
evaNet-Position 07/2006

Die Einführung von Studienbeiträgen in Deutschland Welche Entwicklungen zeichnen sich ab?

Fatma Ebcinoglu
Hochschul-Informations-System (HIS)

18. September 2006

Inhalt

1. Wo liegen die Chancen?.....	2
2. Welche Entwicklungen zeichnen sich ab?	3
These 1: Studienbeiträge verbessern Lehre und Studienbedingungen nachhaltig	3
These 2: Sozialverträglichkeitsmaßnahmen sichern die Studiennachfrage	4
These 3: Studienbeiträge werden als Teil der Bildungsinvestition akzeptiert.....	5
3. Fazit	6
4. Literatur	6
5. Über die Autorin	6

Die Einführung von Studienbeiträgen in Deutschland

Welche Entwicklungen zeichnen sich ab?

Fatma Ebcinoglu
Hochschul-Informationssystem (HIS)

An die Einführung von Studienbeiträgen bzw. Studiengebühren werden vielfältige Hoffnungen geknüpft. In dem von Befürwortern gezeichneten Szenario bringen Studienbeiträge nachhaltige Verbesserungen der Lehre und der Studienbedingungen mit sich. Die Befürworter gehen außerdem davon aus, dass Studienbeiträge keinen Studierwilligen von einem Studium abschrecken, da Sozialverträglichkeitsmaßnahmen die Belastung minimieren und Studienbeiträge zunehmend als lohnende Investition in die eigene Bildung verstanden und akzeptiert werden. In ihrem Positionen-Beitrag überprüft Fatma Ebcinoglu vom Hochschul-Informationssystem (HIS) die Thesen der Befürworter anhand der bislang beobachtbaren ersten Erfahrungen an deutschen Hochschulen.

1. Wo liegen die Chancen?

An die Einführung von Studiengebühren bzw. Studienbeiträgen werden vielfältige Hoffnungen geknüpft. In dem von Gebührenbefürwortern gezeichneten Szenario verfügen die Hochschulen über zusätzliche Einnahmen, die sie autonom – im Einvernehmen mit ihrer Studierendenschaft – für Maßnahmen verwenden, welche die derzeitigen Mängel der Hochschullehre, der Studienorganisation und des Studierendenservice beheben. Die Lehre wird somit verbessert, die Studienbedingungen werden auf den Kunden bzw. den Studierenden ausgerichtet, das Angebot nachfrageorientiert ausgestaltet, und begleitende Serviceeinrichtungen stehen den Studierenden von der Zulassung bis hin zum Abschluss und darüber hinaus zur Verfügung. Die höheren Studienkosten haben aller Voraussicht nach kaum abschreckende Wirkung auf Studieninteressierte, weil flankierende Maßnahmen die Sozialverträglichkeit gewährleisten und Geringverdienende nicht übermäßig belastet werden. Das Studium wird zudem als Investition verstanden, für deren Qualität ein zusätzlicher finanzieller Beitrag angemessen erscheint. Diese Überzeugungen lassen sich thesenartig wie folgt zusammenfassen:

- 1. Studienbeiträge bringen nachhaltige Verbesserungen der Lehre und der Studienbedingungen mit sich**
- 2. Studienbeiträge schrecken keine(n) Studierwillige(n) und Studierfähige(n) von einem Studium ab, da Sozialverträglichkeitsmaßnahmen die Belastung sozial Schwacher minimieren**
- 3. Studienbeiträge werden zunehmend als lohnende Investition in die eigene Bildung verstanden und akzeptiert**

2. Welche Entwicklungen zeichnen sich ab?

Die eingangs formulierten Thesen sollen nun anhand der bislang beobachtbaren ersten Erfahrungen an den Hochschulen überprüft werden.

These 1: Studienbeiträge verbessern Lehre und Studienbedingungen nachhaltig

In der Tat bringt die Einführung von Studienbeiträgen (auch nach Abzug des mit ihrer Erhebung verbundenen Verwaltungsaufwands sowie der Aufwendungen zur Sicherung des Ausfallfonds) **Mehreinnahmen** von rund 10% der laufenden Mittel für die Hochschulen mit sich. Dies bedeutet eine erhebliche Zunahme der verfügbaren Ressourcen. Diese zusätzlichen Einnahmen werden gemäß aktueller Planungen von Hochschulen z. B. in Nordrhein-Westfalen – wo die Erhebung bereits in wenigen Wochen beginnt – im Wesentlichen zielgebunden zur Verbesserung des Studierendenservices und der Ausstattung sowie der Unterstützung der Lehre durch Tutorien verausgabt. Die Hochschulen setzen sich folglich mit der Frage nach der sachgemäßen und effektiven Verwendung auseinander. Insofern prüfen sie die Ist-Situation an ihren Lehrstätten und suchen nach Optimierungsmöglichkeiten. Hierbei entsteht durchaus eine Dynamik, welche bereits vorhandene **Reformbestrebungen** in Bewegung setzt, nicht zuletzt aufgrund der nun zusätzlich vorhandenen Mittel.

Zudem entscheiden Hochschulen – in den Ländern, in denen ihnen ein derartiger Handlungsspielraum zugewiesen wird – über die konkrete Höhe der Studiengebühren. Dies führt wiederum zu der Beschäftigung mit der Frage nach einer einvernehmlichen, gerechten und aber auch effizienten **Erhebung** der Beiträge. Zur **Legitimation** der Erhebung werden neben diesen Überlegungen und der Beteiligung der Studierenden bei der Entscheidung über die Mittelverwendung Verfahren eingerichtet, um über die Verwendung zu berichten. Hierbei sind verschiedene Ansätze zu beobachten. In einigen Fällen wird nahezu ausschließlich über die Verwendung der Mittel berichtet. In anderen wiederum wird versucht, die mit den aus Studienbeiträgen finanzierten Verbesserungen in Lehre und Studium abzubilden. Auch die Form des Berichtswesens bzw. des **Controllings** kann abweichen. Während die eine Hochschule schwerpunktmäßig die finanziellen Ströme darstellt, baut die nächste möglicherweise ihr Qualitätsmanagementsystem derart aus, dass sie die aus Gebühren ermöglichten Verbesserungen der Studienqualität abzubilden vermag.

Die Hochschulen übernehmen im Zuge der Gebührenerhebung also in zunehmendem Maße Aufgaben des Marketings, des Controllings und der Qualitätssicherung. Dies passiert im Hinblick auf die **Verantwortung** gegenüber den Studierenden, die nun direkt, sozusagen vor Ort, als zahlende, Qualität einfordernde Kunden auftreten und nicht mehr nur indirekt über nachfrageorientierte Mittelverteilungsmodelle, über welche die Hochschulen die Landesmittel erhalten, Einfluss ausüben. Insofern lässt sich festhalten, dass in den Hochschulen durchaus zum einen eine zunehmende Orientierung an den Studierenden festzustellen und zum anderen die verstärkte Etablierung bestimmter Managementverfahren zu beobachten ist. Dies kann zu einer deutlichen **Verbesserung der Studiensituation** an den Hochschulen führen.

Zwei wesentliche **Bedingungen** müssen jedoch erfüllt sein, um zu gewährleisten, dass diese positiven Entwicklungen Bestand haben und Früchte tragen können.

Erstens muss gesichert sein, dass die **Zusatzeinnahmen** weiterhin Zusatzeinnahmen bleiben, d. h. dass die staatlichen Mittel an die Hochschulen nicht so weit reduziert werden, dass der positive Effekt der zusätzlichen, für die Lehre verwendeten Einnahmen, aufgrund der knapper werdenden Landesmittel immer geringer wird. Die Befürchtung, dass die Landesmittel

„im Gegenzug“ verringert werden, ist häufig zu vernehmen. Auch eine Reduktion der Mittel, die nicht als direkte Folge der Gebühreneinführung vorgenommen wird, also nicht Ausdruck eines politischen Willens, sondern originär finanzieller Sachzwänge ist, kann vor diesem Hintergrund weit reichende negative Auswirkungen haben. In einigen Ländern ist eine Festschreibung der Landesmittel über einen Zeitraum von mehreren Jahren im Rahmen von Hochschulpakten und dergleichen erfolgt. Es ist unbedingt zu empfehlen, dies in denjenigen Ländern nachzuholen, in denen eine vergleichbare verbindliche und langfristige Zusage bislang fehlt. Außerdem sollten die bestehenden Zusagen auch über Legislaturperioden hinweg juristisch abgesichert verlängert werden.

Die zweite Bedingung betrifft Fragen des **Kapazitätsrechts**. Wenn die geltende Kapazitätsverordnung konsequent angewendet würde, könnte die Erhebung von Studienbeiträgen über eine Steigerung der finanziellen und insbesondere personellen Ausstattung mit wissenschaftlichem Personal zu einer Erhöhung der Lehrkapazität führen und somit die Hochschulen zwingen, in zulassungsbeschränkten Studiengängen die Zulassungszahlen zu erhöhen. Dies stünde jedoch dem mit der Gebührenerhebung verfolgten Ziel der Verbesserung der Betreuung der Studierenden diametral entgegen. Es ist bislang ungeklärt, ob die Erklärung der zusätzlichen Einnahmen als nicht kapazitätswirksam, wie sie in einigen Bundesländern in den entsprechenden Gesetzesgrundlagen enthalten ist, juristisch Bestand haben wird. Die Verbesserung der Lehrqualität durch Einführung von Studiengebühren kann folglich nur dann mit Sicherheit umgesetzt werden, wenn das Kapazitätsrecht flexibilisiert wird.

These 2: Sozialverträglichkeitsmaßnahmen sichern die Studien- nachfrage

Bezüglich der Entwicklung der Studiennachfrage nach Einführung von Studienbeiträgen sind bislang keine belastbaren empirischen Daten verfügbar. Ein Vergleich mit dem oft zitierten Beispiel **Österreich**, wo 2001 ebenfalls allgemeine Studienbeiträge eingeführt wurden und die Studierendenzahlen vorübergehend leicht gesunken sind, ist verlockend, da das Bildungssystem Österreichs dem deutschen in vielerlei Hinsicht gleicht. Allerdings weichen sowohl bestimmte relevante **Rahmenfaktoren** als auch die **Ausgestaltung** des Beitragsmodells deutlich von den in Deutschland diskutierten und eingeführten Modellen ab. So wurden in Österreich vor Einführung des Studienbeitrags keine Langzeitstudiengebühren erhoben; daher liegt der Schluss nahe, dass ein Teil des signifikanten Rückgangs der Studierendenzahlen nach der Beitragseinführung in Deutschland auf inaktive Studierende zurückzuführen ist. Zudem sieht die Beitragsregelung in Österreich – anders als in Deutschland – die Befreiung (bzw. die Rückerstattung des gezahlten Beitrags) von Studierenden, die vom Staat eine Beihilfe zu den Lebenshaltungskosten (ähnlich dem BAföG) erhalten, vor. Studierende, deren Familien ein Einkommen beziehen, welches knapp über der Grenze zur Bewilligung der Studienbeihilfe liegt, erhalten den gezahlten Studienbeitrag zu einem variablen Teil als Studienzuschuss zurückerstattet. Außerdem wird ausländischen Studierenden aus gering entwickelten Ländern der Studienbeitrag erlassen.

Als empirische Untersuchung der Auswirkungen der Gebühreneinführung auf die Studiennachfrage sei hier vor allem auf die regelmäßigen **Studienberechtigtenbefragungen** von HIS verwiesen; die Ergebnisse der zweiten Befragung der Studienberechtigten 2005/06 im Wintersemester 2006/07, welche auch den Einfluss von Studienbeiträgen auf die Studienentscheidung zum Inhalt hat, werden im kommenden Jahr verfügbar sein.

Die **Sozialverträglichkeitsmaßnahmen** bestehen im Wesentlichen aus **Befreiungen** und aus der Möglichkeit, die Zahlung über ein elternunabhängiges **Darlehen** nachzulagern. Auffallend ist, dass in keinem der Modelle bedürftigen Studierenden, wie z. B. der Gruppe der

BAföG-Empfänger, die Zahlung der Studiengebühren bzw. Studienbeiträge von vornherein erlassen wird. In Nordrhein-Westfalen werden zwar viele der BAföG-Empfänger über eine großzügige **Kappungsgrenze** (Begrenzung der maximalen Summe der Darlehensrückzahlung aus dem Studienbeitragsdarlehen und der BAföG-Förderung) im Nachhinein von der Rückzahlung der Beitragsdarlehen befreit. Prinzipiell sind sie jedoch zunächst einmal zahlungspflichtig. Die Darlehensmodelle aller Studienbeiträge einführenden Länder sehen eine Maximalverschuldung und eine **Einkommensgrenze** vor. Allerdings ist zu der Einkommensgrenze anzumerken, dass diese bei höchstens 1.060 Euro netto im Monat für Alleinstehende liegt. Der zugrunde liegende Gedanke, dass das Studium auch finanziell eine Investition in die eigene Zukunft ist, und dass die höhere Bildungsrendite des Studiums zur Finanzierung dieser Erträge herangezogen werden darf, würde hingegen eine weitaus höher angesetzte Einkommensgrenze rechtfertigen. Es scheint offensichtlich, dass der Gesetzgeber die **Darlehensausfälle** mit Hilfe einer niedrigeren Einkommensgrenze für die Rückzahlungspflicht zu minimieren versucht. Unter den gegebenen Umständen ist dies auch im Interesse der Hochschulen, da sie über eigene Beiträge den Ausfallfonds finanzieren, der die Ausfallrisiken absichert. Das Gesamtmodell erscheint jedoch an dieser Stelle nicht ganz konsistent. Es wäre eine Alternative gewesen, dass der Staat die Ausfälle aufgrund zu geringer Einkommen als **sozialpolitische Aufgabe** selbst finanzierte.

Für die Studierenden bedeutet dies, dass sie, falls ihnen die Mittel fehlen, ein Darlehen aufnehmen müssen, das sie nach dem Studium (und einer angemessen langen Karenzzeit für den Berufseinstieg) zurückzahlen müssen. Sie werden es auch zurückzahlen müssen, wenn sie trotz ihres Studiums keine überaus großen relativen Einkommensvorteile realisieren können. Ihnen wird die Rückzahlung nur dann (zunächst) gestundet, wenn sie ein auch für Nichtakademiker geringes Einkommen beziehen. Ob diese Aussichten die Motivation zu studieren hemmen, bleibt jedoch abzuwarten. Auch weiß man bislang noch nicht, wie viele der Studierenden tatsächlich ein Darlehen aufnehmen werden.

These 3: Studienbeiträge werden als Teil der Bildungsinvestition akzeptiert

In der Diskussion wird zur Rechtfertigung einer stärkeren privaten Beteiligung auch an den institutionellen Kosten eines Studiums häufig die höhere **Bildungsrendite** eines Hochschulstudiums angeführt. Akademiker verfügen über ein signifikant höheres Einkommen und unterliegen einem deutlich geringeren Arbeitslosigkeitsrisiko. Diese privaten Erträge werden den privaten Kosten wie z. B. den Lebenshaltungskosten, dem Verzicht auf ein eigenes Einkommen während des Studiums, etc. gegenüber gestellt. So sehr dieser Zusammenhang gegeben ist, zeigt doch ein Vergleich mit dem Ausland, dass in vielen Ländern mit Studiengebühren die private Bildungsrendite einer Hochschulausbildung tendenziell höher liegt als hierzulande. Jedoch kann in diesem Zusammenhang keine Proportionalität zwischen der Bildungsrendite und der Bildungsbeteiligung in einer Gesellschaft erkannt werden. Auch Länder mit hohen Bildungsrenditen können geringe Beteiligungsraten aufweisen und umgekehrt.

Die Einführung von Studienbeiträgen bedeutet eine Verschiebung bei der **Verteilung der Kosten der Hochschulbildung** hin zu einer Verstärkung der privaten Ausgaben. Dies kann zu einem neuen Gleichgewicht der Aufteilung dieser Kosten führen, das auch Ausdruck eines veränderten Verständnisses der Beziehung zwischen Staat und Bürger ist. Betrachtet man die Einführung von Studiengebühren vor dem Hintergrund vielfältiger Reformen der öffentlichen Verwaltung und Fürsorge, so erscheint die Erwartung konsequent, dass in Zukunft dieses neue Gleichgewicht akzeptiert wird und somit Studiengebühren als selbstverständli-

cher privater Beitrag zur eigenen Hochschulausbildung bzw. der Ausbildung der eigenen Kinder angesehen wird.

3. Fazit

Die drei eingangs genannten Thesen stellen ausgewählte Entwicklungen dar, die im Zuge der Einführung von Studienbeiträgen in Deutschland erwartet werden. Aus den dargelegten Gründen gibt es sowohl Faktoren, die für die Erfüllung der Prognosen sprechen, als auch solche, die gegenläufig wirken können. Es bleibt Aufgabe der Hochschulforschung, diese Entwicklungen kritisch zu begleiten und ihre Wirkungen zu untersuchen, um der Politik ebenso wie den Hochschulen die Informationen und Anregungen zu liefern, derer sie zur Erreichung ihrer Ziele bedürfen.

4. Literatur

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland: Jahresgutachten 2004/05*, Wiesbaden.

5. Über die Autorin



Fatma Ebcinoglu

Hochschul-Informationssystem (HIS)

Arbeitsbereich Steuerung, Finanzierung, Evaluation

Goseriede 9

30159 Hannover

Tel: +49(0)511/35 77 06-32

Mail: ebcinoglu@his.de

Fatma Ebcinoglu ist beim Hochschul-Informationssystem (HIS) im Arbeitsbereich Steuerung, Finanzierung, Evaluation tätig und befasst sich dort schwerpunktmäßig mit dem Thema Studiengebühren. Im Juni 2006 erschien von ihr [Die Einführung allgemeiner Studiengebühren in Deutschland. Entwicklungsstand, Ähnlichkeiten und Unterschiede der Gebührenmodelle der Länder](#) in der Reihe HIS-Kurzinformation.