

**Marco Mendorf**

**Wulf Pabst**

**Oliver Pellarin**

# **Anstoß für eine Reform der Bildungsfinanzierung unter Einbeziehung von Studiengebühren**

**Das Modell der Studienkonten**



|  |           |
|--|-----------|
| <b>Vorwort</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>1 Bildungsreform</b> .....  | <b>7</b>  |
| 1.1 Der Reformstau .....   | 7         |
| 1.2 Der freie Bildungsmarkt .....  | 7         |
| 1.2.1 Bildung als staatlich gefördertes Gut.....                                       | 7         |
| 1.2.2 Marktwirtschaft und Bildung.....   | 7         |
| 1.2.3 Die Hochschule im freien Bildungsmarkt.....                                      | 8         |
| 1.2.4 Die Bildungsreform beginnt heute .....   | 8         |
| <b>2 Die Situation der Hochschulen heute</b> .....                                     | <b>8</b>  |
| 2.1 Das System der Hochschulfinanzierung und -organisation .....                       | 8         |
| 2.2 Soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit .....                                  | 9         |
| 2.2.1 Die heutige Bildungsfinanzierung ist sozial ungerecht.....                       | 9         |
| 2.2.2 Heute besteht eine doppelte Chancenungerechtigkeit .....                         | 10        |
| 2.3 Positive externe Effekte und individueller Nutzen.....                             | 10        |
| 2.4 Unterfinanzierung der Bildung in Deutschland.....                                  | 11        |
| 2.5 Qualitätsmängel .....  | 12        |
| <b>3 Ziele und Anforderungen einer Hochschulfinanzierung mit Studiengebühren</b> ..... | <b>12</b> |
| 3.1 Ziele der Reform .....   | 12        |
| 3.2 Anforderungen .....  | 12        |
| 3.2.1 Keine soziale Diskriminierung.....   | 12        |
| 3.2.2 Freie Verwendbarkeit der Mittel.....   | 13        |
| 3.2.3 Tatsächlicher Mittelzuwachs an den Hochschulen.....                              | 13        |
| 3.2.4 Keine weitere Belastung der öffentlichen Haushalte .....                         | 14        |
| 3.3 Beurteilung von Studiengebührenmodellen .....                                      | 14        |
| <b>4 Das Modell der Studienkonten</b> .....  | <b>15</b> |
| 4.1 Leitgedanke: Der freie Bildungsmarkt.....  | 15        |
| 4.2 Neue Rechtsformen für Hochschulen .....  | 15        |
| 4.3 Finanzierung der Hochschulen .....   | 16        |
| 4.3.1 Sockelförderung .....  | 16        |
| 4.3.2 Drittmittel.....   | 16        |
| 4.3.3 Studiengebühren .....  | 17        |
| 4.4 Das Studienkonto.....  | 18        |
| 4.5 Die Refinanzierung des Eigenanteils .....  | 20        |
| 4.5.1 Studiendarlehen .....  | 20        |
| 4.5.2 Risikoübernahme und Studienkreditanstalt (SKA).....                              | 21        |
| 4.5.3 Die Rückzahlung an die SKA .....   | 22        |
| <b>5 Zehn Argumente gegen Studiengebühren</b> .....                                    | <b>24</b> |
| <b>6 Stimmen zur Bildungsreform</b> .....  | <b>25</b> |

**Anstoß für eine Reform der Bildungsfinanzierung  
unter Einbeziehung von Studiengebühren**

**Das Modell der Studienkonten**

## Vorwort

*Wenn das Schlagwort „Studiengebühren“ fällt, gibt es meistens sofort klare Befürworter und erbitterte Gegner. Mit den vorliegenden Texten sollen nicht pauschal „Studiengebühren“ gefordert werden, sondern es werden verschiedene Aspekte des heutigen Systems der Bildungsorganisation und -finanzierung beleuchtet, bevor daraus Ziele und Anforderungen an ein Modell der Hochschulfinanzierung unter Einbeziehung von Studiengebühren entwickelt und begründet werden. Dies geschieht in den Kapiteln 1 bis 3.*

*In Kapitel 4 wird ein konkreter Vorschlag gemacht, wie dies in einem Modell umgesetzt werden könnte. Erfahrungen aus dem Ausland sowie bereits vorliegende Ideen für ein Studiengebührenmodell sind hierbei eingeflossen. Kapitel 5 behandelt in Form von zehn Punkten noch einmal Fragen und Gegenargumente zum Thema Studiengebühren.*

*Es ist festzustellen, dass unter dem Begriff „Studiengebühren“ bisher sehr unterschiedliche Dinge verstanden werden. Vom differenzierten Modell über allgemeine Abgaben Studierender an den Staat bis hin zu „Strafgeldern“ Studierender, die eine bestimmte Zahl von Semestern eingeschrieben sind.*

*Sowohl die F.D.P. als auch die Jungen Liberalen haben bisher noch nicht ernsthaft und ausführlich über Studiengebühren diskutiert. Dies lag möglicherweise auch daran, dass ein Gebührenmodell bisher noch nicht ausgearbeitet wurde und daher auch ganz verschiedene Vorstellungen in den Köpfen existieren, was unter Studiengebühren zu verstehen ist. Aus sehr verschiedenen Gründen ist es endlich an der Zeit, dass die Liberalen sich dem Thema zuwenden und ihre Anforderungen an Studiengebühren im Detail formulieren:*

*? Auch ohne uns wird die öffentliche Debatte zu diesem Thema stattfinden, möglicherweise dann aber im Ergebnis mit einer Form von Studiengebühren, die von Haushaltspolitikern und nicht von Bildungspolitikern bestimmt wird.*

*? Perspektiven für die Verbesserung der staatlich angezettelten Bildungsmisere lassen seit Jahrzehnten auf sich warten. Diese Erfahrung und die heutige Situation der öffentlichen Finanzen zeigen, dass vom Staat auch zukünftig nichts zu erwarten ist.*

*? Auch wenn genügend Geld für die Hochschulen vorhanden wäre, müsste aus Gründen des effizienten Einsatzes des Bildungsetats und auch aus Gerechtigkeitsgründen über eine Reform der Bildungsfinanzierung diskutiert werden.*

*Mit diesen Texten wollen wir die Diskussion anregen und dazu einladen, mit an einer Vision der Hochschule der Zukunft zu arbeiten. Wir haben hier einen Vorschlag für ein Modell der Hochschulfinanzierung unter Einbeziehung von Studiengebühren vorgelegt. Anhand dieser Gedanken und den Reaktionen darauf wird dem nächsten Bundeskongress der Jungen Liberalen ein Antrag zur Beratung und Beschluss vorgelegt werden. Bis dahin freuen wir uns auf Diskussionen, Vorschläge und Ideen.*

*im November 2000*

Carl Philipp Burkert, Fabian Disselbeck, Jan Dittrich, Oliver Pellarin,  
Petra Pabst, Wulf Pabst, Marco Mendorf



# 1 Bildungsreform

## 1.1 *Der Reformstau*

Reformansätze zur Erneuerung der Hochschullandschaft gibt es wohl schon so lange, wie es die Hochschulen selbst gibt. Je nach Zeitgeist standen verschiedene Aspekte im Mittelpunkt der Reformbemühungen: Waren es in den 60er und 70er Jahren Mitbestimmungsrechte und Demokratisierung, so sind heute eher Qualitätsaspekte und eng damit verbunden Finanzierungsfragen strittig. Die Veränderung der Welt um uns herum macht vor den Hochschulen nicht halt: Erwartungen und Anforderungen einer globalisierten Wirtschaft beeinflussen das Denken in Bildung und Wissenschaft. Neue Fragen tauchen auf: Wie wird der Begriff des „Lebenslangen Lernens“ von Bildungsträgern mit Leben gefüllt? Lernen ist schließlich nicht mehr nur ein Thema für junge Menschen. Wie verändert sich die Rolle des Hochschulstudiums? Durch eine höhere Studierquote und den wachsenden Bedarf an Akademikern nimmt das Gewicht des Studiums als Berufsausbildung gegenüber der wissenschaftlichen Rolle permanent zu. Hierdurch stellt sich auch die Frage eines individuellen Beitrags an den Kosten des Studiums unter neuem Licht. Wie wird sich die wachsende Drittmittelwerbung auf die Freiheit von Forschung und Lehre auswirken?

Als Antworten auf diese Fragen sind die Ziele Flexibilisierung und Dezentralisierung von Kompetenz, also mehr Verantwortung für Hochschulen und Einrichtungen vor Ort, zwar weitgehend Konsens - die Umsetzung dieser Ideen scheitert aber derzeit nicht nur an fehlenden finanziellen Mitteln, sondern auch an den alten Strukturen. Nicht nur an der Hochschule, sondern auch in der Politik.

Somit ist vermutlich durch eine Modifizierung des ein oder anderen Parameters in der Bildungspolitik keine Reform möglich, die tatsächlich die Situation an den deutschen Hochschulen entscheidend verbessert. Daher brauchen wir eine Vision einer Hochschul- (und Bildungs-)landschaft, die sich vom Denken in den bisherigen Kategorien befreit und im Dschungel der Einzelreformvorschläge in Richtung eines Gesamtkonzepts weist.

## 1.2 *Der freie Bildungsmarkt*

### 1.2.1 Bildung als staatlich gefördertes Gut

Bildung ist und bleibt ein wünschenswertes, für unsere Gesellschaft und Volkswirtschaft notwendiges Gut. Das staatliche Interesse muss darin liegen, dass das Gut Bildung in einem Höchstmaß an Qualität und Quantität für alle Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung steht und genutzt wird. Ohne eine staatliche Mitfinanzierung der Bildung ist zu vermuten, dass das gesamte Volumen der genutzten Bildungsleistungen absinkt und soziale Schichten ausgegrenzt werden. Es bleibt also unbestritten: Bildung muss in einem politisch festzulegenden Rahmen auch weiterhin staatlich (mit-)finanziert werden.

### 1.2.2 Marktwirtschaft und Bildung

Bekanntnisse zur Marktwirtschaft im Allgemeinen gibt es viele. Nur wenn es dann um konkrete Politikfelder geht, werden gerne Ausnahmen gemacht: Markt ja, aber nicht wenn es um Kultur geht, nicht in der Sozial-, Umwelt-, Verkehrs-, oder Beschäftigungspolitik und eben auch nicht im Bildungsbereich. Trotzdem setzt sich die Erkenntnis durch, dass marktwirtschaftliche Ordnungen meist

doch den planwirtschaftlichen überlegen sind. Wie in jedem Markt ist auch hier ein Ordnungsrahmen erforderlich - das bedeutet aber eben nicht, dass nur weil Regeln erforderlich sind, der Markt schon gleich kein geeignetes Ordnungsprinzip im Bildungsbereich ist.

### 1.2.3 Die Hochschule im freien Bildungsmarkt

Die Hochschule der Zukunft wird dann eine flexible und moderne Hochschule sein, wenn sie die Kompetenz hat, über ihr Bildungsangebot selbst zu entscheiden und wenn sie eine hohe Qualität ihres Angebots deshalb sicherstellen muss, weil ihre Existenz davon abhängt. Dies bedeutet zum einen, dass den Bildungsnachfragern (die Seite der Forschung wird ebenfalls noch angesprochen) die Macht und das Bewusstsein in die Hand gegeben werden muss, über die Angebotsstruktur der Bildungsträger zu bestimmen. Und andererseits muss die Vielfalt und der Wettbewerb, der dieses hochwertige Angebot liefern soll, über einen auch angebotsseitig freien Zugang zum Markt hergestellt werden.

Das Leitbild ist eine freie Hochschule, die sich höchstens zu einem Teil aus staatlichen Mitteln finanziert. Die scheinbare Unabhängigkeit durch die staatliche Finanzierung schafft heute Abhängigkeiten vom Staat und von der Politik. Derzeit sind es nicht die Studierenden, die darüber entscheiden, welche Kriterien eine erfolgreiche Hochschule ausmachen, sondern Politiker und Verwaltungsbeamte entscheiden, indem sie den Geldhahn auf und zu drehen.

Im Bereich der Forschung wird auch weiterhin staatliches Engagement sinnvoll sein. Neben anwendungsnahen Forschungsaufträgen aus der privaten Wirtschaft, die zum Beispiel in den technischen und wirtschaftlichen Fachrichtungen und in vielen anderen auch heute schon verbreitet sind, kann es staatlich ausgeschriebene Aufträge z.B. im Bereich der Grundlagenforschung geben. Hochschulen werden sich sehr wohl bewusst sein, welchen Stellenwert die Verbindung von Forschung und Lehre für die Qualität ihrer Einrichtung hat.

### 1.2.4 Die Bildungsreform beginnt heute

Wie auch immer die Hochschule der Zukunft aussehen wird; die Bildungsreform muss heute beginnen. Alle politischen Parteien haben in der Vergangenheit Absichtserklärungen abgegeben, wie entscheidend wichtig das Thema Bildung für sie ist. Trotzdem ist es weder gelungen, die Entlassung der Hochschulen aus der staatlichen Umklammerung voranzubringen, noch wurde die Unterfinanzierung des Bildungssektors verbessert. Somit bleibt ernüchternd festzustellen, dass vom Staat im Bildungsbereich nichts zu erwarten ist. Schon deshalb gibt es keine Alternative dazu, Bildungseinrichtungen auf eigene Füße zu stellen und private Finanzierungspotenziale zu erschließen.

Die Forderung nach Studiengebühren, auf deren Anforderungen und Modellfragen später eingegangen wird, stellt sich somit nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit einer Neuordnung der Bildungsorganisation und -finanzierung in Deutschland insgesamt.

## 2 Die Situation der Hochschulen heute

### 2.1 *Das System der Hochschulfinanzierung und -organisation*

Im Gegensatz zu vielen ausländischen Modellen ist die Bildungsfinanzierung und -organisation in Deutschland fest in staatlicher Hand. Das bedeutet, Hochschulen sind in Deutschland zugleich Körperschaften des öffentlichen Rechts und staatliche Einrichtungen. Die sogenannte

„Hochschulautonomie“ bezieht sich somit zwar auf den Wissenschaftsbetrieb aber eben nicht auf den Verwaltungsbetrieb. Somit haben sich die Hochschulen, die ihre Mittel in der Form einer Anstalt öffentlichen Rechts verwalten, im wesentlichen an die Regeln zu halten, nach denen öffentliche Haushalte verwaltet werden. Die einschlägigen Rechtsnormen schreiben hierfür ein kameralistisch geführtes Haushaltswesen vor. Hierdurch werden ausschließlich Zahlungsströme dargestellt. Dadurch sind die Hochschulen nicht nur in der Verwendung ihrer Mittel eingeschränkt; vor allem findet keine Kostenrechnung im betriebswirtschaftlichen Sinne statt. Diese fehlt aber als Entscheidungsgrundlage über die Ressourcennutzung oder Maßnahmen zur Effizienzsteigerung.<sup>1</sup>

Organisatorisch schreibt das Hochschulrahmengesetz derzeit den Hochschulen ihre Aufbauorganisation unter gewissen Wahlmöglichkeiten fest. Zum Teil, wie etwa in Nordrhein-Westfalen durch das Universitätsgesetz (UG), wird bis ins Detail geregelt, welche Hochschulgremien wie zusammengesetzt sind, welche Kompetenzen sie haben und wie sie gewählt werden.

Für die nahezu vollständige staatliche Finanzierung der Bildung werden zwei Hauptargumente angeführt: Der Staat müsse aus sozialpolitischen Gründen und der Chancengleichheit wegen Bildung finanzieren. Zum anderen werden als Rechtfertigung für Bildungssubventionen positive externe Effekte ins Feld geführt. Diese Argumente werden unten genauer beleuchtet.

In der politischen Diskussion wird zumindest zunehmend in Frage gestellt, weshalb die Bildungsorganisation so stark durch den Staat beeinflusst wird. Auch wenn die staatliche Finanzierung von Bildung beibehalten werden soll, so ist nicht begründbar, warum die Trägerschaft der Hochschulen nicht auch in privater Form möglich sein sollte. Schlagworte der Diskussion in diese Richtung sind Globalhaushalte sowie personelle und organisatorische Autonomie der Hochschule. An diese Stelle gehört auch das von den Jungen Liberalen und der F.D.P. seit Jahren geforderte Modell der Bildungsgutscheine.

Staatliche Bildungsapparate, die politisch gelenkt und zu vielen Verwaltungsregeln unterliegen, sind nicht in der Lage, die Dynamik, die Kreativität und Qualität freier Bildungseinrichtungen, die im Markt operieren, zu erreichen. Die Führung, die (Finanz-)Verwaltung, die Inhalte, die Kundenorientierung und die Ausrichtung der Bildungseinrichtungen muss in die Hände der jeweiligen Bildungseinrichtung selbst gelegt werden. Der Staat soll sich aus der Organisation der Einrichtung zurückziehen.

## **2.2 Soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit**

### 2.2.1 Die heutige Bildungsfinanzierung ist sozial ungerecht

Bildung kostet Geld, egal ob es sich um eine Grundschule oder eine Universität handelt. Heute wird dieses Geld im Wesentlichen aus öffentlichen Mitteln aufgebracht oder in Form von Schulgeld bzw. Studiengebühren an privaten Schulen und Hochschulen erhoben. Die private Finanzierung ist jedoch die Ausnahme und bedeutet heute, dass vor allem von finanziell Bessergestellten private Bildungseinrichtungen nachgefragt werden, auch wenn es an privaten Unis Systeme der Darlehensfinanzierung oder Stipendien gibt.

Da somit die Bildungsmittel aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden, lässt sich eine Umverteilung zugunsten der Nutzer von Hochschulbildung nicht leugnen. Auch diejenigen, die keine

---

<sup>1</sup> siehe hierzu auch Christoph Dammermann: „Steuerungseffekte von differenzierten voucherfinanzierten Studiengebühren“, Bielefeld 1993

Hochschule nutzen, insbesondere die Absolventen einer beruflichen Ausbildung, zahlen aus ihren Steuern die Einrichtung von Universitäten und Fachhochschulen mit. Die Unterscheidung zwischen „Zahlenden“ und „Empfängern“ der Bildungssubventionen ist demnach auch nicht an der individuellen Bedürftigkeit bzw. der finanziellen Leistungsfähigkeit bemessen. Es ist durchaus möglich, dass mit den Steuern eines Arbeiters die Universitätsausbildung eines wohlhabenden Studenten bezahlt wird. Dies ist ein grundlegender Unterschied zu vielen anderen Formen der sozial motivierten Umverteilung.

Meistens wird dieser Vorteil der Hochschulabsolventen damit gerechtfertigt, dass Akademiker in der Regel später Bezieher höherer Einkommen sind und somit auch höhere Steuersätze zahlen. Richtig ist, dass Akademiker oft höhere Einkommen erzielen und somit auch mehr Steuern zahlen. Jedoch ist das ja kein spezifisches Merkmal der Akademiker. Schließlich zahlen erfolgreiche Handwerksmeister oder Gründer von „Start-Ups“ durchaus auch Spitzensteuersätze. Die Einkommensteuertarife werden auch nicht im Hinblick auf den Ausgleich der genossenen Hochschulbildung festgelegt, sondern mit Blick auf die individuelle Leistungsfähigkeit. Ein Ausweg könnte eine zusätzliche Besteuerung von Akademikern sein (sog. Akademikersteuer), die allerdings andere Ungerechtigkeiten schaffen würde. Denn nicht jeder hat in gleichem Umfang von der Hochschulfinanzierung profitiert. Auch die im Laufe des Erwerbslebens über eine solche Steuer „zurückgezahlte“ Summe dürfte sehr unterschiedlich sein: Wer ein günstiges Studium absolviert hat und lange im Erwerbsleben steht, würde einen unangemessen hohen Beitrag zur Hochschulfinanzierung leisten müssen. Eine Akademikersteuer würde also wiederum zu neuen Verzerrungen führen.

### 2.2.2 Heute besteht eine doppelte Chancenungerechtigkeit

Im heutigen Bildungssystem sind die Chancen auf eine gute Bildung doppelt ungerecht verteilt: Zum einen sind Kinder aus unteren sozialen und Einkommensschichten in der Hochschulbildung unterrepräsentiert. Zum anderen müssen gerade diese Gruppen später noch in besonderem Maße die Hochschulbildung finanzieren, ohne davon profitiert zu haben.

Die Verbesserung der Chancengerechtigkeit ist also nicht untrennbar mit der Kostenfreiheit der Hochschulbildung verbunden. Durch die Kostenfreiheit kommen finanziell Benachteiligte zwar in den Genuss einer Subvention, allerdings nicht, weil diese an sie speziell adressiert ist, sondern weil sie eben genauso wie alle anderen in die Gruppe der Studierenden fallen. Die Forderung der Chancengleichheit bedeutet also im Kern nur: „Niemand darf durch seine finanziellen Möglichkeiten an der Aufnahme eines Hochschulstudiums gehindert werden.“ Durch welche Maßnahmen das sinnvollerweise sichergestellt wird, muss diskutiert werden.

### **2.3 Positive externe Effekte und individueller Nutzen**

Neben dem Argument der Sozialen Gerechtigkeit wird die zweite Rechtfertigung der kostenlosen Hochschulnutzung mit den sogenannten „positiven externen Effekten“ begründet. Als externe Effekte bezeichnet die Ökonomie Kosten oder Nutzen, die nicht bei dem jeweiligen Produzenten oder Nachfrager eines Gutes anfallen. Es wird also davon ausgegangen, dass neben dem individuellen Nutzen der Hochschulbildung für den Studierenden auch noch ein Nutzen für Dritte anfällt. Problematisch daran ist nun, dass die Nachfrage nach Bildung hinter dem volkswirtschaftlich wünschenswerten Maß zurückbleiben könnte, wenn es zu einer Preisbildung für Bildung am Markt kommt. Da das Wohlfahrtsniveau insgesamt durch die Hochschulbildung der Akademiker steigt, dient dies als Rechtfertigung für die Subventionierung bzw. totale Steuerfinanzierung der Bildung. Von dem

Ökonomen Ulrich van Lith etwa wird jedoch bezweifelt, dass externe Effekte tatsächlich existieren bzw. dass es bei Marktpreisbildung zu einer suboptimalen Nachfrage kommen würde<sup>2</sup>

Wie auch immer der Streit um die Existenz oder Bedeutung solcher externer Effekte entschieden werden kann - richtig ist zumindest die Feststellung, dass der Studierende selbst einen großen, wenn nicht sogar den Hauptnutzen aus seiner Hochschulbildung zieht.

Erst kürzlich wurde dies durch erneute Modellrechnungen belegt: Akademiker erzielen durch ihre Ausbildung im Schnitt ein so hohes Einkommen, dass ihre während des Studiums geleisteten Investitionen mit durchschnittlich 7,2 Prozent verzinst werden. Die „Rendite“ des Staates für seine Bildungsinvestitionen beträgt derzeit im Schnitt nur 2,6 Prozent. Dies wurde folgendermaßen berechnet: Als Investitionen der Studierenden wurden die Summe der während des Studiums entgangenen Einkünfte veranschlagt. Nimmt man an, dass die durch ein entsprechend höheres Einkommen nach dem Studium zurückgezahlt würden, ergibt sich die Rendite. Auf staatlicher Seite wurden als Investitionen die Kosten der Hochschulbildung angesetzt und als zurückfließende Einnahmen die höheren Steuerzahlungen durch Akademiker und angenommene externe Effekte.<sup>3</sup>

## **2.4 Unterfinanzierung der Bildung in Deutschland**

Nach der OECD-Untersuchung im Bildungsbereich von diesem Jahr gibt Deutschland derzeit 2,3% seiner Haushaltsmittel für Zwecke der Hochschulbildung aus. Die Teilnehmerländer gaben im Schnitt 3,2% ihrer Mittel für die Hochschulen aus. Nimmt man die Gesamtausgaben im Bildungsbereich, so gibt Deutschland 9,8 Prozent des Haushalts für Bildungszwecke aus, der OECD-Schnitt liegt bei 14,0%.<sup>4</sup> Über das Ausmaß der Bildungsunterfinanzierung in Deutschland gehen die Meinungen auseinander - fest steht jedoch, dass mit den derzeitigen Mitteln kein ausreichendes Bildungsangebot gemacht wird. Angesichts der Überschuldung der öffentlichen Hand und der Einsparbemühungen auf allen staatlichen Ebenen darf davon ausgegangen werden, dass auch zukünftig keine durchgreifenden Verbesserungen zu erwarten sein werden.

Trotz dieser Unterfinanzierung aus öffentlichen Mitteln wird die Finanzsituation der Hochschulen dadurch weiter verschärft, dass nur 8% der Finanzmittel des tertiären Bildungsbereichs aus privaten Quellen kommen. Im OECD-Mittel sind es 23%, in einigen Ländern wie Kanada oder Australien sind es mehr als 40%.<sup>5</sup>

Der Geldmangel im Hochschulbereich führt zu Qualitätsdefiziten. Und doch greift die alte Forderung der Bildungspolitik aller Richtungen - „Mehr Geld in die Bildung“ - zu kurz. Denn es muss vor allem um die effiziente Verwendung der Mittel gehen. Würde das Geld, welches heute in die Bildungsbürokratie fließt, effizient verwendet, dann wäre schon viel gewonnen. Das zweifellos bestehende Finanzproblem an den Hochschulen lässt sich allerdings mit mehr Geld allein nicht lösen.

---

<sup>2</sup> van Lith, Ulrich in: Bildungsunternehmertum, seine institutionellen Bedingungen, Finanzierung, Kosten und Nutzen der Bildung Mülheim a.d. Ruhr, 1998

<sup>3</sup> „Neue Argumente in der Gebührendebatte“ in CHECKUp, Mai 2000, Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh

<sup>4</sup> „Bildung auf einen Blick - OECD- Indikatoren 2000“, Kapitel B, Seite 45ff, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

<sup>5</sup> „Bildung auf einen Blick - OECD- Indikatoren 2000“, Tabelle B 2.1, Seite 75, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

## **2.5 Qualitätsmängel**

Nicht nur durch die Unterfinanzierung, sondern vor allem durch fehlende Anreize zum wirtschaftlichen Denken und Handeln und durch organisatorische Rahmenbedingungen kommt es zu Qualitätsmängeln im Bildungsbereich. Dies äußert sich in schlechten Studienbedingungen wie mangelnder Betreuung und überfüllten Hörsälen, aber eben auch in einer mangelnden Ausrichtung an den Bedürfnissen der Studierenden und in langen Studienzeiten. Diese wiederum führen zu einer verringerten Lebensarbeitszeit und Einkommensverlusten für den Studierenden und den damit verbundenen volkswirtschaftlichen Schäden. Letztendlich sind die Qualitätsmängel der deutschen Hochschulen bereits umfassend beschrieben und es besteht Einigkeit darüber, dass die Qualität der Lehre, auch im internationalen Vergleich, verbessert werden muss.

## **3 Ziele und Anforderungen einer Hochschulfinanzierung mit Studiengebühren**

### **3.1 Ziele der Reform**

Ziel einer Reform der Hochschulfinanzierung muss selbstverständlich eine Beseitigung der oben beschriebenen Missstände im Bildungsbereich sein. Insbesondere soll folgendes erreicht werden:

- ? Die Qualität der Lehre soll verbessert werden.
- ? Die Kundenorientierung, also die Ausrichtung an den Bedürfnissen der Studierenden soll erhöht werden.
- ? Die Kosten der Bildung sollen verursachungsgerechter, also mehr an den Nutzern der Bildungsangebote orientiert, verteilt werden.
- ? Die eingesetzten Mittel sollen effizient verwendet werden, sowohl vom Bildungsanbieter, als auch vom Bildungsnachfrager.

### **3.2 Anforderungen**

Im Rahmen eines Finanzierungsmodells sollen dabei folgende Anforderungen berücksichtigt werden:

#### **3.2.1 Keine soziale Diskriminierung**

Junge Menschen aus einkommensschwächeren Schichten dürfen nicht vom Hochschulstudium abgehalten werden. Das wäre aus sozialen Gründen nicht hinnehmbar. Ausserdem kann auch aus ökonomischer Sicht kein Interesse daran bestehen, dass Hochschulbildung nur denen zur Verfügung steht, die es sich leisten können. Schliesslich muss eine Volkswirtschaft ein Interesse daran haben, dass den Fähigsten und Begabtesten auch der Weg zu den besten Bildungswegen offen steht, und dass auch sonst jeder Zugang zu den Bildungsmöglichkeiten hat, die seiner Begabung entsprechen.

Die Gefahr der „sozialen Auslese“ ist je nach Ausrichtung eines Gebührenmodells tatsächlich nicht von der Hand zu weisen. Insbesondere dann, wenn die Gebühren schon während des Studiums zu entrichten sind, wie das z.B. in Baden-Württemberg bei den Straf-Gebühren für Langzeitstudierende der Fall ist. Dort muss tatsächlich befürchtet werden, dass Studierende ihr Studium deshalb beenden oder gar nicht erst aufnehmen, weil sie keine Möglichkeit zur Finanzierung der Gebühren haben oder

sehen. Also ist ein Modell zu entwickeln, das eine Finanzierung der Gebühren, in welcher Form auch immer, für Studierende anbietet. Bei vielen Systemen, wie etwa dem HECS in Australien oder dem Modell des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) ist genau das der Fall: Studierende entrichten ihre Gebühren erst dann, wenn sie auch tatsächlich ein Einkommen aus ihrer Ausbildung beziehen. Da diese Finanzierungsoption jedem Studierenden offen steht und somit unabhängig von etwaigen Vermögen ist, wird die gleiche Zugangsmöglichkeit für jeden zu Bildung objektiv erreicht. Als Einwand könnte weiter genannt werden, dass subjektiv trotzdem Zugangsbarrieren bestehen bleiben, da die später zu zahlenden Gebührenkredite als „Schuldenberg“ empfunden werden. Letztendlich kann man dies jedoch nur spekulativ annehmen. Die Erkenntnisse aus anderen Ländern, die Studiengebühren eingeführt haben, belegen eine solche Vermutung jedoch nicht: In Australien beispielsweise sind die Studierendenzahlen nach Einführung der Gebühren sogar um 4,95% pro Jahr gestiegen.<sup>6</sup> Und im Nachbarland Niederlande wird trotz Studiengebühren eine höhere Quote von Studienanfängern eines Jahrgangs (54%) beobachtet, als in Deutschland (28%).<sup>7</sup> In beiden Studiengebühren-Ländern wird der Studierende erst dann zur Rückzahlung seiner Gebühren verpflichtet, wenn er ein entsprechendes Einkommen bezieht.

Schon heute sind Kinder von Beziehern geringerer Einkommen in den Hochschulen unterrepräsentiert. Ob dies jedoch immer einen rein finanziellen Hintergrund hat, ist zu bezweifeln. Gerade die Kinder aus sozial schwächeren Schichten sind oft schon in der Schulzeit benachteiligt: Die hier fehlende Förderung wird jedoch durch ein kostenloses Studium nicht ausgeglichen. Die Ursachen für die Benachteiligung von sozial Schwächeren müssten also eher durch Maßnahmen im schulischen und erzieherischen Bereich bekämpft werden. Wenn die Finanzierung der Studiengebühren sichergestellt ist, besteht kein Grund zur Annahme, dass Studierende aus den o.g. sozialen Schichten in besonderem Maße abgeschreckt würden.

### 3.2.2 Freie Verwendbarkeit der Mittel

Um tatsächlich zu einer effizienten Nutzung der Mittel zu kommen, müssen die Hochschulen selbst und frei über deren Verwendung entscheiden können. Es wird dazu notwendig sein, dass die Hochschulen ein Management bekommen, dass die nötige Marktorientierung besitzt. Durch die Verantwortung der Unternehmensführung für die Qualität der angebotenen Bildungsleistung, wird die effiziente Nutzung der eingesetzten Mittel erzwungen.

Der Markt im Bildungsbereich macht eine betriebswirtschaftliche Kostenrechnung notwendig und eröffnet die Möglichkeit, ein eigenes Profil herauszubilden.

### 3.2.3 Tatsächlicher Mittelzuwachs an den Hochschulen

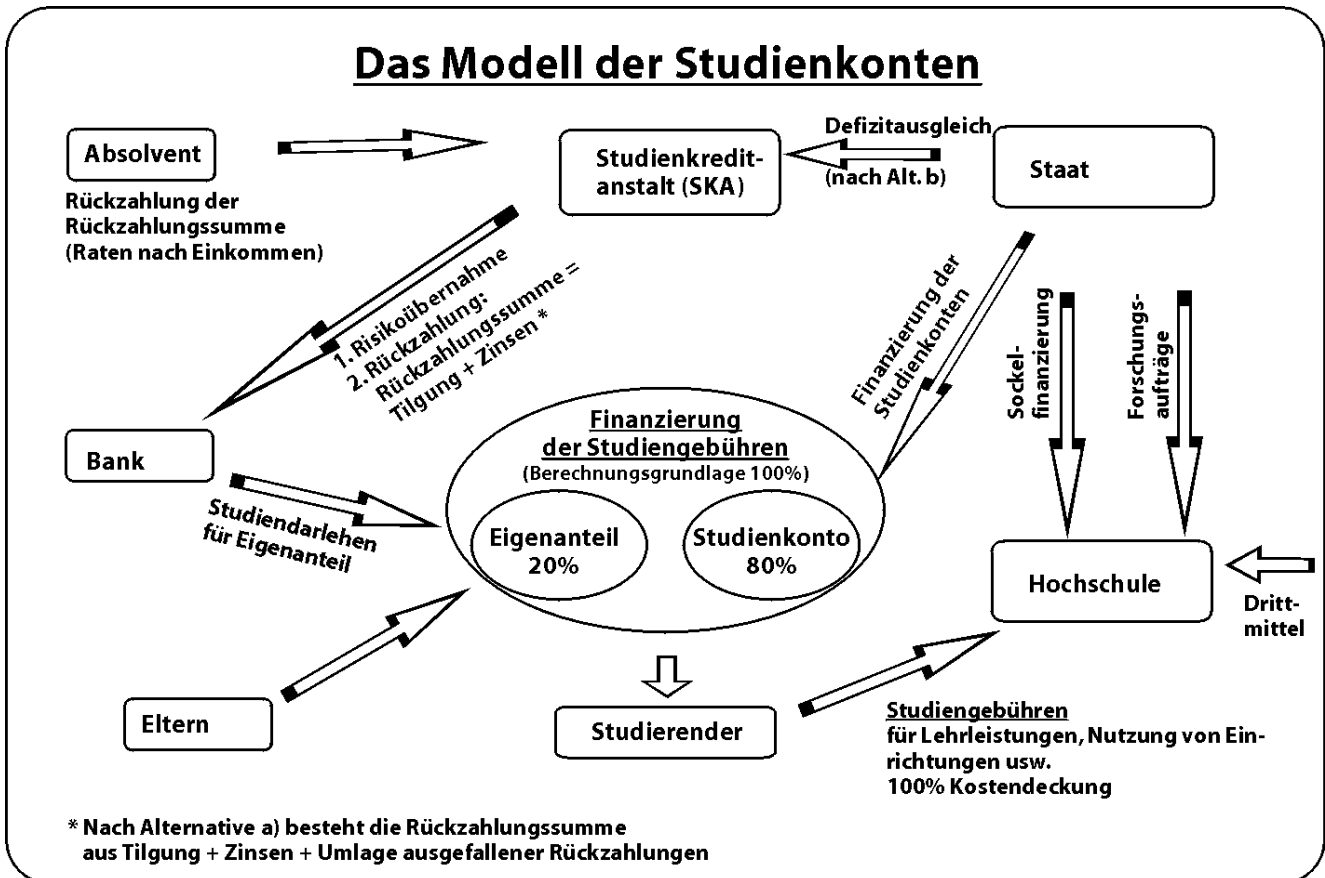
Ein Studiengebührenmodell wird nur dann die gewünschten Ziele erreichen, wenn sichergestellt ist, dass die gezahlten Gebühren auch tatsächlich dem Bildungsbereich zufließen. Nur wenn die Verbesserung des eigenen Angebotes auch in Mehreinnahmen der Hochschule spürbar wird, besteht ein ökonomisches Interesse an einer solchen Qualitätsverbesserung. Daher dürfen die

---

<sup>6</sup> „Das Australische Higher Education Contribution Scheme (HECS)“ in CHECKUp Sonderausgabe 1/96 zur Internationalen Konferenz Studiengebühren, Juni 1996, Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh

<sup>7</sup> „Bildung auf einen Blick - OECD- Indikatoren 2000“, Tabelle C 3.1, S. 173, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Gebühreneinnahmen keinesfalls in oder auch nur durch einen öffentlichen Haushalt fließen. Sie müssen direkt der Hochschule zufließen.



Nun könnte eine Umleitung in den Staatshaushalt dadurch stattfinden, dass die öffentlichen Mittel in dem Maß reduziert werden, wie Einnahmen durch Gebühren entstehen. Dem kann entgegengewirkt werden, indem man etwa das Verhältnis der Studiengebühren zu öffentlichen Mitteln festschreibt. Wie hoch diese Quote dann sein soll, ist eine politische Entscheidung. Jedenfalls muss ein Modell auch den Anteil der staatlichen Bildungsfinanzierung in irgendeiner Form regeln.

### 3.2.4 Keine weitere Belastung der öffentlichen Haushalte

Die zusätzlichen Mittel, die in den Bildungsbereich fließen, sollten aus dem privaten Bereich kommen, da eine weitere Finanzierung durch öffentliche Mittel aufgrund der Situation der öffentlichen Haushalte weder sinnvoll noch wahrscheinlich ist. Somit besteht die Notwendigkeit, die erforderlichen Mittel am Kapitalmarkt zu beschaffen.

## 3.3 Beurteilung von Studiengebührenmodellen

Die formulierten Ziele und Anforderungen müssen der Maßstab zur Beurteilung von Modellvorschlägen sein. Wenn die formulierten Bedingungen ernst genommen werden, dann müssen sie auch politisch umgesetzt werden. Dadurch kann die Gefahr gebannt werden, dass Studiengebühren beschlossen werden, die z.B. eine reine Finanzierungsfunktion für die Landeshaushalte erfüllen und keinerlei Verbesserung der Situation an den Hochschulen erreichen. Wer also ein Modell vorschlägt, das mehr Bedingungen erfüllt oder die Bedingungen in höherem Maße erfüllt, als das von uns in Kapitel 4 vorgeschlagene Modell, der hat das bessere Modell. Herzlich Willkommen!

## 4 Das Modell der Studienkonten

Im folgenden wird das Modell der Studienkonten konzipiert, was den in Punkt 3 beschriebenen Zielen und Anforderungen möglichst entsprechen soll. Dieses Modell ist in dieser Form neuartig. Verschiedenen Bausteine dieses Modells wurden bisher schon in anderen Modellen verwandt. So baut dieses Modell vor allem im Bereich der Refinanzierung des Eigenanteils und der Rückzahlung auf das Modell des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) auf. Die übrigen Bausteine dieses Modells (Rechtsform der Hochschulen, Studiengebühren und Studienkonten) weichen vollständig vom CHE-Modell ab. Bei der Konzeption wurden teilweise Erfahrungen mit Modellen aus dem Ausland berücksichtigt. Ansonsten wurde dieses Modell anhand von ökonomischen Effizienzkriterien kreiert.

### 4.1 Leitgedanke: Der freie Bildungsmarkt

Im freien Bildungsmarkt, als weitestgehende Vision, würde sich der Staat als Bildungsanbieter vollständig zurückziehen. Schulen, Hochschulen, Volkshochschulen, Berufsschulen und alle weitere staatliche Bildungseinrichtungen werden im freien Bildungsmarkt nicht mehr vom Staat sondern von Stiftungen, Unternehmen oder Vereinen geführt. Die Menschen entscheiden selbst, wie, wann und wo sie sich ihre erforderliche Bildung aneignen. Sie bezahlen aber auch für die nachgefragten Bildungsleistungen.

Um jedem den Zugang zu allen Angeboten zu gewährleisten, stellt der Staat den Menschen Finanzmittel für Bildung zur Verfügung (siehe im Modell: Studienkonten). Mit diesem Finanzvolumen und einem Eigenanteil können die Leistungen der Bildungsanbieter bezahlt werden. Der Staat subventioniert die Nachfrager, nicht die Anbieter.

### 4.2 Neue Rechtsformen für Hochschulen

Das Modell verlangt, dass der Rechtsstatus der Hochschulen radikal geändert wird. Die Veränderung des Rechtsstatus der Hochschulen ist notwendig in juristischer, ökonomischer und organisatorischer Hinsicht. Die Hochschulen werden aus der staatlichen zentralen Kontrolle entbunden. Statt dessen unterstehen die Hochschulen der dezentralen Kontrolle durch den Markt. Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen um die Studierenden auf dem Bildungsmarkt bewirkt diese dezentrale Kontrolle. "Auf einem Markt, auf dem die Studierenden mit Nachfragemacht ausgestattet sind, sind die staatlichen Kontroll- und Eingriffsrechte nicht mehr notwendig und können weitgehender Handlungs- und Planungsfreiheit der Hochschulen weichen. Aber: Statt einer staatlichen Kontrolle ist in diesem Modell eine staatliche Aufsicht notwendig, allein schon wegen der Anerkennung als Bildungsstätte, die zur Abrechnung der Studienkonten berechtigt ist. Die staatliche Aufsicht muß aber auch unlauteren Wettbewerb verhindern. Die Schulaufsicht wird zu einer Wettbewerbsaufsicht."<sup>8</sup>

Die **neuen Rechtsformen** der Hochschulen bewirken finanzielle Autonomie, personelle und organisatorische Autonomie. "Vermutlich wäre für eine solche Hochschule die Rechtsform einer Aktiengesellschaft (AG) oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) erheblich vorteilhafter. Denkbar ist auch eine eingetragene Genossenschaft, in der die Studierenden (ggf. auch andere) Anteilseigner sind, eine Stiftung öffentlichen oder privaten Rechts oder eine Rechtsform des eingetragenen Vereins, in der auch große Versicherungen organisiert sind. Ein Wettbewerb der

---

<sup>8</sup> analog Christoph Dammermann: „Steuerungseffekte von differenzierten voucherfinanzierten Studiengebühren“

Hochschulen würde damit zusätzlich zum bereits bestehenden Forschungswettbewerb nicht nur den Wettbewerb der Lehre, sondern auch einer der Organisationsform sein."<sup>9</sup>

### **4.3 Finanzierung der Hochschulen**

Im Modell finanzieren sich die Hochschulen aus folgenden drei Bereichen:

1. Sockelförderung (Steuerfinanziert)
2. Drittmittel (unter anderem Forschungsaufträge, Spenden, usw)
3. Studiengebühren

#### **4.3.1 Sockelförderung**

Die Hochschulen erhalten nach dem Modell auch in Zukunft steuerfinanzierte Finanzmittel von Seiten des Staates (vom Bund). Ausgehend vom heutigen Finanzvolumen, das den Hochschulen zur Verfügung steht, müßte diese Sockelfinanzierung einen Anteil von etwa 10 bis 20 Prozent ausmachen.

Die Hochschulen erhalten diese Gelder, weil Leistungen der Hochschulen, die nicht direkt einer Lehrleistung zugeschrieben werden können, weiter steuerfinanziert werden sollen. Diese staatliche Sockelförderung soll den Hochschulen in Form eines Globalhaushaltes zur Verfügung stehen. Die Hochschulen entscheiden autonom über die Mittelverwendung (hochschulinterne Mittelvergabe).

Die Hochschulen können die Mittel verwenden für

- a) Leitung und Verwaltung, zentrale Gebäudewirtschaft
- b) Zentrale Einrichtungen
- c) Fachbereiche nach Anzahl der Studierenden (für Wissenschaft und Forschung)
- d) Fachbereiche, die für innovative Lehrmethoden honoriert werden.

#### **Option a)**

Eine "Quersubventionierung" der Lehrleistungen mit den Mitteln des Sockelbetrages ist verboten, weil so die Preisbildung der Lehrleistungen verzerrt wird und damit der Wettbewerb.

#### **Option b)**

Über die Verwendung der Mittel gibt es keine weiteren Vorschriften

Die Finanzierung der Sockelförderung übernimmt der Bund.

#### **4.3.2 Drittmittel**

Hochschulen können in eigenem Ermessen Drittmittel erwirtschaften. Diese Drittmittel können sich aus Forschungsaufträgen ergeben oder aus Spenden, aus Zinsen oder dem Verkauf wissenschaftlicher Güter. Forschungsaufträge können auch vom Staat (oder staatseigenen Gesellschaften) ausgeschrieben und finanziert werden.

---

<sup>9</sup> Christoph Dammermann: „Steuerungseffekte von differenzierten voucherfinanzierten Studiengebühren“

### 4.3.3 Studiengebühren

Hochschulen werden im Modell ermächtigt, von ihre Studierenden Studiengebühren zu verlangen für Lehrleistungen und die Nutzung der Hochschuleinrichtung. Studiengebühren werden in diesem Modell wie folgt definiert: Studiengebühren sind die Gebühren, die von den Hochschulen (genauer: Institute, Fachbereiche und Lehrstühle) für Leistungen (verschiedene Leistungen siehe unten) erhoben werden. Die Finanzierung der Studiengebühren durch die Studierenden erfolgt zum einen durch das Studienkonto und zum anderen durch den Eigenanteil.

#### Gebühren für Lehrleistungen

**Lehrleistungen** sind Leistungen der Lehrstühle oder der Institute. Dazu gehören unter anderem Veranstaltungen wie Vorlesungen, Seminare, Übungen, usw. Dazu gehört auch die Abnahme von Prüfungen. Die Anbieter müssen Ihre Leistung am Markt anbieten, wo sich dann Preise bilden werden. Entweder rechnen die Lehrstühle oder Institute mit den Studierenden direkt ab, oder Sie bieten ihre Leistung z.B. über einen Fachbereich an. Jedenfalls sind die Lehrstühle, Fachbereiche und Institute, die diese Lehrleistungen anbieten, durch den Markt gezwungen, eine Kostenrechnung für ihre Leistungen zu erstellen. In dieser Kostenrechnung tauchen dann sowohl die Personalkosten innerhalb des Lehrstuhls (einschließlich wissenschaftlicher Begleitung und Vorbereitung) auf, wie auch die Nebenkosten wie Raumnutzung, Material und Anteile der Verwaltung.

Will ein Studierender ein Seminar belegen, muss er den von der Hochschule (vom Lehrstuhl oder Institut) kalkulierten Preis bezahlen. Die Hochschule stellt dem Studierenden eine Rechnung aus (Transparenz, Vergleichbarkeit). Die Hochschulen, bzw. ihre Fakultäten können auch verschiedene Lehrleistungen als Paket anbieten. So ist es möglich, dass beispielsweise eine Fakultät die Lehrinhalte eines gesamten Semesters oder das Paket "Teilexamen VWL" (mit dem Angebot der Vorlesungen, Übungen und Seminar) für eine Gesamtgebühr anbietet.

#### Gebühren für die Nutzung der Hochschuleinrichtungen

Zu überlegen ist, inwieweit auch die **Nutzung der Hochschuleinrichtungen** (zum Beispiel Seminare, bzw. Bibliotheken, usw.) berechnet werden können. Aus dem Aspekt heraus, dass ein Studierender, der mehrere Monate die Uni nicht betritt, auch nur marginale Kosten verursacht, wäre die Gebührenerhebung für diese Leistungen zu rechtfertigen. Ohne Gebühren müssten immerhin zentrale Hochschuleinrichtungen voll aus dem Sockelbetrag bezahlt werden, der steuerfinanziert ist. Mit Gebühren wäre dieser Sockel geringer. Will also ein Student für ein Semester die Institutsbibliothek benutzen, bekommt er bei Ausstellung des Nutzenschein von Seiten der Hochschule eine Gebührenrechnung ausgestellt (Transparenz und Vergleichbarkeit). Auch hier ist es möglich, dass die Hochschulen ein Pauschalangebot oder verschiedene Nutzungspakete für die Benutzung der Einrichtungen anbietet.

Die Studierenden können sich so die Leistungen, die sie an der Uni nachfragen, individuell zusammenstellen und können eine eigene, persönliche Kostenkalkulation für ihr Studium anstellen. Wer eingeschrieben ist, derzeit aber nicht studiert, zahlt ausschließlich eine geringe Grundgebühr. Wer in einem Semester viel studiert und die Leistungen der Uni nutzt, muss mehr zahlen.

Die Institute könnten sich der zentralen Hochschulverwaltung (Finanzen) bedienen, die eingekommenen Gebühren an die jeweiligen Anbieter der Leistungen verteilt (Lehrstühle, Institute,

Einrichtungen, usw.). Möglich wäre genauso, dass Institute ihre Buchhaltung in eigener Regie übernehmen.

#### **4.4 Das Studienkonto**

Studierende erhalten mit der Einschreibung in das Erststudium ein Studienkonto. Das Studienkonto enthält den Anteil der Studiengebühr, den der Staat finanziert. Dieses **Studienkonto** weist ein festgelegtes **Maximalguthaben** aus. Dieses Guthaben ist abhängig vom Studiengang, in den sich der Studierende einschreibt.

In die **Berechnungsgrundlage** des fachspezifischen Studienkontos werden folgende Leistungen eingerechnet:

1. alle Lehrleistungen zum Erreichen des angestrebten Abschlusses des Studiengangs.
2. die Benutzung der Einrichtungen.
3. zusätzliche Lehrleistungen im eigenen Fachbereich (für Wiederholungsversuche) und Lehrleistungen anderer Fachbereiche (freies Studieren).

**Die Summe dieser Leistungen wird mit einem Abschlag von 20 Prozent (diese 20 Prozent stellen den Eigenanteil dar) dem Studierenden auf seinem individuellen Studienkonto gutgeschrieben.**

Ein Studienwechsel mit der notwendigen Neuberechnung des Guthabens auf dem Studienkonto ist nur ein Mal nach spätestens zwei Semestern möglich.

Die Kosten und Preise für Studiengänge sind natürlich an verschiedenen Hochschulen unterschiedlich. Hier gilt es, dass anhand der Berechnungsgrundlage zunächst die Preise der Studiengänge an den verschiedenen Hochschulen verglichen werden können. Die Höhe der Staatsfinanzierung durch das Studienkonto wird letztlich aber vom Finanzgeber (das Land) festgesetzt. Hierbei ist gesetzlich festzulegen, dass sich der Staat bei der Festsetzung der Beträge für die Studienkonten an den Anspruch bindet, mindestens das günstigste Angebot der Hochschulen im Sinne der Berechnungsgrundlage zu finanzieren.

#### **Anmerkung / Alternative:**

Es kann natürlich auch eine andere Festsetzung der Mindestfinanzierung definiert werden: Zum Beispiel der Durchschnitt der drei günstigsten Hochschulen oder der Durchschnitt aller Hochschulen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass mit den staatlich finanzierten Studienkonten ein Studium und eine Wahlmöglichkeit an den üblichen Unis möglich sein soll. Hier bleibt auch die Verantwortung der politischen Entscheidung nicht aus.

---

Beispiel:

Anhand der oben beschriebenen Berechnungsgrundlage wird an den Hochschulen in NRW ein Gesamtpreis für den Studiengang BWL errechnet. Dieser Gesamtpreis für den Studiengang (Uni-BWL-Diplom) ist an den Hochschulen in NRW unterschiedlich hoch. Es gibt beispielsweise Hochschulen, die den Studiengang für 50.000 Mark anbieten, andere Hochschulen bieten den Studiengang für 90.000 Mark an. Nun muss das Land für den Studiengang in NRW einen Betrag setzen, der den Studierenden

auf dem Studienkonto gutgeschrieben wird: zum Beispiel 55.000 Mark (normative, bzw. politische Entscheidung). Der Staat ist verpflichtet, dass diese Summe mindestens 50.000 Mark darstellt, denn er muss mindestens das günstigste Angebot der Hochschulen im Sinne der Berechnungsgrundlage zu finanzieren (siehe oben). Dieser Betrag (55.000 Mark) wird aufgestockt um den Betrag 5.000 Mark (siehe Punkte 2 und 3 in Berechnungsgrundlage). Gesamtbetrag: 60.000 Mark.

Dieser gesetzte Betrag wird um 20 Prozent verringert (20 Prozent Abschlag). Von 60.000 Mark bleiben 48.000 Mark, die dem Studierenden auf seinem Studienkonto gutgeschrieben werden.

Falls nun ein Studierender an einer Universität studiert, die für den Studiengang (anhand der Berechnungsgrundlage) 50.000 Mark verlangt, könnte es sein, dass das Studienkonto (welches ein Guthaben von 48.000 Mark aufweist) nicht gänzlich in Anspruch genommen wird. Immerhin kann zum Begleichen der Studiengebühren das Studienkonto immer nur zu 80 Prozent belastet werden. Die übrigen 20 Prozent stellen den Eigenanteil des Studierenden dar.

Falls ein Studierender an einer Uni studiert, die für den gleichen Studiengang 90.000 Mark verlangt, ist das Studienkonto in Höhe von 48.000 Mark irgendwann aufgebraucht. Ab diesem Zeitpunkt muss der Studierende alle weiteren Gebührenrechnungen zu 100 Prozent selbst tragen.

---

**Für in Anspruch genommene Leistungen erhalten die Studierenden Gebührenrechnungen von der Hochschule. Die Rechnungsbeträge (Studiengebühren) können nun zu 80 Prozent vom Studienkonto beglichen werden. Die übrigen 20 Prozent werden vom Studierenden selbst getragen (Eigenanteil).**

---

Beispiel:

Ein Institut bietet ein Hauptseminar an. Teilnehmergebühr: 500 Mark. Der Studierende kann sein Studienkonto mit 400 Mark belasten (80 Prozent) und trägt die Differenz von 100 Mark selbst (20 Prozent Eigenanteil).

---

Das Guthaben des Studienkontos kann in der Höhe des Maximalguthabens (siehe oben) für die Begleichung der Gebührenrechnungen ausgegeben werden. Daraus ergibt sich allerdings zweierlei:

1. Bei jeder Gebührenrechnung, die vom Studienkonto beglichen wird, muss der Eigenbeitrag von 20 Prozent erbracht werden.
2. Nach Ausschöpfung des Maximalguthabens auf dem Studienkonto liegt der Eigenanteil zur Begleichung der Gebührenrechnung bei 100 Prozent.

Die Finanzierung der zur Verfügung gestellten Studienkonten übernehmen die Länder. Die Verwaltung wird von Landesbehörden übernommen. Der Staat (also hier das Land) bindet sich gesetzlich, jedem Studierenden, der sich einschreibt, ein Studienkonto zur Verfügung zu stellen. Somit bindet sich der Staat daran, 80 Prozent der Lehre an Hochschulen zu finanzieren.

## 4.5 Die Refinanzierung des Eigenanteils

Die von den Hochschulen verlangten Studiengebühren werden beim Erststudiums im Rahmen der Berechnungsgrundlage zu 80 Prozent vom Staat getragen. Der Eigenanteil liegt bei einem Studium, welches sich im Rahmen der Berechnungsgrundlage befindet, bei 20 Prozent.

Der Eigenanteil kann von Seiten der Studierenden finanziert werden durch eigenes Einkommen, durch die Eltern, durch Einkünfte aus Bildungssparen der Eltern, durch Arbeitgeber, Stipendien oder Bankdarlehen.

**Das Modell macht nun allen Studierenden ein Angebot zur Refinanzierung des Eigenanteils, und insbesondere denjenigen, die nicht in der Lage sind, den Eigenanteil im Laufe des Studiums selbst (zum Beispiel über die Eltern oder durch eigene Einkünfte) aufzubringen. Alle Studierende erhalten im Modell die Möglichkeit, ihren Eigenanteil durch einen "Studiendarlehen" zu decken.**

Das Modell bezieht sich hierbei auf einige **Bausteine aus dem Modell des Centrums für Hochschulentwicklung**. Das CHE hat in seinem "Modell für einen Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen (Studienbeitragsmodell)" ein Konzept vorgelegt, mit dem jeder Studierende den Zugang zu einem **Studiendarlehen** erhält. Die Ausfallsicherung des Studiendarlehens übernimmt eine Studienkreditanstalt (SKA). Das Konzept des CHE wird allerdings nicht zu 100 Prozent übernommen, sondern in einigen Bereichen "modelliert".

### 4.5.1 Studiendarlehen

Insbesondere Studierende, die den Eigenanteil ihrer Studiengebühren nicht selbst aufbringen können, erhalten die Möglichkeit, ein Studiendarlehen aufzunehmen.

Mit dem Studiendarlehen wird den Studierenden eine Kreditlinie zur Verfügung gestellt. Die Studiengebühren werden nun zu 80 Prozent mit den Geldern des Studienkontos bezahlt und zu 20 Prozent mit den Geldern des Studiendarlehens (das ist der Eigenanteil).

Darlehensgeber des Studiendarlehens sind private Kreditinstitute (im folgenden "Banken" genannt). Diese Studiendarlehen stehen jeden Studierenden, unabhängig vom Einkommen der Eltern und der Bedürftigkeit zur Verfügung. Da die Rückzahlung und das Ausfallrisiko (siehe 4.5.2) von der **Studienkreditanstalt (SKA)** übernommen wird, werden Banken jedem Nachfrager ein Studiendarlehen zur Verfügung stellen und gegenseitig in den Wettbewerb um Kunden treten. Durch die Risikoübernahme der Studienkreditanstalt bei Nichtzahlungsfähigkeit des Darlehensnehmers (Studierender) werden die Banken in ihren Kreditzins keine Risikoprämie einrechnen. Somit bleibt der Kreditzins gering. Banken werden in Studiendarlehen ein Marketinginstrument erkennen und günstige Konditionen anbieten. Zusätzlich können Banken mit Hochschulen Rahmenverträge abschließen und somit die Konditionen aus Sicht der Studierenden als Darlehensnehmer verbessern.

Falls ein Studierender ein Studiendarlehen aufnehmen will, schließt er einen Vertrag mit der Studienkreditanstalt (SKA) ab. Mit dem Zertifikat über diesen Vertrag kann der Studierende ein Studienkredit bei einer Bank erhalten (Zwischenschaltung der SKA).

Mit der Bank, von der er das Studiendarlehen erhält, schließt er also einen zweiten Vertrag, einen Darlehensvertrag. Weil die SKA das volle Ausfallrisiko übernimmt, gibt es keinen Anlass für die Banken, bei den Konditionen bestimmte Gruppen zu diskriminieren.

## 4.5.2 Risikoübernahme und Studienkreditanstalt (SKA)

Jeder Studierende erhält das Recht, einen Vertrag mit der Studienkreditanstalt (SKA) abzuschließen. Die SKA übernimmt das Risiko, dass der Studierende das bei der Bank aufgenommene Studiendarlehen nicht zurückzahlen kann. Diese Übernahme des Rückzahlungsrisikos für ein Studiendarlehen gilt nur in Höhe des 20-Prozent-Anteils der Berechnungsgrundlage.<sup>10</sup>

### Anmerkung / Alternative:

Grundsätzlich bleibt also die Risikoübernahme auf den 20% Anteil beschränkt. Eine weitere Absicherung zusätzlicher Darlehen sollte aber für folgende Fälle geregelt sein:

? Wenn der Studierende bereits kurz vor Beendigung des Studiums steht und somit eine weitere Finanzierung sinnvoll erscheint.

? Wenn der Studierende damit den Besuch einer teureren Hochschule finanzieren will.

? Für Fälle von Zusatz- und Aufbaustudien und Promotionen

In diesen Fällen steigt dann der Eigenanteil der Finanzierung insgesamt auf mehr als 20%

Die SKA übernimmt für den Studierenden (Darlehensnehmer) die Tilgung und Zinszahlung, die sich aus dem Studiendarlehen ergeben.

Nach Beendigung des Studiums erhebt die SKA **einkommensabhängige Rückzahlungsforderungen an die Absolventen**. Der Absolvent übernimmt also nicht die klassische Schuldnerposition gegenüber der privaten Bank.

Der **Absolvent ist aber zur Rückzahlung an die SKA verpflichtet**. Die "**Rückzahlungssumme**" an die SKA ergibt sich aus der Darlehenssumme (Tilgung und Zinsen), die die SKA an die private Bank entrichtet.

Die **Rückzahlung** an die SKA erfolgt nach **festgelegten Regeln (Gesetz)**. Es muss also ein bestimmter (Mindest-)Anteil des Einkommens an die SKA zurückgezahlt werden (siehe 4.5.3).

Falls der Absolvent über kein Einkommen und kein Vermögen verfügt, bleibt die Rückzahlung aus. Das Risiko trägt die SKA. "Die SKA muss vorübergehend oder dauerhafte Ausfälle und Verzögerungen bei den Rückzahlungen auffangen, denn im Rahmen der Darlehenssicherung müssen Zinsen und Tilgung (gegenüber der Bank, Anm. des Autors) auf jeden Fall von ihr geleistet werden. Dies erzeugt insbesondere ein Problem der Anschubfinanzierung: Aufgrund von Ausfällen bei den einkommensabhängigen Rückzahlungen bei gleichzeitig festen Zins- und Tilgungsleistungen ist zunächst ein erheblicher negativer Zahlungssaldo für die Studienkreditanstalt zu erwarten."<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Mit der Regelung, dass diese Übernahme des Rückzahlungsrisikos für ein Studiendarlehen nur in Höhe des 20-Prozent-Anteils der Berechnungsgrundlage gilt, weicht das Modell grundlegend vom CHE-Modell ab. Dies ist notwendig, weil das CHE-Modell ganz andere Studiengebühren vorsieht, nämlich Semesterbeiträge. Die SKA würde also im CHE-Modell nur im Rahmen von einer gewissen Anzahl von Semestern das Risiko übernehmen. Siehe hierzu "Modell für einen Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen (Studienbeitragsmodell)", Centrum für Hochschulentwicklung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, Gütersloh und Essen, Mai 1998

<sup>11</sup> Aus dem "Modell für einen Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen (Studienbeitragsmodell)", Centrum für Hochschulentwicklung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, Gütersloh und Essen, Mai 1998

Die SKA wird mit einem **negativen Zahlungssaldo** belastet, weil sie auch für diejenigen Absolventen Zinsen und Tilgungen aus den Studiendarlehen der privaten Banken übernimmt, die aufgrund des geringen Einkommens nicht die gesamte Rückzahlungssumme an die SKA entrichten.

Die **Finanzierung der Studienkreditanstalt**, bzw. ihres negativen Zahlungssaldos (Defizit) kann über verschiedenen Alternativen stattfinden. Im vorliegenden Modell werden die Alternativen zunächst vorgestellt, ohne dass eine Entscheidung vorweggenommen wird:

#### **Alternative a)**

Das Defizit wird auf diejenigen umgelegt, die von der Übernahme des Ausfallrisikos profitieren. Das heisst, die Kosten aus dem negativen Zahlungssaldo (Defizitkosten) werden umgelegt auf alle Absolventen, die an die SKA zurückzahlen. Dieser Betrag (pro Kopf) wird auf die Rückzahlungssumme aufgerechnet.

#### **Alternative b)**

Das Defizit der SKA wird über Steuern finanziert (Defizitausgleich durch den Staat).

#### **Alternative c)**

Anstatt die SKA zwischen Bank und Darlehensnehmer zu schalten, übernehmen Versicherungen das Ausfallrisiko. Der Student, der ein Studiendarlehen bei einer privaten Bank aufnehmen will, lässt sich bei einer Versicherung für das Risiko versichern, das Darlehen nicht zurückzahlen zu können. Die privaten Banken sehen in den Studierenden, die ein Studiendarlehen aufnehmen wollen, 100prozentige Zahlungssicherung (Bonität) durch die abgeschlossene Ausfallversicherung. Um zu Verhindern, dass Versicherungen bei ihren Konditionen verschiedene Gruppen bevorzugen oder diskriminieren, müsste eine Pflichtversicherung mit einheitlichen Versicherungssätzen eingeführt werden.

#### **Zusammenfassung:**

Die SKA wird zwischengeschaltet zwischen den privaten Banken und den Studierenden, die ein Studiendarlehen aufnehmen wollen. Die SKA hat insoweit folgende Aufgaben:

- ?? "Die einkommensabhängige Rückzahlungen der Absolventen fließen an die SKA.
- ?? Die SKA zahlt für alle Darlehensnehmer die im individuellen Darlehensvertrag festgelegten Zinsen und Tilgungen an die Kredisinstitute.
- ?? Die SKA verwaltet die Restschulden der zahlungsunfähigen Kreditnehmer."<sup>12</sup>

### 4.5.3 Die Rückzahlung an die SKA

Die Absolventen zahlen so lange einen durch Tarif festgelegten Teil ihres Einkommens an die SKA, bis die Rückzahlungssumme (gesamte Zins und Tilgungszahlungen) erreicht ist. Auch ein eventuelles Vermögen des Studierenden / Absolventen wird oberhalb einer Freigrenze geeignet angerechnet.

"Der einkommensabhängige Rückzahlungstarif weist folgende Merkmale auf:

- ?? Das den Rückzahlungen zugrunde liegende Einkommen entspricht dem individuellen Einkommen des Absolventen (also nicht dem Familien- bzw. Haushaltseinkommen).

---

<sup>12</sup> Studienbeitragsmodell (CHE-Modell)

- ?? Bei Absolventen, die unter einer bestimmte Einkommensgrenze liegen, wird die Rückzahlung ausgesetzt. Sobald dieser Grund für das Aussetzen der Rückzahlung wegfällt, müssen die Rückzahlungen geleistet werden. Die Einkommensgrenze ist nicht als absolute Grenze fixiert, vielmehr soll sie als Prozentsatz des Durchschnittseinkommens festgelegt werden.
- ?? Für Einkommen über der Grenze [Freigrenze, Anm. des Autors] sind folgende Tarife denkbar: Entweder es liegt ein nach Einkommen gestaffelter Stufentarif mit 2 bis 3 verschiedenen Rückzahlungssätzen (Prozentsätzen des Einkommens) vor; der Satz steigt mit Einkommenshöhe. Oder es liegt lineare Progression vor, wenn ein bestimmter, einheitlicher Rückzahlungssatz auf das Einkommen oberhalb der Einkommensgrenze erhoben wird (die Einkommensgrenze entspricht dann einem Freibetrag). Die Gestaltung eines Rückzahlungstarifs beeinflusst - im Gegensatz zu einer Akademikersteuer - nur die Geschwindigkeit und nicht die absolute Höhe der Rückzahlung (Äquivalenzprinzip, Anm. des Autors) (allerdings wird der Gegenwartswert der Rückzahlung berührt).

Jeder Darlehensempfänger hat zusätzlich die Möglichkeit, nach eigenem Belieben seine Verpflichtungen schneller abzuführen."<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Studienbeitragsmodell (CHE-Modell)

## 5 Zehn Argumente gegen Studiengebühren

### 1. Studiengebühren sind eine soziale Ungerechtigkeit.

Nicht die Situation nach der Einführung von Studiengebühren ist sozial ungerecht, sondern die heutige ist es. Zur Zeit wird der Bildungshaushalt ausschließlich über Steuergelder von Bürgern finanziert, die zum größten Teil nie eine Hochschule besucht haben und auch in nächster Zeit keine besuchen werden. Sozial ungerecht ist, dass die Masse der Steuerzahler für das Privileg einiger weniger aufkommen soll!

### 2. Erst die Hochschulreform, dann die Debatte über Studiengebühren.

Wer dieses Argument anführt, ist weder an der Debatte über die Hochschulreform, noch an einer ernsthaften Debatte über Studiengebühren interessiert. Die Hochschulreform lässt nunmehr Jahre auf sich warten und bleibt somit auf der Strecke. Wir glauben, dass nur eine Hochschulreform, die auch Studiengebühren beinhaltet, zu realisieren ist.

### 3. Die Zahl der Studierenden wird nach der Einführung von Studiengebühren sinken.

Bei der Änderung der Hochschulfinanzierung in Australien vor wenigen Jahren hat man beobachtet, dass die Zahl der Studenten um durchschnittlich 5% pro Jahr gestiegen ist. Es ist anzunehmen, dass eine ähnliche Entwicklung auch in Deutschland stattfindet.

### 4. Die Manigfaltigkeit an Studienfächern wird abnehmen.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, schlagen wir in unserem Modell eine Sockel-Finanzierung der kleineren Fakultäten vor, um deren Bestand auch bei geringen Studentenzahlen zu ermöglichen.

### 5. Es werden sich weniger Studierende für ihre Rechte an der Hochschule engagieren.

Das Verantwortungsbewusstsein für die eigene Hochschule wird zunehmen. Die Studenten, ihre finanziellen Leistungen im Hinterkopf, werden Rechte vehementener Einklagen und auf ausstehende Verbesserungen hinweisen, zu denen sie ihren Beitrag geleistet haben.

### 6. Die Einheit von Forschung und Lehre wird aufgehoben werden.

Durch die Sockel-Finanzierung wird jeder Lehrstuhl erhalten bleiben. Auch weiterhin, erhält sich die Universität einen guten Ruf, die eine Ausgewogenheit aus Lehre und Forschung anbietet.

### 7. Studenten werden sich verschulden müssen.

Das ist richtig! Jeder Student hat einen Anspruch auf ein zinsgünstiges Darlehen, von dem er während seines Studiums aber keinen Pfennig zurückzahlen muss. Die Tilgung beginnt erst mit Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Somit wirkt sich die Kreditaufnahme nicht zeitverlängernd aus. Wahlweise kann man auch bereits während des Studiums seine Gebühren entrichten.

### 8. Bildung ist eine ausschließlich staatliche Aufgabe.

Leider ist die damit in Zusammenhang gebrachte finanzielle Unabhängigkeit nur eine scheinbare. Die Universitäten sind darauf angewiesen, dass Politik und Verwaltungsbeamte weiterhin den Geldhahn offen halten. Eine z.T. private Hochschulfinanzierung gibt den Universitäten ein Stück Freiheit und Unabhängigkeit gegenüber der unsteten Bildungspolitik.

### 9. Das Geld fließt nicht den Universitäten, sondern dem Staat zu.

Unser Modell sieht eine freie Verfügung der Universitäten mit den ihr über die einzelnen Studenten dargebrachten Mitteln vor. Das heißt jeder Student zahlt seine Studiengebühren direkt an die Universität, an der er auch studiert. Außerdem ist zu gewährleisten, dass der Staat die Studiengebühren nicht als Anlass für Etatkürzungen versteht.

### 10. Die Studentenzahl aus sozial schwächeren Familien wird abnehmen.

Auch heute ist der Anteil bedauerlicherweise äußerst gering. Das System des BAföGs sollte hier gezielt eingesetzt werden, damit der finanzielle Aspekt nicht hauptausschlaggebend wird. Leider ist die Entscheidung zum Studium meist auch eine Mentalitätsfrage.

## 6 Stimmen zur Bildungsreform

**Aus dem Aufsatz "Ohne Preis kein Fleiß", aus FAZ, 04.11.2000, von Manfred J. M. Neumann, Leiter des Instituts für internationale Wirtschaftspolitik an der Universität Bonn**

„Die schöpferische Kraft des Wettbewerbs lässt sich nur mobilisieren, wenn die staatlichen Hochschulen in die Marktleitung entlassen werden.

- ?? Die Hochschulausbildung ist ein marktfähiges Gut, weil sie zur Einkommenserzielung genutzt werden kann. Aus dem privaten Nutzungsinteresse ergibt sich das Interesse in Ausbildung zu investieren. Daher kann die "Produktion" von Hochschulausbildung dem Ordnungsprinzip des Marktwettbewerbs anvertraut werden. Der Marktwettbewerb stimuliert die Anbieter, im Gewinninteresse nach Innovationen im Hinblick auf Produktgestaltung und Kosteneinsparung zu suchen, und richtet sie damit an den Verwertungsinteressen der Nachfrager aus. Das Ergebnis ist eine dynamische effiziente Allokation der Ressourcen, die durch staatliche Regulierung nicht herbeizuzwingen ist.
- ?? Studiengebühren sind die am besten geeignete Form, um zu erreichen, dass die Studienangebote inhaltlich und qualitativ an der Nachfrage ausgerichtet werden, dass intensiv studiert wird und die durchschnittlichen Studienzeiten abnehmen.
- ?? [Den Fachbereichen] sollten der Erlös und die Kompetenz der Entscheidung über die Verwendung übertragen werden, denn sie bestimmen mit ihren Entscheidungen über die Qualität und die Preise der Ausbildung über die Attraktivität des lokalen Angebots für die Studenten eines Ausbildungsgangs.
- ?? Mit dem Dispositionsrecht über die Erlöse würde ein starker Anreiz zu unternehmerischem Handeln gesetzt. Dann wäre auch ohne staatliche Aufforderungen darauf zu rechnen, dass die Fachbereiche in einem fortwährenden Reformprozess prüfen, wie Lehrinhalte, Qualität der Durchführung und Studentenbetreuung verbessert werden könnten.“

**Aus der Rede des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog; Berliner Rede Aufbruch ins 21. Jahrhundert, Berlin, 26. April 1997:**

„Bildung muss das Mega-Thema unserer Gesellschaft werden. (...) Unsere Hochschulen brauchen deshalb mehr Selbstverwaltung. Ich ermutige zu mehr Wettbewerb und mehr Spitzenleistungen. Ich weiss, dass solche Vorschläge schon lange auf dem Tisch liegen. Auch hier ist das Tempo der Umsetzung das Problem. Wir dürfen nicht so tun, als könnten wir die Schul- und Hochschulreform den Spezialisten überlassen. Es geht um eine zentrale Aufgabe. Sie trifft die Zukunft unserer Gesellschaft insgesamt.“

**Aus „Ratloses Flattern im Käfig - Der liberalen Bildungspolitik fehlt eine Strategie“, von Nina Grunenberg in: DIE ZEIT, 15. Juni 2000**

"Das Bildungswesen ist sträflich unterfinanziert. Niemand leugnet es. Aber die große Geste, mit der die Liberalen in leere Kassen greifen (Forderung nach 10 Milliardenprogramm; Anm. des Autors), statt ihre Gedanken auf programmatische Arbeit zu richten, demonstriert nur, wie ratlos sie im Käfig des Zeitgeistes flattern. (...) Heute scheint die Ökonomisierung der Bildung der einzige Programmpunkt zu sein, der den Liberalen noch einfällt. Sie sind für den Markt, aber wollen sie auch Marktkriterien in der Bildung zulassen? In der gegenwärtigen Diskussion wäre gut zu wissen, wie die FDP zu Studiengebühren steht, was sie zum Verhältnis Fachhochschulen und Universitäten zu sagen hat und

was sie zu Aufnahmeprüfungen meint: Dazu gibt es in der Partei zwar viele private Meinungen, aber eine politische Strategie ist nicht sichtbar."

**Auszug aus dem Wahlprogramm der F.D.P. zur Bundestagswahl 1998:**

"Die F.D.P. lehnt die Einführung von allgemeinen Studiengebühren zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab, da die Situation vieler Hochschulen einer Kostenpflichtigkeit von universitären Ausbildungen spottet." (Seite 31)

"Über eine sogenannte "nachlaufende Studiengebühr" (australisches Modell) ist mittelfristig die teilweise Refinanzierung der Ausbildungskosten zu sichern. Hochschulabsolventen zahlen dabei aus ihrem Verdienst monatlich eine bestimmte Summe an die Hochschule zurück." (Seite 33)

---

**Autoren / Herausgeber:**

Marco Mendorf, Köln      Tel. 0221 / 4500703      e-mail: mendorf@neue-fdp.de

Wulf Pabst, Aachen      Tel. 0241 / 4093683      e-mail: pabst@neue-fdp.de

Oliver Pellarin, Köln      Tel. 0221 / 9327883      e-mail: OliverPellarin@aol.com

Druck: Eigendruck

---

Diese Broschüre steht im Internet unter

**[www.neue-fdp.de](http://www.neue-fdp.de)**

zum Download bereit.

Feedback und Diskussionsbeiträge können an

[studiengebuehren@neue-fdp.de](mailto:studiengebuehren@neue-fdp.de)

gesendet werden.