründen Nachzügler wie Hessen die Einführung von Studiengebühren unter anderem mit dem Erfordernis der Abwehr studentischer Wanderungsbewegungen aus anderen Gebührenländern.²² Allem Anschein nach hat es aber keine Bemühungen Hessens gegeben, mit anderen Ländern, die an der Gebührenfreiheit festhalten und von ähnlichen Problemen der Wanderung betroffen sind, über andere Abwehrmaßnahmen zu verhandeln; umgekehrt sind auch keine öffentlichen Anstrengungen erkennbar, dass Hessen, das Studiengebühren ja eigentlich befürwortet, aber die Probleme von Ländern ohne Gebühren erkannt hat, mit diesen das Gespräch über mögliche Kompensationen der zu erwartenden Belastungen gesucht hat. „Alternativen: keine“ heißt es im Gesetzentwurf der Hessischen CDU. Offenbar liegt ein kooperativer Föderalismus, der Rücksichtnahme und fairen Wettbewerb zwischen den Ländern möglich macht, außerhalb des Werte- und Denkkosmos der regierenden Partei Hessens.

Hochschullastenausgleich: Die Länder müssen ihre Fähigkeit zur Selbstkoordinierung unter Beweis stellen und Verantwortung für das Hochschulsystem übernehmen

Das deutsche föderative System setzt für die Hochschulfinanzierung die falschen Anreize. Für ein Land wie Berlin (oder die anderen Stadtstaaten) zahlt es sich nicht aus, dass es weit mehr Studienplätze vorhält als für Berliner AbiturientInnen erforderlich. Berlin hat ein positives Wanderungssaldo von 35.000 Studierenden. Damit erbringt das Land Leistungen im Gegenwert von 190 Mio. EUR für andere Bundesländer. Der Länderfinanzausgleich deckt die Kos-

²¹ Stellungnahme des Gutachters Prof. Dr. Hans Meyer bei der Gemeinsamen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrats zur Föderalismusreform. Stenografischer Bericht, 16. Sitzung, S.20-22.

²² „Darüber hinaus werden durch die Beitragspflichtigkeit Wanderungsbewegungen aus anderen Bundesländern vermieden, die ansonsten bedingt durch die zentrale Lage Hessens und seiner Hochschulstandorte zu erwarten wären.“ (Gesetzentwurf der CDU-Fraktion, Drs. 16/5747, A. Problem, S.1)

ten für deren zusätzliche Studienplätze nicht ab, selbst dann nicht, wenn alle Studierenden durch Verlegung ihres ersten Wohnsitzes zu Wahlbürgern würden. Das weiß auch der Berliner Finanzsenator und kürzt deshalb bei den Studienplätzen, wo er nur kann. So verhalten sich alle Länder. Sie versuchen sich auf Kosten der anderen zu entlasten, während die wohlhabenden unter ihnen durchaus in Forschung investieren und dafür auch wohl im Exzellenzwettbewerb belohnt werden. Auf der Strecke bleibt dabei das deutsche Hochschulsystem, nämlich die gesamtstaatliche Verpflichtung zu einem ausreichenden Angebot von Studienplätzen in allen Fächern. Die Abiturientin aus Brandenburg muss dieselbe Chance auf einen Studienplatz in Medizin haben wie der Berliner Abiturient – unabhängig davon, dass die Brandenburger Hochschulen selbst gar keine Medizin anbieten. Diese gesamtstaatliche Verpflichtung wird seit den 70er Jahren verletzt – seit Numerus Clausus, zentraler Studienplatzvergabe und Überlastprogrammen. Abhilfe könnte ein Finanzierungssystem bieten, das den Ländern positive Anreize für den Ausbau ihrer Hochschulen bietet: durch einen Finanzausgleich für Investitionen in Studienkapazitäten. Berlin würde davon erheblich profitieren. Bayern und Baden-Württemberg halten relativ zu wenig Studienplätze vor. Sie ziehen es vor, die Nachfrage ihrer regionalen Arbeitsmärkte durch den Import von AkademikerInnen aus anderen Ländern – insbesondere aus den ostdeutschen Ländern²³ – zu befriedigen. Auf diese Weise profitieren sie von der Wertschöpfung im eigenen Land, die von der Hochschulbildung in anderen Ländern vorbereitet wurde.

Solche Probleme falscher oder fehlender Anreize durch die föderale Finanzverfassung gibt es auf nahezu allen Ebenen des deutschen Bildungssystems, z. B. auch bei den Kindergärten. Im Bereich der Hochschulfinanzierung führen sie aber zu besonders eklatanten Fehlentwicklungen, zum Abbau von Studienplätzen in einer Situation, die das genaue Gegenteil verlangt. Abhilfe im Wege einer Verständigung unter den Ländern auf einen kooperativen Föderalismus könnte ein Hochschullastenausgleich schaffen. Konkret sind zwei Vorschläge in der Diskussion: der Vorteilsausgleich, wie ihn Minister Jürgen Zöllner im Anschluss an den interkantonalen Finanzausgleich der Schweizer Hochschulen vertritt, und das Gutscheins- und Fondsmodell, wie es die Heinrich-Böll-Stiftung und die Grünen vorschlagen.

Hochschullastenausgleich über einen Gutscheinfonds

Den Vorteilsausgleich muss ich hier nicht ausführlich vorstellen. In Analogie zur Schweizer Kantonsbürgerschaft operiert er mit der Kategorie der „Landesbürgerschaft“, die dem deutschen Verfassungssystem fremd ist. Hier erwachsen Ländern mit negativem Wanderungssal-

²³ Darauf machen jüngst Axel Plünnecke und Oliver Stettes im Bildungsmonitor 2006 für die Initiative Neue

do „ihrer“ AbiturientInnen Ausgleichspflichten gegenüber den Ländern mit positivem Wanderungssaldo.

Dasselbe Ziel eines fairen Wettbewerbs will auch das Gutschein- und Fondsmodell erreichen. Hier fließen Ländermittel nach dem in der kooperativen Wissenschaftsfinanzierung bewährten Königsteiner Schlüssel²⁴ in einen Fonds, aus dem die Studierenden Gutscheine beziehen, die sie bei den Hochschuleinrichtungen einlösen, die die Lehre anbieten. Auf diesem Wege ermöglichen auch Studiengutscheine den finanziellen Ausgleich zwischen Ländern.²⁵

Dieses Modell ist offen für eine Differenzierung des Werts eines Gutscheins nach den Basiskosten der verschiedenen Fächergruppen. Im Prinzip können auch Differenzierungen innerhalb derselben Fächergruppe vorgesehen werden, wenn zum Beispiel Studienplätze an Hochschulen, die durch den Exzellenzwettbewerb positiv evaluiert wurden, ohne Anrechnung der Kapazität besser ausgestattet werden. Denkbar ist dies durch die Koppelung der Gutscheine an Studiencredits, wenn diese, wie jüngst gefordert, auch qualitative Aspekte berücksichtigen. Gegenüber einer Differenzierung der Finanzierung von Lehre nach Inputkriterien ist freilich eine Finanzierung nach Output vorzuziehen, bei der eine Art PISA für die Hochschulen das Kompetenzniveau und den Kompetenzzuwachs der AbsolventInnen ermittelt.

Berechtigt zum Erhalt und zum Einlösen eines solchen Gutscheins sind alle Bildungsinländer – als Bürger, die an einer deutschen Hochschule zum Studium zugelassen wurden. Von Landeskindern, AbiturientInnen oder auf anderem Wege „Hochschulzugangsberechtigten“ auszugehen, ist demgegenüber aus drei Gründen nicht zukunftsorientiert: Zum einen wird die Bedeutung der Gruppe der traditionellen Studierenden, die nach dem Erwerb ihrer Zugangsberechtigung ins Studium übergehen, relativ abnehmen. Als Teil des lebenslangen Lernens wird Hochschulbildung für nicht-traditionelle Studierende künftig größere Aufgaben übernehmen, die auch durch ein Gutscheinsystem finanziert werden müssen. Denn auch diese Gruppe muss über ein bestimmtes Kontingent von Semestern oder Credits verfügen können. Zum anderen wird die Zulassung zum Hochschulstudium zunehmend auch durch den Nachweis von Kompetenzen erfolgen, die durch Erwerbsarbeit oder auch ehrenamtliche Tätigkeit erworben und von der zulassenden Hochschule anerkannt wurden. Mit dem ausschließlichen Auswahlrecht

Soziale Marktwirtschaft (vom 14. August 2006) aufmerksam.

²⁴ Der Königsteiner Schlüssel sieht die anteilige Finanzierung von wissenschaftlichen Gemeinschaftsaufgaben zu 2/3 nach dem Verhältnis der Steuereinnahmen und zu 1/3 nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl, und zwar unter Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs.

²⁵ Die Ausgleichsmechanismen, die gegenwärtig beim Hochschulpakt 2020 diskutiert werden, orientieren sich ebenfalls am Königsteiner Schlüssel. Auch das Gutachten, das Exstaatssekretär Uwe Thomas im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellt hat (Fairer Wettbewerb für deutsche Hochschulen. Eine Philippika gegen die föderale Segmentierung, Berlin 2006; <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/03922.pdf>), spricht sich für eine Kombination aus Gutscheinfonds und fairen Anteilen der Länder an der Finanzierung des deutschen Hochschulsystems nach dem Königsteiner Schlüssel aus. Leider vergisst das Gutachten auf die Studie der Heinrich-Böll-Stiftung von 2004 (Hönigsberger/Kuckert FN 1) zu verweisen, in der all dies ausführlicher und mit Berechnungsbeispielen vorgestellt wird.

der Hochschulen, die ihre Studierenden nach Kompetenzen statt nach berechtigenden Zertifikaten aussuchen, könnte schließlich – als bedeutsamer Nebeneffekt – drittens das Ende der Privilegierung des Abiturs wie des gesamten „Berechtigungswesens“ eingeleitet werden. Bisher verhindert die institutionelle Hierarchie, die die allgemeine Berechtigung zum Hochschulzugang an das Abitur bindet, den Wettbewerb test- und überprüfbarer Kompetenzen auf Klassenstufe der verschiedenen Bildungswege und schafft Anreize zur frühen Selektion. Vom ausschließlichen Auswahlrecht der Hochschulen (wie es übrigens das finnische Bildungssystem kennt) könnte so ein Impuls zur Reform des Schulsystems ausgehen. Zugleich würde das die Neudefinition der „Nachfragemacht“ der Studierenden erfordern – diese wird sich auch bei der angestrebten Erhöhung der Zahl der Studienplätze aufgrund des Auswahlrechts der Hochschulen nicht mehr auf „Studienberechtigungen“ stützen können, sondern allein auf das Interesse der Hochschulen an kompetenten Studierenden.

IV. Hochschulfinanzierung in europäischer Perspektive: ein europäischer Hochschullastenausgleich?

Das deutsche Hochschulsystem, so wenig es unter den Bedingungen des gegenwärtigen Länderegoismus auch gepflegt wird, ist Teil eines sich entwickelnden Europäischen Hochschulraums. Der muss zu einem Europäischen Hochschulsystem weiterentwickelt werden, das ähnliche Koordinierungsaufgaben übernimmt, wie sie für den koordinierten Föderalismus der Bundesrepublik skizziert wurden.

Wenn einer der Vorschläge zur Bewältigung des erwarteten Anstiegs der Studienplatznachfrage um bis zu 30 Prozent darauf hinausläuft, ein Drittel der zusätzlich erforderlichen Studienplätze an Hochschulen im europäischen Ausland in Anspruch zu nehmen,²⁶ so verlangt dies geradezu Schritte in Richtung auf ein europäisches Hochschulsystem mit europäischer Finanzierung und koordinierten Beiträgen der Mitgliedsstaaten. Der Vorschlag, die im europäischen Ausland erhobenen Studiengebühren aus Steuermitteln zu finanzieren, deutet immerhin an, dass es eine staatliche Verpflichtung zum internationalen Hochschullastenausgleich gibt. Da aber in keinem europäischen Land Studiengebühren in Höhe der Vollkosten erhoben werden oder erhoben werden dürfen, kann sich ein solcher Lastenausgleich nicht auf die Übernahme von Studiengebühren beschränken.

²⁶ Detlef Müller-Böling, „Die steigenden Studierendenzahlen bewältigen: kreativer, mobiler, flexibler“, *Süddeutsche Zeitung* Nr. 156 vom 10.07.2006.

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

Schon heute wird über den Missstand geklagt, dass sich einige Länder (zum Beispiel Griechenland und Luxemburg) finanziell dadurch entlasten, dass sie einen großen Teil ihrer Studierwilligen in andere europäische Länder exportieren und deren Systeme entsprechend belasten. Das europäische Erasmusprogramm leistet zwar Hilfe bei den Mobilitätskosten, bietet aber keinen Ausgleich für die Belastung der jeweiligen Hochschulen und nationalen Systeme. Eine Antwort der aufnehmenden Länder war die Einführung bzw. Steigerung der Studiengebühren bis zur Höhe der Vollkosten. Studiengebühren hatten hier die Funktion einer Abwehrmaßnahme gegen studentische Zuwanderung ins nationale System.²⁷ Doch seit der Grundsatzentscheidung des Europäischen Gerichtshofs von 1985²⁸ ist klar, dass es europarechtlich nicht zulässig ist, von europäischen Bildungsausländern prohibitive Studiengebühren zu verlangen, die höher liegen als für die jeweiligen Bildungsinländer. Zugang zu Hochschulbildung in der Europäischen Union ist ein garantiertes Grundrecht. Das muss diskriminierungsfrei gewährt und durch entsprechende Lastenausgleichszahlungen mit Leben gefüllt werden, so dass die europäischen Hochschulen Anreize erhalten, sich an ERASMUS-Programmen auch wirklich zu beteiligen.²⁹

Das ERASMUS-Programm könnte der Grundstein für einen europäischen Hochschullastenausgleich werden.

²⁷ Walter Demmelhuber, *European Educational Policy related to Academic Mobility*, Berlin 2003, S.94-100; ders., „Der Europäische Gerichtshof als Förderer der Mobilität von Studierenden“, *Berufsbildung Nr.21/2002*, S.65-69.

²⁸ EuGH, Françoise Gravier – Rechtssache 293/83.

²⁹ Britische Hochschulen, die mehr ERASMUS-Studierende aufnehmen als sie an europäische Hochschulen entsenden, werden durch Mittelkürzungen bestraft. Da sie zugleich von Nicht-Europäern hohe Studiengebühren bis zur Höhe der Vollkosten erheben können, stehen sie dem gebührenbefreiten ERASMUS-Programm generell skeptisch bis ablehnend gegenüber. Vgl. Dominik Riesser, „Der unausgewogene Studierendenaustausch zwischen dem Vereinigten Königreich und Deutschland“, *die hochschule 2/2004*, S. 96-107.