Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landtages von Nordrhein-Westfalen am 26. Januar 2006 in Düsseldorf.

1. Ausgangspunkt

Die realen Ausgaben des deutschen Staates für die Hochschulen stagnieren seit 1995. Der Anteil von Bund und Ländern (Bund ca. 12%) schwankt kaum (Dohmen/Klemm/Weiß, abgek. DKW, Bildungsfinanzierung in Deutschland, 2004, S. 109). Aussagekräftig ist der Vergleich der Hochschulausgaben (Grundmittel) je Studierenden im Verhältnis zum BIP je Einwohner. Hier liegt Nordrhein-Westfalen mit 0,68% weit unter dem Bundesdurchschnitt von 0,82% (Zahlen von 2000). Im Übrigen liegt Deutschland im international mit seinem Studierendenanteil der entsprechenden Altersgruppen zwischen 19 und 25 Jahren immer noch weit zurück, wenn man auch zugeben muss, dass sich die Zahlen in den letzten Jahren verbessert haben. Gegenwärtig studieren in Deutschland zwischen 35 und 40 % aller Schulabgänger, im Durchschnitt aller OECD-Länder sind es 51 %. In Deutschland schaffen 19 % einen Hochschulabschluss, OECD-weit sind es 32 %.

Nordrhein-Westfalen will Studiengebühren einführen, und zwar indirekt dadurch, dass die Hochschulen die Beträge erheben und einkassieren. Hierbei wird übersehen, dass durch die absolut und relativ unterschiedlich hohen Einnahmen der Wettbewerb zwischen den „kleinen“ und „großen“ Hochschulen verzerrt werden kann. Auch verstärkt sich nicht wie behauptet die Nachfragemacht der Studierenden als „Kunden“. Denn ein Drittel von ihnen studiert neben dem Beruf bzw. finanziert das Studium durch Teilzeitarbeit und kann das Studium nicht beliebig beschleunigen. Während des Studiums ist ein Wechsel auf eine andere Hochschule nur schwer möglich. Vor allem müssen viele Studierende aus finanziellen Gründen bei den Eltern wohnen. Sie können als „Kunden“ nicht unter beliebig vielen Hochschulen auswählen. Zur Begründung des Gesetzentwurfs wird ferner angeführt, dass die privaten Bildungsausgaben gesteigert werden müssen. Diese Forderung ist abstrakt richtig. Nicht richtig ist aber die Behauptung, dass die auf einer Hochschulausbildung beruhende Bildungsrendite in Deutschland „typischerweise“ insgesamt nicht durch höhere Steuerleistungen und sonstig positive externe Effekte für die Volkswirtschaft ausgeglichen werde. Richtig ist zwar, dass die von den Besserverdienenden gezahlten Steuern relativ zu niedrig sind. Deshalb wird zu Recht gefordert, den Spitzensatz der Einkommensteuer zu erhöhen. Daraus folgt aber dann gerade nicht die Forderung, Studiengebühren einzuführen. Unterschätzt werden vor allem die positiven externen Effekte, die es rechtfertigen, dass der Staat Schulen und Hochschulen mit Steuergeldern finanziert, ja sogar selbst Hochschulen betreibt. Insbesondere die Grundlagenforschung

würde von Privat nicht in genügendem Umfang betrieben. Aber auch die Hochschulausbildung sollte in staatlichen Einrichtungen betrieben werden, in denen eine gewisse Breite des Studienangebots sichergestellt ist. Von privaten Unternehmern wird z. B. das Innovationspotenzial, das in den „Orchideenstudiengängen“ steckt, meist unterschätzt. Durch Wissenschaft und Forschung ist Deutschland nach oben gekommen. Dieser Platz in der Völkergemeinschaft droht verloren zu gehen. Ohne eine massive Erhöhung des Bildungsstandards, der beruflichen Bildung und der Allgemeinbildung, ohne eine massive Erhöhung der Zahl der Studierenden und der Qualität des Studiums wird Deutschland sich im internationalen Konkurrenzkampf nicht behaupten können. Wie sagt doch die Bundeskanzlerin? Wir müssen um so viel besser sein, wie wir teurer sind. Besser sind oder werden wir, wenn wir die Produktivkraft Wissenschaft besser nutzen. Was wegen der Knappheit an Kindergärten und der sozial selektiven Schulen nicht schon vorher an Bildungschancen verspielt wurde, droht jetzt durch Studiengebühren vergeben zu werden. Studiengebühren sind zwar nicht per se unmoralisch oder pauschal abzulehnen. Zu fragen ist aber, ob durch Studiengebühren viele potenzielle Bewerber vom Studium abgeschreckt werden. Deutschland könnte sich dies angesichts der im internationalen Vergleich zu niedrigen Studierendenzahlen nicht leisten. Eine wichtige bildungs- und wissenschaftspolitische Aufgabe besteht darin, die Zahl der Studierenden hierzulande anzuheben und nicht abzusenken.

Deutschland liegt beim Anteil der Bevölkerung zwischen 24 und 35 Jahren, der einen tertiären Abschluss erreicht hat, unter den von der OECD verglichenen 29 Staaten auf Platz 20! Die zu niedrige Studierendenquote ist eine der Ursachen der deutschen Innovations- und Wachstumskrise.
Insoweit kann man Studiengebühren als ineffizient bezeichnen, wenn sie zu einem weiteren Zurückfallen Deutschlands im internationalen Innovationswettbewerb führen, weil zu wenige junge Deutsche studieren. Außerdem droht in Deutschland ein Überschwappeffekt auf den ohnehin schon angespannten Markt für Ausbildungsstellen im dualen System. Es könnte dazu kommen, dass Abiturienten, die meinen, sich ein Studium nicht leisten zu können, den letzten Hauptschulabsolventen vom Zugang zu den ohnehin schon knappen Plätzen in der dualen Berufsausbildung verdrängen.

Am 26. Januar 2005 entschied der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts, dass das Verbot von Studiengebühren im HRG die Gesetzgebungskompetenz der Länder verletzt. Die Bundesländer können Studiengebühren einführen, das HRG ist insofern nichtig. Aber eine Passage des Urteils gibt ihnen interessante Hinweise. Das Gericht vertraut darauf, dass die Länder bei ihrer Gesetzgebung die bundesrechtlichen Verpflichtungen beachten. Es verweist in diesem Zusammenhang auf den Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale

und kulturelle Rechte aus dem Jahre 1966, der als Bundesrecht gilt. Nach diesem Pakt muss der Hochschulunterricht durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit für jedermann zugänglich gemacht werden.

Nordrhein-Westfalen will sich entgegen dieser Zielsetzung nach dem vorliegenden Gesetzentwurf dafür entscheiden, den Hochschulen die Erhebung von Studiengebühren in Höhe von bis zu 500 Euro pro Semester zu erlauben. Die Mittel sollen zweckgebunden für die Lehre verwendet werden. Bafög-Empfänger sollen berechtigt sein, in Höhe der Studiengebühren ein Darlehen aufzunehmen, das erst zwei Jahre nach dem erfolgreichen Abschluss des Studiums mit Zinsen zurückzuzahlen ist (Höchstdauer des Darlehens: elf Jahre nach Aufnahme des Studiums). Die Summe, die zurückzuzahlen ist, soll auf € 10.000 „gedeckelt“ werden. Diese Konzeption ist vor dem Hintergrund der im internationalen Vergleich zu niedrigen nordrheinwestfälischen Studierendenzahlen zu problematisieren. Dies ist vor allem auch deshalb notwendig, weil Nordrhein-Westfalen mit seinem Vorhaben in einer Reihe mit anderen Bundesländern wie z. B. Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen steht, die ebenfalls Studiengebühren einführen wollen. Nordrhein-Westfalen könnte sich mit Hessen und Rheinland- Pfalz zusammentun und das System von Studienkonten weiter verbreitern, das jedenfalls in Rheinland-Pfalz bisher sehr erfolgreich war. Studienkonten würden auf die Studienbewerber nicht abschreckend wirken.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird behauptet, mit der Einführung von Studiengebühren werde die Zahl der Studierenden nicht zurückgehen. Das Gegenteil dürfte richtig sein. Schaut man sich im Ausland um, dann ist insbesondere das Beispiel Österreich interessant. Dort wurden im Wintersemester 2001 relativ moderate Studiengebühren von etwa 726 Euro jährlich eingeführt. Die Zahl der Studierenden an Universitäten und Kunsthochschulen ging daraufhin im Wintersemester 2001 gegenüber dem Vorjahr um 20 % zurück, die der Ersteinschreibungen um 15 %. Davor hatte es drei Jahre lang Steigerungen der Ersteinschreibungen um jeweils 8 % gegeben. Der Rückgang bei allen Studierenden um 20 % lässt sich noch, wenigstens zum Teil, als Wegfall von „Karteileichen“ interpretieren, der Rückgang von 15 % bei den Ersteinschreibungen nicht. Bis zum Wintersemester 2003 wurde die Höhe der inländischen österreichischen Ersteinschreibungen aus dem Jahr 2000, dem Jahr vor Einführung der Studiengebühren, nicht wieder erreicht. Es ist bis heute unklar, wo die „erfolgreich“ abgeschreckten österreichischen Studienbewerber geblieben sind. Nach Deutschland sind sie nicht „ausgewandert“, wie die Zulassungszahlen der deutschen Hochschulen belegen. Ein Teil der abgeschreckten Bewerber könnte in das System der Berufsausbildung gegangen sein, das in Österreich ähnlich attraktiv wie in Deutschland ist. Sie dürften dann weniger qualifizierte Bewerber verdrängt haben. Ein Teil derer, die neben dem Beruf studieren, könnte Lehrveranstaltungen besuchen, ohne sich zu

immatrikulieren. Ein Teil dürfte direkt in den Beruf gegangen sein.

Betroffen von den Studiengebühren sind vor allem die Armen und die Mittelschichten. Ihnen werden die Studiengebühren zwar erlassen, der erlassene Betrag wird jedoch mit der Ausbildungsförderung verrechnet. Der Rückgang in Österreich ist deshalb so hoch, weil

- die Studiengebühren direkt an den Finanzminister gingen,
- ihre Einführung plötzlich erfolgte,
- attraktive Alternativen zum Studium bestehen (duale Berufsausbildung, direkter Eintritt von den berufsbildenden höheren Schulen in den Beruf),
- die Bereitschaft, sich in der Hoffnung auf ungewisse Erträge des Studiums zu verschulden, in Österreich geringer als z. B. in den angelsächsischen Ländern ist,
- Studium von vielen nicht so sehr als Investition, sondern mehr als Emanzipation verstanden wird,
- man Lehrveranstaltungen – insbesondere neben dem Beruf – auch besuchen kann, ohne sich zu immatrikulieren und
- vielleicht auch, weil Studiengebühren wie der Benzinpreis ein „politischer Preis“ sind.

In den USA würden Studiengebühren in der Höhe der österreichischen vermutlich wenige vom Studium abschrecken. Die Studiengebühren an den Eliteuniversitäten betragen dort bis zu 30 000 Dollar jährlich. Sie steigen Jahr für Jahr weiter an. Die Studienbewerber aus weniger begüterten Familien werden, wenn sie überhaupt studieren, auf die Community Colleges mit nur zweijährigen Ausbildungsgängen abgedrängt. Besser sind die Chancen für diejenigen, welche eines der zahlreichen Stipendien erhalten, die es in den USA in viel größerem Umfang als hierzulande gibt. Für Hochbegabte ist das amerikanische System sehr aufnahmebereit und durchlässig, für andere kaum. Viele Studierende in den USA sind bereit, sich hoch zu verschulden, wenn ihnen das Geld für das Studium fehlt. Sie hoffen darauf, die Schulden später mit einem hohen Einkommen abtragen zu können. Die Spreizung der Einkommen zwischen einfachen Arbeitern und Akademikern ist in den USA höher als in Deutschland. Für die Mittelschichten wird die Lage aber langsam dramatisch. Die stetig ansteigenden Studiengebühren können für die, welche keine Stipendien erhalten, kaum noch finanziert werden.

In Deutschland dürften Studiengebühren ähnlich abschreckend wie in Österreich wirken. Ein breit verankertes Stipendienangebot wie in den USA ist hierzulande jedenfalls kurzfristig nicht zu erwarten. Die den Studierenden in Nordrhein-Westfalen angebotenen Darlehen müssen zurückgezahlt werden. Zu erwarten ist auch nicht oder noch nicht, dass Kredite durch das private Bankgewerbe zu attraktiven Bedingungen angeboten werden. Kredite für „Humankapitalinvestitionen“ sind riskant, weil es für die Bank nicht die üblichen Sicherheiten gibt. Also muss bei Krediten und Stipendien – wie auch in Nordrhein-Westfalen geplant – der Staat einspringen.

Nun könnte man argumentieren, dass gerade die Bafög-Empfänger, die ihre Studiengebühren über einen Kredit finanzieren können, sich wegen der zu erwartenden höheren Bildungsrendite nicht vom Studium abschrecken lassen. Leider ergibt sich aber aus den Erkenntnissen der behavioural economics, dass dem nicht so sein wird. Hans Vossensteyn hat in seiner Dissertation „Perceptions of Student Price-Responsiveness“ (Enschede 2005) für die Niederlande herausgearbeitet, welche Mechanismen zu dem aus Österreich bekannten Abschreckungseffekt führen. Zur Information: Es gibt in den Niederlanden Studiengebühren. Sie wurden 1980 eingeführt und stiegen von 500 hfl. (€ 0.45) in 1980 auf 3076 hfl. in 2002. Im gleichen Zeitraum wurde der monatliche Grundzuschuss, den alle Studierenden erhalten, von 605 hfl. auf 465 hfl. verringert, während der zusätzliche Zuschuss für Bedürftige von 146 hfl. auf 477 hfl. stieg. Vossensteyn unterscheidet zwischen wahrgenommenen und realen Kosten des Studiums. Ein unterschiedlicher sozio-ökonomischer Hintergrund (SES) führt zu einer unterschiedlichen Wahrnehmung und zu unterschiedlichen Entscheidungen. Alle Studierenden bevorzugen Teilzeitarbeit zur Finanzierung des Studiums gegenüber (auch niedrig verzinsten) Darlehen. Sie wollen möglichst keine Schulden machen. Dies gilt insbesondere für Studierende mit niedrigem SES. Der langsame Anstieg der Studiengebühren in Holland hat zwar bisher nicht abschreckend auf die Studienbewerber gewirkt. Offen ist aber, ob der Anstieg nicht ab einer bestimmten Schwelle abschreckend wirkt. Die Mehrheit der Studierenden würde laut Vossensteyn auch studieren, wenn es keine öffentlichen Zuschüsse gäbe. Dies gilt aber nicht für Studierende mit niedrigem SES. Deshalb will er Zuschüsse an Bedürftige gewähren (vgl. auch Finnie 2004 für Kanada). Die Abschreckungswirkungen von Studiengebühren sind nach Vossensteyn doppelt so hoch wie die Attraktionswirkungen von Zuschüssen. Dies spricht m. E. allenfalls dafür, geringe Verwaltungsgebühren als „Eintrittsgeld“ für alle zu erheben. Sie können einen Gegenwert für den Status des Studierenden und ein Signal dafür sein, dass ein Studium Geld kostet. Ansonsten sollte das Studium gebührenfrei sein. Das Bafög für Bedürftige wäre beizubehalten, auch in der Aufteilung von 50% Zuschuss und 50% Darlehen. Durch den Darlehensanteil soll opportunistisches Verhalten von so genannten „ewigen“ Studenten sanktioniert und zügiges Studium belohnt werden. Durch

den Zuschussanteil soll die Abschreckungswirkung hoher Darlehensschulden vermieden werden.

In dem Gesetzentwurf wird davon ausgegangen, dass die Einnahmen aus den Studiengebühren der Lehre an den Hochschulen zugute kommen. Zu erwarten ist aber das Gegenteil, d. h., dass die Studiengebühren nicht zu zusätzlichen Finanzmitteln für die deutschen Hochschulen führen. Angesichts der Finanznot des Landes Nordrhein-Westfalen ist zu erwarten, dass die Zuweisungen aus dem Landesetat an die Hochschulen langsam abgeschmolzen werden. Das Beispiel Österreich ist in diesem Zusammenhang abschreckend. Zuerst wurden die Studiengebühren in den allgemeinen Staatshaushalt eingestellt. Dann wurden sie zwar den Hochschulen überlassen. Die Finanzzuweisungen aus dem Staatshaushalt wurden aber entsprechend zurückgefahren. Ähnliche Erfahrungen wurden mit der Finanzierung der Hochschulen in England, den Niederlanden, Australien und Neuseeland gemacht. Die Studiengebühren landen über kurz oder lang beim Finanzminister, falls sie nicht ohnehin durch die hohen Verwaltungskosten „aufgefressen“ werden. Im Übrigen kalkuliert der Gesetzentwurf ein, dass ein erheblicher Teil der Darlehenssumme nicht zurückgezahlt wird; deshalb müssen die Hochschulen diesen Betrag an einen Ausfallfonds nach § 17 des Entwurfs abführen. Dieses Geld ist sowieso verloren. Für seine Eintreibung würde aber ein hoher Verwaltungsaufwand betrieben, wenn der Entwurf Gesetz wird.

Es wird behauptet, Studiengebühren seien gerecht, weil man die hohen Ausbildungskosten an den Hochschulen nicht oder nur zum Teil auf die Allgemeinheit abwälzen dürfe. Gerne wird das Schlagwort benutzt, wonach die Krankenschwester nicht das Studium des Chefarztes finanzieren dürfe. Hierbei wird zum einen unterschlagen, dass im Durchschnitt sowieso die Hälfte der Studienkosten von Privat getragen wird, wie Dohmen und Hoi in einer Studie aus dem Jahre 2004 gezeigt haben. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamts kostet ein Studierender den Staat im Durchschnitt 7.170 €. Ungefähr genauso viel, nämlich 7.200 €, muss jeder Studierende im Durchschnitt für seinen Lebensunterhalt aufbringen. Zum anderen basiert die Behauptung auf einer unzulässigen Partialbetrachtung. Genauso könnte man behaupten, es sei ungerecht, dass die Akademikerin die Berufsausbildung des Handwerkers finanziert.

Dazu folgendes Zahlenbeispiel: Die Akademikerin zahlt 8.000 Euro an Steuern, der Handwerker zahlt 4.000 Euro. Für die Universität wird ein Achtel der Steuereinnahmen gebraucht (= 1.500 Euro). Der Staat nimmt von der Akademikerin 1.000 Euro, vom Handwerker 500 Euro. Die restlichen 10.500 Euro gehen an Krankenhäuser. Die Akademikerin zahlt davon 7.000 Euro, der Handwerker 3.500 Euro. Warum soll die Akademikerin doppelt so viel für etwas zahlen, was beide gleichmäßig nutzen können?

Selbst wenn die Akademikerin die Hochschule ganz bezahlt (1.500 Euro), zahlt sie immer noch mehr für die Krankenhäuser (6.500 Euro) als der Handwerker (4.000 Euro). Noch klarer wird die Rechnung, wenn man noch die Berufsschulen mit einem Betrag von 1.500 Euro hinzunimmt, Davon profitiert nur der Handwerker. Wenn die Akademikerin Hochschulen und Berufsschulen finanziert (3.000 Euro), gibt sie immer noch 5.000 Euro für Krankenhäuser aus, der Handwerker nur 4.000. Also ist die Verteilung der Lasten zwischen Akademikerin und Handwerker scheinbar ungerecht. Das ganze Beispiel ist aber als unzulässige Partialbetrachtung ebenso falsch wie die Behauptung, die Krankenschwester finanziere das Studium des Chefarztes. Beides zeigt nur, dass steuerlich finanzierte Institutionen unterschiedlich genutzt werden und sich daraus unterschiedliche Nettonutzen ergeben.
Das Argument, wonach die Krankenschwester heute den Chefarzt finanziert, ist auch deshalb falsch, weil es nicht berücksichtigt, dass die Krankenschwester in einem System lebenslangen Lernens vielleicht selbst einmal Medizin studieren oder ihre Kinder zum Medizinstudium führen will. Soziale Gerechtigkeit im Bildungswesen muss über ein progressives Steuersystem hergestellt werden, das vor allem die Besserverdienenden wieder mehr als heute belastet. Was wir derzeit erleben, ist widersinnig. Einerseits ist der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer in den letzten Jahren zugunsten der Empfänger von hohen Einkommen drastisch abgesenkt worden, andererseits sollen die angeblich Reichen plötzlich Studiengebühren zahlen. In Wirklichkeit treffen Studiengebühren die Armen und die Mittelschichten. Ausgleichende Stipendien- und Darlehenssysteme sind nicht oder nicht in genügendem Umfang in Sicht.
Anstatt Studiengebühren zu erheben, sollte man den Spitzensatz der Einkommensteuer auf 45% anheben. Die Summen, die daraus in den nordrhein-westfälischen Landeshaushalt fließen würden, wären weitaus höher als die Summen, die aus Studiengebühren eingenommen werden können. Und der höhere Spitzensteuersatz oder allgemein die Erhöhung der Einkommensteuer würde wegen der höheren Bildungsrendite verstärkt die Akademiker treffen. Dies ergibt sich aus einer Untersuchung von Arens und Quincke, die 2003 im Auftrag der Kommission Finanzierung lebenslangen Lernens durchgeführt wurde, der ich angehört habe (vgl. Anlage).

Die Skandinavier machen es vor. Schweden und Finnland haben eine Quote von 70% der entsprechenden Altersjahrgänge im Studium. Sie finanzieren darüber hinaus auch die Lebenshaltungskosten. Bildung, Wissenschaft und Wirtschaft blühen!

Wenn man sich mit Gerechtigkeitsfragen befasst, sollte man sich nicht an den Neoliberalen, sondern an Aristoteles, Thomas von Aquin und John Rawls orientieren. Gerechtigkeit darf nicht auf Tauschgerechtigkeit reduziert werden. Notwendig ist auch die austeilende

Gerechtigkeit. John Rawls arbeitet mit einem Modell, wonach die Menschen im vollen Besitz ihrer Fähigkeiten und Verstandeskräfte entscheiden müssen, für welches soziale und gesellschaftliche System sie eintreten. Sie wissen aber nicht, ob sie schwarz oder weiß, Mann oder Frau, arm oder reich sind. In diesem Modell werden sich, so John Rawls, unter dem „Schleier der Unwissenheit“ die Menschen für ein System entscheiden, bei dem es dem am wenigsten Begüterten relativ am besten geht. Jeder muss in den Genuss allgemeiner Grundrechte, der Chancengleichheit und einer sozialen Grundsicherung kommen.

Studiengebühren passen in ein solches System nicht oder nur dann hinein, wenn sie in Form von niedrigen Verwaltungsgebühren für Leistungen der Hochschule wie. B. die Herstellung von Kontakten mit den Arbeitgebern der Region erhoben werden.

Studiengebühren schrecken viele von der Aufnahme eines Studiums ab und passen auch wegen der Folgewirkungen auf das System der dualen Berufsausbildung nicht in die deutsche Bildungslandschaft.

Sie führen zu unvertretbar hohen Verwaltungskosten, die den Entlastungseffekt für die Staatskasse erheblich mindern.

Zu einer besseren finanziellen Ausstattung der Hochschulen werden Studiengebühren – jedenfalls mittelfristig – nicht führen, da die Finanzzuweisungen des Landes entsprechend sinken werden.

Aus Alledem folgt, dass Studiengebühren, wenn man von niedrigen Verwaltungsgebühren für besondere Leistungen der Hochschule absieht, nicht eingeführt werden sollten.

Anlage: Arens und Quincke (Grafik von Gerhard Bosch, IAT NRW)