

Bielefeld, 9. Dezember 2004

Der Senat der Universität Bielefeld hat auf seiner 323. Sitzung am 8. Dezember 2004 die folgende Stellungnahme zum Vorschlag, sog. Studienbeiträge oder Studiengebühren auch für das grundständige Studium einzuführen, einstimmig verabschiedet:

### **Stellungnahme der Universität Bielefeld zur Einführung von Studiengebühren**

Die Diskussion um Studiengebühren auch in grundständigen Studiengängen, und das heißt für alle Studierenden an den Universitäten und Fachhochschulen in Deutschland, gewinnt angesichts der verbreiteten Erwartung, das Bundesverfassungsgericht werde das in der 6. Novelle des HRG durch die Bundesregierung ausgesprochene Gebührenverbot als nichtig erklären, an Intensität. Neben einigen Bundesländern hat sich auch die HRK kürzlich mit großer Mehrheit für sog. Studienbeiträge quasi als Drittmittel für die Lehre ausgesprochen. Der Senat der Universität Bielefeld erkennt an, dass die Universitäten und Fachhochschulen in Deutschland unterfinanziert sind, und das z.B. nach Auffassung des Wissenschaftsrats und anderer Experten schon seit vielen Jahren, wenn nicht seit Jahrzehnten. Er hält aber die Einführung von Studiengebühren zum jetzigen Zeitpunkt und auf absehbare Zeit für den falschen Weg der Sanierung der Hochschulfinanzen oder besser: der Staatsfinanzen der Länder.

#### **Begründung**

In der Diskussion um die Einführung von Studiengebühren spielen vier Argumentationslinien eine herausragende Rolle:

- Das ordnungspolitische Argument
- Das fiskalische Argument
- Das Allokations- oder Effizienzargument
- Das Distributions-, Verteilungs-, Chancengleichheits- bzw. Gerechtigkeitsargument

Im Folgenden setzt sich der Senat mit diesen vier Argumenten auseinander.

#### **Ad 1. Das ordnungspolitische Argument**

Insbesondere Verfechter einer strikten marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung und insbesondere die Verfechter einer neoliberalen Ordnungsphilosophie (u.a. auch Milton Friedman) begründen ihre Forderung nach Einführung von Studiengebühren mit dem Argument, Hochschulbildung sei ein privates Gut, d.h. der Nutzen fließe allein den Studierenden in allerlei Formen zu, daher müssten auch sie allein für die Kosten des Studiums aufkommen.

Dem ist entgegen zu halten, dass Hochschulbildung ein Mischgut ist, das sowohl Eigenschaften eines privaten wie eines öffentlichen Gutes hat und neben dem privaten Nutzen auch der Gesellschaft insgesamt Nutzen bringt, wenn auch dieser Nutzen kaum zu quantifizieren ist. Insofern ist anzuerkennen, dass sowohl die Gesellschaft als auch die Studierenden Nutznießer des Studiums sind und folglich beide sich an der Finanzierung des Studiums beteiligen sollten. Dieser berechtigten Forderung ist mit dem Hinweis zu begegnen, dass die Studierenden bereits

einen erheblichen Anteil der Kosten des Studiums tragen, und zwar mit den indirekten Kosten den deutlich höheren Anteil, weil sie während des Studiums auf erhebliche Einkommensmöglichkeiten verzichten (die sog. Opportunitätskosten des Studiums)

## **Ad 2. Das fiskalische Argument**

Das fiskalische Argument spielt u.a. in dem Beschluss der HRK eine zentrale Rolle. Da die realen Zuschüsse an die Hochschulen schon seit vielen Jahren sinken und die nominalen Beträge langsamer gewachsen sind als die Zahl der Studierenden, haben sich die Studienbedingungen in den meisten Fächern deutlich verschlechtert. Da zugleich angesichts des augenblicklichen Zeitgeistes in der Finanzwissenschaft und -politik als der ökonomischen Theorie und Politik des Staates keine Möglichkeit gesehen wird, die Steuersenkungspolitik umzukehren und den Hochschulen wachsende Steuereinnahmen zuzuführen, wird die säkulare Stagnation des Volumens der Hochschulfinanzierung befürchtet. Der einzige Ausweg wird darin gesehen, die Studierenden auch an der Finanzierung der direkten Kosten des Studiums via Studiengebühren bzw. -beiträge zu beteiligen. Das fiskalische Argument besagt also: nur über Studiengebühren kann die Unterfinanzierung der Hochschulen beseitigt werden, sie bedeuten Einnahmen für die Hochschulen und sie können die staatliche Unterfinanzierung (über-) kompensieren.

Idealerter hat diese Argumentation ihren Reiz, mit Blick auf die reale und real erwartbare Finanzpolitik aber ihre Tücken. Was würde geschehen, so ist zu fragen, wenn

- der Staat die Gebühreneinnahmen ganz oder teilweise einbehält, um seinen Haushalt zu sanieren, wie es derzeit bereits im Rahmen des Studienkonten- und Finanzierungsgesetzes geschieht?
- der Staat seine Zuschüsse in Höhe der Gebühreneinnahmen reduziert, darüber seinen Haushalt (teil-) saniert und die Hochschulen netto leer ausgehen lässt?
- der Staat zwar mit niedrigen Gebühren beginnt, sie aber kontinuierlich und in einigen Jahren immer stärker steigen lässt bzw. seine Zuschüsse nach einigen Jahren stetig zurück fährt und dadurch die Hochschulen quasi zwingt, ihre Gebühren anzuheben, um die ausfallenden Zuschüsse zu ersetzen? Genau dieses Problem ist derzeit vor allem in fast allen amerikanischen Bundesstaaten, aber auch in anderen Ländern, die Studiengebühren eingeführt haben, zu beobachten.
- die Gebühreneinnahmen a) in nicht unerheblichem Maße durch Kosten der Gebührenerhebung und -verwaltung aufgefressen und b) nur z.T. in die Lehre (statt dessen in die Forschungsinfrastruktur oder Professorenbesoldung) fließen würden?

Wenn diese Verhaltensweisen wahrscheinlich sind, ist es wenig wahrscheinlich, dass die Studierenden Nutznießer ihrer Gebührenzahlungen sein werden, weil unwahrscheinlich ist, dass sich ihre Studienbedingungen verbessern werden. Sie würden für gleich bleibende oder sogar schlechter werdende Studienbedingungen zahlen bzw. mehr zahlen müssen. Da die politische Erfahrung lehrt, dass Zusagen des Staates auf Gebührenstabilität nicht zu trauen ist, führt das Misstrauen in die Verlässlichkeit staatlicher Zusagen und staatlichen Handelns zur Ablehnung von Studiengebühren.

## **Ad 3. Das Effizienzargument**

Das Effizienzargument verspricht eine wirksame und nachhaltige Steuerungs- und Lenkungs-funktion der Gebühren bzw. Beiträge sowohl auf Seiten der Studierenden wie der Lehrenden

und der Fakultäten sowie Hochschulen als Organisationen insgesamt mit der erwarteten Folge, dass alle Beteiligten mit Zeit und Geld sorgsamer (sprich effizienter) umgehen werden. Diese Erwartungen erkennt der Senat an, er hält die erwarteten Verhaltensänderungen für wahrscheinlich. Allerdings sind diese Verhaltensänderungen u.a. auch davon abhängig, dass den Studierenden als den "Kunden" der Hochschulen ein ausgebautes Informations- und Beratungssystem zur Verfügung steht, welches ihnen rationale, d.h. qualitätsorientierte Studien- und Studienortsentscheidungen erlaubt. Dies ist eine Bedingung sine qua non. Unter der Annahme, dass Studierende ihre Studienfachentscheidungen viel stärker als bisher an den Verwertungschancen, d.h. an der Marktgängigkeit ihrer erworbenen Kompetenzen orientieren werden, erhebt sich die Frage, wie sich unter diesen veränderten Entscheidungsparametern die Zukunft von Fächern darstellen wird, die nicht marktgängige Kompetenzen fördern. Dies werden geistes- und sozialwissenschaftliche Fächer sein, und es stellt sich die Frage, wie die Zukunft dieser Fächer auch in einem System von Studiengebühren gewährleistet werden kann. Der Senat lehnt Studiengebühren ab, wenn er davon ausgehen muss, dass wissenschaftliche Disziplinen, welche für die kulturelle und geistige Entwicklung Deutschlands unverzichtbar sind, auszusterben drohten.

Im übrigen können die durch Studiengebühren erwarteten Steuerungseffekte auch durch ein System von Bildungsgutscheinen erreicht werden, ohne dass die Studierenden selbst zur Kasse gebeten werden müssten. Die Gutscheinelösung setzte voraus, dass zumindest ein von seiner Größenordnung nicht vernachlässigbarer Teil der staatlichen Zuschüsse nicht mehr direkt an die Hochschulen ginge sondern direkt an die Studierenden, die diese Gutscheine bei der Hochschule ihrer Wahl als "Kunden" einlösen würden.

Der Senat sieht durchaus, dass den Gebührengegnern ihre Befürchtung, Gebühren würden insbesondere die potenziellen Studierenden aus bildungsfernen und einkommensschwachen Milieus abschrecken (was sowohl dem Ziel der Chancengleichheit als auch dem Ziel der Ausweitung der Akademikerquote im Beschäftigungssystem widersprechen würde), durch das Versprechen eines sozial verträglichen Stipendien- und Darlehenssystems genommen werden könnte. Die Bedingungen, die an dieses System allerdings zu stellen sind, sind die folgenden:

1. das Stipendien- und Darlehenssystem muss ausgebaut und großzügig sein, es darf nicht das in vielen Ländern beobachtbare Mittelstandsloch erzeugen.
2. Das System muss etabliert sein, bevor Studiengebühren oder -beiträge eingeführt werden. Dies ist aber zur Zeit für den Senat in keiner Weise erkennbar.

#### **Ad 4. Das Chancengleichheitsargument**

Das Chancengleichheits- oder Gerechtigkeitsargument ist den Gebührengegnern das wichtigste. Sie befürchten, dass Gebühren eingeführt und dann regelmäßig erhöht werden, ohne dass den Hochschulzugangsberechtigten aus bildungsfernen und einkommensschwachen Milieus ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten geboten werden. Eine Finanzierung ausschließlich über Darlehen halten sie für problematisch, da die Aussicht auf nicht unerhebliche Verschuldung und Zinslast ebenfalls abschreckend wirkt. Daher plädieren Gebührengegner für den Beibehalt der staatlichen status quo Finanzierung. Der Senat anerkennt aber, dass sich die bisherige staatliche Hochschulfinanzierung durch unerwünschte und unerwartete Umverteilungseffekte ("von unten nach oben") auszeichnet, welche durch die sozial und einkommensmäßig verzerrte Nutzer- und Nutznießerstruktur einerseits und die ebenfalls zugunsten gerade dieser

Nutzer und Nutznießer verzerrte Steuerlast zustande kommen. Hochschulabsolventen zahlen im Durchschnitt gerade einmal 20% ihrer direkten Studienkosten über ihre aus ihrem höheren Einkommen gezahlten Steuern zurück. Dieser dem Gerechtigkeitsempfinden widersprechende Befund kann nicht einfach ignoriert werden, man muss mit ihm umgehen.

Der Befund wirft die Frage auf, wie er vermieden werden kann, und der Senat ist der Auffassung, dass er vermieden werden sollte. Sofern man nicht Ungerechtigkeiten im Steuersystem beseitigt, kann dies nur vermieden werden, wenn jeder Akademiker einen angemessenen persönlichen Beitrag zur Finanzierung ihres Studiums leistet. Dafür gibt es nur zwei Möglichkeiten bzw. Zeitpunkte: während des Studiums oder nach dem Studium.

A) Die Lösung während des Studiums läuft auf Studiengebühren hinaus, die von den Eltern getragen werden müssten. Sofern die Eltern dazu nicht oder nicht in Gänze der Beiträge in der Lage sind, müssten in Abhängigkeit von der Höhe der Elterneinkommen Stipendien und/ oder Darlehen bereit stehen. Stipendien belasten die Steuerzahler oder Stiftungen oder sonstige Stipendienggeber, Gebühren ohne Kompensation durch Stipendien oder Darlehen belasten ausschließlich die Eltern (oder andere Familienangehörige), die allerdings diese Last mittels eines verringerten Erbes an die Akademikerkinder weiter geben werden, und Darlehen belasten ausschließlich die Akademikerkinder, wenn sie im Beschäftigungssystem erfolgreich sind.

B) Die Lösung "nach dem Studium" läuft auf Darlehensfinanzierung (Tilgungs- und Zinszahlungen) oder auf eine spezielle Besteuerung der Akademiker (Akademikersteuer) oder auf generell höhere Steuersätze für höhere Einkommen (unter denen sich die meisten Akademikereinkommen befinden) hinaus, wobei die Darlehensfinanzierung stets auch Darlehensanteile zur Finanzierung von Gebühren einschließt. Akademikersteuer und generell höhere Steuersätze für bestimmte Einkommensgruppen haben den Nachteil, dass sie kein den Gebühren gleichwertiges Steuerungselement enthalten. Daher spricht alles für ein Finanzierungssystem der Hochschulen, das ein Gebührenelement enthält, welches die gewünschten Steuerungswirkungen erzeugt und das zugleich die sozialen Verzerrungen und Einkommensumverteilungen vermeidet. Das kann nur ein einkommensabhängiges Stipendien-Darlehenssystem sein. Der Senat hält allerdings hierzu fest, dass die Voraussetzung dieses Vorschlages ist, dass vor Einführung von Studiengebühren bzw. Studienbeiträgen das flankierende Stipendien- und Darlehenssystem bereits auf- und ausgebaut sein muss. Er weist zudem darauf hin, dass die unter 2. geäußerte Skepsis hinsichtlich der Verlässlichkeit staatlichen Handelns und staatlicher Zusagen Bestand hat. Er weist ferner darauf hin, dass bei der Klage über die soziale Selektivität des Studiums und des Hochschulzugangs vor allem die starke soziale Selektivität des Schulsystems die gebührende Aufmerksamkeit erfahren muss.

In Abwägung der verschiedenen Argumente erkennt der Senat an, dass die Kombination eines Finanzierungssystems aus Studienbeiträgen, Stipendien und Darlehen im Prinzip dazu beitragen kann, die Hochschulen und das System effizienter zu machen und die Schieflage in der Finanzierungsbelastung zu beseitigen, zumindest deutlich abzumildern. Solange aber der Auf- und Ausbau eines angemessenen Stipendien- und Darlehenssystem, welches das befürchtete Mittelstandsloch vermeidet und die erwartbaren Abschreckungseffekte von Studiengebühren kompensiert, nicht in Sicht ist und solange das Misstrauen in staatliche Verlässlichkeit größer ist als das Vertrauen, spricht sich der Senat der Universität zum jetzigen Zeitpunkt gegen die Einführung von allgemeinen Studiengebühren aus.