Wie kam es eigentlich zur Einführung von Studiengebühren? Wie änderte sich die öffentliche Einstellung dazu in den letzten 15 Jahren? In dem Buch „Die Debatte um Studiengebühren“ wird versucht, Antworten auf diese Fragen zu finden. Der Autor zeichnet darin den Studiengebührendiskurs nach, indem er über 1000 Artikel aus der FAZ und der SZ untersucht, die in der Zeit zwischen 1993 und 2005 zu diesem Thema erschienen sind. Zudem führte er Interviews mit den Hauptakteuren der Debatte, um zu klären, wie diese sich den Meinungswandel erklären. Der Beitrag wurde uns vom Autor des Buches, Norbert Krause, zur Verfügung gestellt.

Über Studiengebühren wurde wahrscheinlich schon alles geschrieben: Seit über 10 Jahren wird über sie debattiert und kaum ein hochschulpolitisches Thema hat die Gesellschaft so polarisiert wie die Einführung von Studiengebühren. Immer teilten sich die Artikel in Studiengebührenbefürworter und Studiengebührengegner auf. Ein erstaunlicher Prozess fand jedoch in dieser tagespolitisch bestimmten Debatte bisher keine Beachtung: Wie kam es eigentlich dazu, dass allgemeine Studiengebühren in den gesamten 90er Jahre und selbst Anfang dieses Jahrzehnts noch mehrheitlich abgelehnt wurden, dann aber innerhalb von wenigen Jahren so schnell in mehreren Bundesländern eingeführt werden konnten? Im Jahr 2000 sprachen sich die Kultusminister aller Länder noch einstimmig für die Gebührenfreiheit des Erststudiums im sogenannten “Meininger Beschluss“ aus. Nur fünf Jahre später kündigten sechs Bundesländer an, genau diese Form der Studiengebühren einzuführen. Was war in diesen fünf Jahren also passiert?
Wenn man die aktuelle Diskussion verfolgt, gelangt man leicht zu dem Glauben, dass die Positionen zur Einführung von Studiengebühren schon immer dieselben gewesen seien und sich lediglich das Machtgefüge verändert habe. Das Gegenteil ist der Fall. Gerade die Meinungen wichtiger Akteure änderten sich in den letzten zehn Jahren rapide. Einige Beispiele aus der öffentlichen Debatte, um dies zu illustrieren:

Jürgen Rüttgers äußerte sich in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung 1996 so: „Ich bin nach wie vor gegen Studiengebühren, weil ich nicht glaube, dass sie zu einer Verbesserung an den Hochschulen führen. […] Gebühren kommen aus dem angelsächsischen System, das sich mit der deutschen Situation nicht vergleichen lässt. Bildung ist eine der Aufgaben, aus denen der Staat sich nicht zurückziehen kann. […] Es gibt in Deutschland überhaupt keine Mehrheiten dafür.“ Jürgen Rüttgers (CDU) war von 1994 bis 1998 Bundesbildungsminister. Nach der CDU-Wahlniederlage 1998 wurde er Oppositionsführer im Landtag in Nordrhein-Westfalen. In dieser Position sagte er am 15.01.2003 folgendes: „Der Sanierungsstau beläuft sich auf 2,5 Milliarden Euro, und die Landesregierung kürzt weiter. Dies macht die Einführung von Gebühren notwendig.“ Ein sehr deutlicher Meinungswandel in sieben Jahren.

Einen ähnlichen Wandel gab es auch bei dem bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber. Als Kanzlerkandidat sprach er sich im Wahlkampf 2002 eindeutig gegen Studiengebühren aus: „Gebühren dürfen den Zugang zum Erststudium nicht behindern. Die Grundfinanzierung staatlicher Hochschulen muss Aufgabe des Staates bleiben. Dazu werden auch in Zukunft keine Studiengebühren herangezogen." Bereits ein Jahr nach seiner Bundestags-Wahlniederlage machte er mit Thomas Goppel einen starken Befürworter von Studiengebühren zu seinem bayrischen Wissenschaftsminister. Er selbst forderte dann in seiner Regierungserklärung am 06.11.2003: „Wir treten dafür ein, Studiengebühren zuzulassen."

Die FDP schrieb in ihrem Wahlprogramm 2002: „Daher lehnt die FDP die Einführung von allgemeinen Studiengebühren zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab. Die Situation vieler Hochschulen spottet einer Kostenpflichtigkeit von akademischer Ausbildung." In ihrem Wahlprogramm 2005 ändert sich das zu: „Die Hochschulen müssen auch die Freiheit haben, Studienentgelte zu erheben, um ihr Lehrangebot zu verbessern. Wenn Studierende für Bildung zahlen, können sie auch eine gute Leistung verlangen."
Auch die Argumente änderten sich. Die Süddeutsche Zeitung hatte 1995 das Argument, dass der Arbeiter mit seinen Steuern das Studium des Arztsohnes finanziere, noch so kommentiert: „Ungewöhnliche These zum Thema Studiengebühren: Ein kostenpflichtiger Platz im Hörsaal könnte nach Einschätzung des Nürnberger Volkswirtschaftlers Karl-Dieter Grüske gera-de aus sozialen Gründen gerechtfertigt sein." Innerhalb von zehn Jahren fand diese „ungewöhnliche These" wie kaum eine andere Platz im Repertoire der Studiengebührenbefürworter – auch wenn sie 2000 durch ein Gegengutachten im Auftrag des Deutschen Studentenwerks widerlegt wurde. Allein in den beiden Zeitungen FAZ und SZ wurde sie seit 1997 über 90mal genannt. Zum Vergleich: Das ähnlich prominente Argument, dass es ungerecht sei, dass der Kindergartenplatz etwas koste und das Studium nicht, wurde nur knapp 30mal genannt.

Doch wie verlief die öffentliche Debatte? Nach einigen vereinzelten Thematisierungen in den späten 80ern und den frühen 90ern wurden Studiengebühren das erste Mal in den Jahren 1995 und 1996 breit diskutiert. Die Hochschulrektorenkonferenz hatte diese Möglichkeit der Finanzierung gefordert, wenn der Staat seiner Aufgabe, die Hochschulen zu finanzieren, weiterhin in so unzureichendem Maße nachkäme. Auf diese Forderung reagierten die Politiker aus allen Parteien mit großem Widerstand. Die politische Ablehnung durch die CDU/FDP-Regierung ging jedoch nicht soweit, dass sie ein Verbot erlassen wollten, stattdessen sollten die Länder das selbst entscheiden können. Die SPD instrumentalisierte diese uneindeutige Haltung für ihren Wahlkampf 1998 und forderte im Wahlprogramm ein Verbot von Studiengebühren. Nach dem Erfolg versuchte die neue

Bundesbildungsministerin Edelgard Bulmahn das Verbot zunächst durch eine Vereinbarung der Länder umzusetzen. Es kam nach Problemen der Definition, welche Arten von Studiengebühren unter das Verbot fallen würden, im Mai 2000 zu einem Beschluss der Kultusministerkonferenz in Meiningen. Dieser Beschluss wurde jedoch von den Ministerpräsidenten der Länder nicht in Landesgesetze umgesetzt. Daraufhin beschloss die Bundesregierung allgemeine Studiengebühren durch eine Novelle des Hochschulrahmengesetzes zu verbieten. Dagegen klagten sechs unionsgeführte Länder erfolgreich vor dem Bundesverfassungsgericht.

Es gab mehrere Höhepunkte der medialen Berichterstattung: In den Jahren 1996/97 wurden Studiengebühren zunächst durch die Hochschulrektorenkonferenz und die Studentenproteste auf die Agenda gesetzt. Ab Herbst 2003 begann im Zuge von erneuten Studentenprotesten und von Diskussionen innerhalb der Parteien eine neue Welle der Thematisierung. Einen vorläufigen Höhepunkt bildete die Interpretation des Urteils zur Juniorprofessur als Vorentscheid über Studiengebühren im August 2004. Den absoluten Höhepunkt fand die Diskussion mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Januar 2005.

An diesem medialen Diskurs beteiligten sich hauptsächlich Politiker, Hochschulrektoren (in ihrer organisierten Form in der HRK) und Journalisten (in ihren Kommentaren). Die Studenten spielten in der medialen Debatte inhaltlich keine Rolle. Sie konnten zwar durch ihren Protest das Thema auf die mediale Agenda bringen, dieses wurde dann jedoch ohne ihre Beteiligung weiter verhandelt. Der Meinungswandel, der die Einführung von Studiengebühren in der öffentlichen Debatte hauptsächlich vorantrieb, fand bei den Hochschulrektoren und innerhalb der CDU statt. Alle anderen Diskursteilnehmer hatten sich bereits sehr früh entweder auf die Seite der Befürworter (Wirtschaft, Journalisten) oder der Gegner (Studenten, SPD und Grüne) gestellt und behielten diese Position in der Debatte (mehrheitlich) bei.

Die HRK hatte sich in Bezug auf Studiengebühren von der strategischen Befürwortung über die bedingte Befürwortung zur bedingungslosen Befürwortung bewegt. Nachdem der HRK-Präsident Hans-Uwe Erichsen (1990-1997) die Studiengebührenforderung noch strategisch als Drohung einsetzte und dadurch hoffte, die in politischen „Sonntagsreden“ versprochenen Mittel wirklich zu bekommen, befürwortete der HRK-Präsident Klaus Landfried (1997-2003) Studiengebühren bereits unter bestimmten Bedingungen und stellte kurz vor seinem Ausscheiden aus dem Amt sogar ein eigenes Studiengebühren-Modell mit dem Bund der deutschen Arbeitgeberverbände vor. Die Äußerungen der beiden HRK-Präsidenten waren allerdings immer an Bedingungen geknüpft. Mit dem Wechsel zu Peter Gaehtgens (2003-2005) änderte sich das: Er forderte offen und ohne Bedingungen

Studiengebühren.

In der CDU gab es erstaunlicherweise bis Ende 2003 keinen klaren Beschluss zu Studiengebühren. Ende 2000 hatte die damalige Parteichefin Angela Merkel gemeinsam mit der Baden-Württembergischen Kultusministerin Annette Schavan versucht, einen positiven Beschluss zu Studiengebühren zu erwirken, war jedoch am innerparteilichen Widerstand (ostdeutsche CDU-Verbände, NRW-CDU) gescheitert. Nach diesem Versuch wurde das Thema lange Zeit nicht mehr behandelt – selbst das Verbot von allgemeinen Studiengebühren wurde nicht kommentiert, weil es in die Zeit des Wahlkampfes 2002 fiel und der Kanzlerkandidat Edmund Stoiber sich eindeutig gegen Studiengebühren positioniert hatte. Dennoch fand seit 2001 ein Sprecherwechsel in den Kultusministerien der CDU-Länder statt: Gemäßigt positionierte Kultusminister wurden durch vehemente Befürworter von Studiengebühren ersetzt. In Baden-Württemberg ging beispielsweise Klaus von Trotha in den Ruhestand und wurde durch den deutlichen Befürworter Peter Frankenberg ersetzt. Als er 2001 aus dem Amt schied hatte von Trotha, der auch allgemeine Studiengebühren forderte, nicht mehr daran geglaubt, dass diese in Deutschland in den nächsten Jahren eingeführt werden könnten: „Ich bin auch in der Überlegung ausgeschieden, dass das noch ziemlich lange dauern wird.“ Doch dann ging alles recht schnell. Die hauptsächliche Änderung der öffentlichen bzw. der veröffentlichten Meinung vollzog sich seit 2001. Mehrere Aspekte spielten für diesen Umschwung eine Rolle:

1. Die Haushaltslage der Länder war 2002/03 prekär. Zugleich waren die Studentenzahlen auf ein Allzeithoch von mehr als zwei Millionen angestiegen. Allerdings war diese Situation der Hochschulen nicht neu, sie war bereits 1995/96 ähnlich prekär gewesen. Zu diesem Zeitpunkt gab es auch die erste große Debatte über Studiengebühren. Sie war durch die Hochschulrektoren und das CHE angeregt, aber nicht durch die Politiker aufgegriffen worden. Im Haushaltsjahr 2003 hatten sich die Rahmenbedingungen verändert (siehe unten). Politiker konnten in dieser Lage, Handlungskompetenz beweisen, indem sie die gesellschaftlich propagierte Eigenverantwortung (siehe 4.) auf die Bildungspolitik übertrugen und somit ganz pragmatisch Haushaltsprobleme lösten. Fraglich ist allerdings, ob sich die Haushaltslage der Länder ändert, wenn Studiengebühren unter der häufig wiederholten Prämisse eingeführt werden, dass das eingenommene Geld nicht aus dem Haushalt gekürzt wird.
2. Die Angst vor Studentenprotesten oder Verlust von Wählerstimmen, die in den neunziger Jahren noch die Äußerungen der Politiker und Hochschulvertreter zu Studiengebühren bestimmt hatte, war deutlich geringer geworden. Diese Angst konnte man auch am Umgang mit den großen Studentenprotesten erkennen: Auf die ersten

großen Proteste im Jahr 1988/89 wurde mit einem Sonderausbauprogramm reagiert, die Proteste der Jahre 1995/96 erreichten immerhin noch eine kleine Bafög-Erhöhung und verhinderten eine komplette Bafög-Verzinsung. Viele Politiker solidarisierten sich zudem mit den Studenten. Die Proteste 2003/04 führten zu keinem Ergebnis, zu keiner Verbesserung der Lage. Auf dem Höhepunkt der Proteste kündigte Angela Merkel sogar erstmalig an, dass die CDU Studiengebühren einführen wolle.
Der langjährige Präsident der Hochschulrektorenkonferenz Klaus Landfried beschrieb diese Entwicklung so: „Die Wahrnehmung der Proteste wurde dann realistischer, als man erkannt hatte, dass die Zahl der Leute, die protestieren, klein ist und dass der übrige Haufen das zwar eventuell auch denkt, aber nicht so existentiell findet, dafür irgendwelche Stimmabgabe zu ändern.“ Der Einfluss von Studiengebühren auf das Wahlverhalten wurde den Politikern spätestens bei der Wahl 2005 in Nordrhein-Westfalen bewusst: Dort war der Befürworter Jürgen Rüttgers gegen eine SPD angetreten, die die Ablehnung von Studiengebühren offensiv zum Wahlkampfthema gemacht hatte. Im studentenreichsten Bundesland gewann Rüttgers dennoch eine Mehrheit.

3. Studiengebühren waren 2002 von der Bundesregierung verboten worden. Die Klage vor dem Bundesverfassungsgericht wurde von sechs Bundesländern 2003 eingereicht. Der geführte Prozess hatte zwei wesentliche Effekte auf die Einführung von Studiengebühren: Während der Prozess vor dem BVerfG verhandelt wurde, waren „konsequenzenlose“ Forderungen von Studiengebühren möglich. Politiker konnten sich für Studiengebühren aussprechen, ohne diese Pläne umzusetzen und damit Proteste befürchten zu müssen (siehe 2.), da die Frage der Rechtmäßigkeit der Forderung noch vor Gericht geklärt werden musste und die Studenten auch auf eine Entscheidung in ihrem Sinne hofften. Der Diskurs war somit für die Befürworter freigegeben. Der zweite Effekt des Verbots war, dass der Prozess vor dem Bundesverfassungsgericht von den Ländern als Frage des Föderalismus („Darf der Bund den Ländern vorschreiben, keine Gebühren zu erheben?“) gewonnen werden konnte, aber als Frage der Rechtmäßigkeit von Studiengebühren („Erlaubt das oberste Gericht Studiengebühren?“) in den Medien gedeutet werden konnte. Die provokative These des CHE-Leiters Detlef Müller-Böling lautet dazu: „Wenn es das Verbot nicht gegeben hätte, dann wären wir bis heute noch immer in der Diskussion darüber.“
4. Interessant ist auch die Rolle des Centrums für Hochschulentwicklung in diesem Prozess. Das CHE selbst war nur äußerst selten im medialen Diskurs präsent. Vielmehr arbeitete es daran, die Argumentation der Befürworter zusammenzuführen und „wissenschaftlich“ zu unterfüttern. Zugleich wurden Kongresse für Politiker, Journalisten und Hochschulvertreter veranstaltet, auf denen ausschließlich Studiengebührenmodelle mit all ihren Vorteilen vorgestellt wurden. Allerdings war das

CHE damit anfangs nur wenig erfolgreich. Vom ersten großen Kongress im Jahr 1995 bis zum Jahr 2001 hatte sich die öffentliche Meinung nur wenig geändert. Sie wandelte sich erst, als sich auch das gesellschaftliche Umfeld änderte und die Argumentation des CHE mehr Fürsprecher in den Medien und in der Gesellschaft fand.

5. Ein Diskurs darüber, was der Staat noch leisten könne, war durch die Regierung Gerhard Schröder und ihre Agenda 2010 in Gang gesetzt worden. Die Bürger sollten mehr Eigenverantwortung übernehmen und damit mehr Eigenleistung erbringen, da der Staat unter dem Druck der Globalisierung und der demographischen Entwicklung nicht mehr alle sozialen Leistungen allein erbringen könne. Die Logik des Wettbewerbs und der Eigenbeteiligung wurde an alle Systeme herangetragen, die als nicht finanzierbar und somit als nicht mehr zeitgemäß klassifiziert wurden. Das galt auch für das Bildungssystem – obwohl Schröder dies in Bezug auf Studiengebühren aufgrund seiner eigenen Bildungsbiographie eigentlich aussparen wollte. Durch diesen gesamtgesellschaftlichen Reformdiskurs wurde zum einen eine Rhetorik der „schmerzhaften Einschnitte“ propagiert und kultiviert, die die Politiker dazu ermutigte, mit „alten Sicherheiten“ zu brechen und stattdessen Wettbewerb und Markt in alle Bereiche des Sozialstaats zu bringen. Zum anderen konnte Widerstand gegen diese Logik als Weigerung oder Besitzstandswahrung einer Interessengruppe marginalisiert werden, die nicht am Gemeinwohl interessiert sei.

Diese komplexe Mischung führte dazu, dass in den Jahren 2001-2004 eine öffentliche Meinung für Studiengebühren entstand. Sie entstand jedoch nicht direkt aus dem genannten Meinungswandel der CDU und der HRK. Bevor die Befürwortung zur offiziellen Position der CDU und der HRK werden konnte, wurde sie zunächst in den Medien von prominenten Sprechern vertreten. Durch die Aussagen von einzelnen CDU-Landesministern, von einigen Rektoren und Professoren und von Wirtschaftsverbänden, die sich seit dem Jahr 2000 häufiger in den Medien für Studiengebühren aussprachen, wurde so zunächst die Fiktion einer herrschenden öffentlichen Meinung erzeugt, die im Sinne einer Self-Fulfilling-Prophecy durch jeden neuen (organisierten) Sprecher mehr bestätigt und weiter verstärkt wurde. Die Befürworter bekamen dafür in den Medien ein Forum geboten, da sich die Journalisten in ihrer Auswahl zum einen am Neuigkeitswert der Aussagen orientierten und sich zum anderen bereits auf die Befürwortung von Studiengebühren festgelegt hatten und durch diese befürwortenden Äußerungen ihre eigenen Forderungen bestätigt sehen konnten. Die Forderung von Studiengebühren wurde durch diesen Mechanismus und die oben genannten Einflussfaktoren zur herrschenden öffentlichen Meinung.

Norbert Krause, Die Debatte um Studiengebühren: Die systematische

Rekonstruktion eines rapiden Meinungswandels, VsVerlag, ISBN-10: 3531159010, ISBN-13: 978-3531159010; Preis: 24.90 Euro

Anmerkung WL: *Ich kann den Schilderungen Norbert Krauses über den Meinungswandel bei der Frage der Studiengebühren aus eigener Anschauung als Wissenschaftsstaatssekretär von 1996 bis 2000 weitgehend folgen. In diesem Beitrag wird allerdings nur angedeutet, dass die Studiengebührendebatte ein Beispiel für den allgemeinen Leitbildwechsel in unserer Gesellschaft ist, nämlich für die Durchdringung des neoliberalen Paradigmas auch im Bereich der Bildungs- und Hochschulpolitik.*

Bei dieser Durchdringung spielte die Bertelsmann Stiftung und das von ihm finanzierte Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) eine gewichtige Rolle. So ist zum Beispiel die Kursänderung der Hochschulrektorenkonferenz vor allem darauf zurückzuführen, dass das CHE zu einer Art Schreibtisch für die HRK geworden ist. Die HRK war bis dato im hochschulpolitischen Institutionengefüge von KMK, BMFT, BLK oder Wissenschaftsrat eine relativ bedeutungslose Vereinigung der Hochschulrektoren. Zwar wurden die Landesrektorenkonferenzen von den Wissenschaftsministerien der Länder gehört, auf Bundesebene hatte sie jedoch nur geringen Einfluss. Geschickterweise nahm das CHE die damals ohne großen Apparat agierende, aber um so standesbewusstere Hochschulrektorenkonferenz (HRK) mit ins Boot und so veröffentlichten das CHE und die HRK ihre hochschulrefomerischen Lösungskonzepte unter einem gemeinsamen Kopfbogen, und so verschaffte sich Bertelsmann ein einigermaßen unverdächtiges Entree in die Hochschulen vor allem über die Hochschulleitungen.

Zurecht weist Krause auf die Rolle der Medien bei der Einführung von Studiengebühren hin. Neben der Tatsache, dass der Mainstream der Medien hinter der sog. „Reformpolitik“ stand, ja sie sogar massiv propagierte, ist speziell bei der Studiengebührendebatte zu erkennen, dass die Bertelsmann Stiftung mit ihrem CHE über die vom Bertelsmann-Konzern beherrschten Medien die veröffentlichte Meinung prägte.
Das zeigte sich z.B. wie Krause richtig darstellt, bei der Rezeption des Studiengebührenurteils des Bundesverfassungsgerichts. Das Karlsruher Gericht hatte nur darüber zu befinden, ob der Bund bei der Frage von Studiengebühren eine Regelungskompetenz gegenüber den Ländern besitzt. Die Regelung der Studiengebührenfreiheit im Hochschulrahmengesetz wurde vom Gericht als Eingriff in die Länderkompetenz für die Hochschulpolitik beschieden. Die Verfassungsrichter hatten nicht über die Verfassungsmäßigkeit von Studiengebühren entschieden, dennoch wurde in der veröffentlichten Meinung dieses Urteil als Durchbruch für die Einführung von Studiengebühren dargestellt.

Noch eine Anmerkung am Rande: *Auch der Autor konnte sich in seinem Beitrag offenbar der zur herrschenden Meinung gewordenen Terminologie der Studiengebührenbefürworter nicht ganz entziehen. So spricht er davon, dass im Hochschulrahmengesetz Studiengebühren „verboten" worden seien – eine typisch neoliberale Begriffsbesetzung. Ein „Verbot" hat immer einen negativen Beigeschmack. Im HRG und von den Studiengebührengegnern wurde deshalb von der Studiengebühren-„Freiheit" gesprochen.*

Vgl. dazu Studiengebühren – Ein Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik: Bildung als öffentliches Gut soll zum privaten Investment werden