



Hochschul
Rektoren
Konferenz

Studiengebühren als Option für autonome Hochschulen

**- ein Vorschlag für Eckpunkte
einer Modellgestaltung -**

Oktober 2001

Zusammenfassung der Kernaussagen

Die Rahmenbedingungen für Studiengebühren sind in der aktuellen Situation günstig. Allerdings ist die Einführung von Studiengebühren mit Chancen und Risiken verbunden. Es kommt damit darauf an, eine Konstellation zu finden, in der die Chancen nutzbar gemacht und die Risiken vermieden werden. Entscheidend dafür ist, wie Studiengebühren ausgestaltet werden. Ein Vorschlag für die Grundstruktur eines Modells wird im vorliegenden Papier dargestellt.

Es wird ein Studiengebührenmodell entworfen, das den Hochschulen erlaubt, sie aber nicht verpflichtet, Gebühren zu erheben. Gleichzeitig werden die Hochschulen jedoch verpflichtet, die Sozialverträglichkeit der Gebühren zu sichern.

Im Rahmen der *Option* der Hochschulen zur Erhebung und Gestaltung von Studiengebühren sind folgende Regelungen vorgesehen:

Aufgaben der Hochschule:

- (1) Die Hochschulen entscheiden darüber, ob und für welche Studienangebote sie Studiengebühren einführen.
- (2) Die Hochschulen gestalten die Gebührenmerkmale selbst. Dabei ist u.a. die Differenzierung der Gebührenhöhe eine wesentliche Frage.
- (3) Die Hochschulen regeln die interne Verteilung und Verwendung des Gebührenaufkommens so, dass Verbesserungen in Lehre und Ausbildung zustande kommen, dass die Anreize intern weitergegeben werden und dass die Mittelverwendungen transparent werden.
- (4) Die Verwaltungskosten des Gebührenmodells sind aus dem Gebührenaufkommen zu tragen.
- (5) Die Hochschulen sollen Begründungen und Handhabung des Studiengebührenmodells aktiv vermitteln.

Aufgaben des Staates:

- (1) Auf Bundesebene sind keine Regelungen zu Studiengebühren notwendig. Das HRG darf weiterhin keine Aussagen dazu enthalten.
- (2) Die Länder stellen per Landeshochschulgesetz den Hochschulen frei – verpflichten sie aber nicht – Studiengebühren zu erheben, mit denen Hochschulhaushalte verstärkt werden. Wo die Landesgesetze Studiengebühren ausschließen, sollte dies geändert werden.
- (3) Der Staat übernimmt eine ordnungspolitische Funktion: Er setzt bestimmte Rahmenbedingungen für die freien Entscheidungen der Hochschulen. Diese sollten ebenfalls gesetzlich verankert werden. Zu diesen „Spielregeln“ gehören eine Obergrenze für die Gebührenhöhe, die sich aus dem gesellschaftlich vereinbarten Anteil privater vs. staatlicher Finanzierung ergibt, und staatliche Finanzierungszusagen (Verbleib der Gebühreneinnahmen bei den Hochschulen, mehrjährige staatliche Budgets).

Im Rahmen der Verpflichtung der Hochschulen zur Sicherung der *Sozialverträglichkeit* sind folgende Regelungen vorgesehen:

Aufgaben der Hochschule:

- (1) Die Hochschule ist verpflichtet, die Sozialverträglichkeit des Gebührenmodells zu garantieren. Sie muss dafür sorgen, dass finanzielle und psychologische Abschreckungsprobleme beim Hochschulzugang vermieden und besondere Förderungen für Studierende aus einkommensschwachen Familien realisiert werden. Dafür kommen Stipendien, Darlehen oder „Job statt Darlehen“ in Frage.
- (2) Im Bereich der Darlehen sollte die Hochschule die Sozialverträglichkeit vorzugsweise durch Darlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung sichern.

Aufgaben des Staates:

- (1) Der Staat muss eine sozialverträgliche Gestaltung der Gebührensysteme durch die Hochschulen gesetzlich vorschreiben. Dadurch sorgt er – unter Wahrung der Autonomie bei der Umsetzung - dafür, dass die Hochschulen ihrer Verpflichtung zur sozialverträglichen Gestaltung nachkommen müssen.
- (2) Die Einhaltung des allgemeinen Grundsatzes der Sozialverträglichkeit erfordert zum einen eine Überprüfung und Genehmigung der individuellen Gebührenmodelle, zum anderen eine Berichtspflicht über die Effekte auf die Sozialstruktur der Studierenden. Die Genehmigung erfolgt durch einen Expertenrat; der Staat überwacht das Verfahren. Der Staat ist der Adressat der Berichtspflichten. Darüber hinaus kann der Staat als „Serviceeinrichtung“ bei der Gestaltung von Instrumenten der Sozialverträglichkeit auftreten.

Die Gestaltung von konkreten Modellen sollte mit *Pilothochschulen* ausgearbeitet und getestet werden.

1. Einführung

Studiengebühren sind mit Chancen und Risiken verbunden. Ihre Einführung kann die deutschen Hochschulen voranbringen, kann aber genauso erheblichen Schaden anrichten. Entscheidend dafür, dass sie eine positive Wirkung entfalten, sind zwei Aspekte: (1) Es müssen die geeigneten Rahmenbedingungen zur Einführung von Studiengebühren vorliegen; (2) Es muss ein Gebührenmodell eingesetzt werden, das die Chancen nutzt und die Risiken vermeidet.

Die Hauptchancen bestehen in verminderter Unterfinanzierung, größerer Verteilungsgerechtigkeit, Stärkung der Hochschulautonomie und positiven Steuerungswirkungen. Als wesentliche Risiken sind eine mögliche Reduktion der staatlichen Finanzierung, mangelnde Chancengleichheit beim Hochschulzugang, eine Behinderung der Expansion im Hochschulsektor und Verwaltungsineffizienz zu nennen.

Aus Sicht der HRK überwogen bisher die Risiken, vor allem wegen der Gefahr einer sinkenden staatlichen Finanzierung der Hochschulen und wegen der fehlenden BAföG-Reform. Inzwischen haben sich aber die Rahmenbedingungen und der Stand der Modelldiskussion so entwickelt, dass eine Gebühreneinführung möglich erscheint. Als günstige Rahmenbedingungen sind u.a. zu nennen:

- Die Entwicklung zur wissensbasierten Gesellschaft und zu lebenslangem Lernen, die mehr Hochschulabsolventen erfordert und die angesichts der Perspektiven öffentlicher Haushalte private Finanzierungsbeiträge erfordert.
- Theoretische und empirische Erkenntnisse zur Wirkung von Studiengebühren aus den letzten Jahren (z.B. zu praktikablen Modellen und zu den Verteilungseffekten).
- Zahlreiche internationale Erfahrungen mit Studiengebühren, z.B. zur Frage bei welchen Systemen die Abschreckungswirkungen minimal bleiben.
- Das veränderte staatliche Steuerungsmodell (unter den Stichworten Partnerschaft, Zielvereinbarungen, Mehrjährigkeit, Autonomie, Wettbewerb), dessen Instrumente zu Gebühren komplementär sind und das ein Klima schafft, in dem mehrjährige staatliche Finanzierungszusagen möglich sind.
- die realisierte BAföG-Reform, die zu finanziellen Verbesserungen für die Studierenden geführt hat.
- Die steigende Akzeptanz für Studiengebühren, die allerdings i.d.R. nicht bedingungslos vorhanden ist, sondern von der Umsetzung der Gebühren abhängt. Z.B. haben Umfragen hohe Akzeptanz für Studiengebühren erbracht, aber u.a. nur unter der Bedingung, dass die Hochschulen und die Ausbildung davon profitieren.

Bleibt also das Problem zu lösen, ein adäquates Gebührenmodell zu finden. Im Folgenden wird dafür ein Vorschlag in den Hochschulen zur Diskussion gestellt. Kern dieses Vorschlags ist die Autonomie der Hochschulen auch in Bezug auf Gebühren, gepaart mit einer staatlichen Rahmenverantwortung vor allem im Zusammenhang mit der Sozialverträglichkeit des Modells.

2. Eckpunkte eines Studiengebührenmodells für autonome Hochschulen

Das Studiengebührenmodell für autonome Hochschulen hat zwei Grundbausteine:

- Option für die Hochschulen zur Erhebung und Gestaltung der Studiengebühren;
- Verpflichtung der Hochschulen zur Sicherung der Sozialverträglichkeit.

In beiden Bereichen kommen Staat und Hochschulen bestimmte Aufgaben zu, die im Folgenden genauer beschrieben werden. Hinter den Eckpunkten steht eine Fülle von Gestaltungsfragen, die in Pilotprojekten zu klären sind.

2.1. Option der Hochschulen zur Erhebung und Gestaltung der Studiengebühren

Aufgaben der Hochschulen

(1) Die Hochschulen entscheiden darüber, ob und für welche Studienangebote sie Studiengebühren erheben.

Autonome Hochschulen, die ihre internen Abläufe und Finanzen zunehmend selbst steuern, sollten auch über Studiengebühren selbst entscheiden. Entscheidungen werden auf Ebene der gesamten Hochschule unter Beteiligung der Fachbereiche getroffen. Die Entscheidungen beziehen sich auf die generelle Frage, ob überhaupt Studiengebühren erhoben werden, sowie auf die Frage, für welche Studienangebote Gebühren anfallen. Die Landesgesetze müssen den Hochschulen die Chance dazu geben, sie aber nicht gegen ihren Willen zu Studiengebühren zwingen. Den Spielraum für die Gebührenerhebung sollen nur die Hochschulen nutzen, die dies wirklich wollen. Dieser Ansatz impliziert auch, dass die Gebühren direkt den Hochschulen zufließen und ihre Mittel erhöhen.

Die Vorteile sind:

- Hochschulen, die als erste mit der Einführung von Studiengebühren beginnen, müssen die Gebührenerhebung über entsprechende Leistungen rechtfertigen, um nicht Studierende zu verlieren. Damit bestehen starke Leistungsanreize und es wird die Gefahr vermieden, dass sich bei flächendeckender Einführung von Gebühren wenig ändert, weil die Nachfrager keine Ausweichmöglichkeit haben.
- Der Erfolg von Studiengebühren muss sich in der Praxis beweisen, sonst werden sie keine große Verbreitung finden. Dies stellt einen Mechanismus der Qualitätssicherung dar.
- Die Einführung von Studiengebühren setzt einen Konsens nicht nur zwischen Staat und Hochschule, sondern auch innerhalb der Hochschulen voraus. Dies stellt sicher, dass intern die notwendigen Diskussionen geführt werden und die Mitglieder der Hochschule in angemessener Weise einbezogen sind.
- Die Einführung der Gebühren kann partiell mit Studienangeboten beginnen, bei denen eine große gesellschaftliche Bereitschaft zur Zahlung besteht.
- Solange Gebühren nicht flächendeckend existieren, sind Kürzungen staatlicher Haushalte als Reaktion auf die Gebührenerhebung besonders schwer politisch durchsetzbar, weil nach Hochschulen differenzierte Kürzungen erforderlich wären.

(2) Die Hochschulen gestalten die Regelungen des Gebührensystems selbst.

Die Gestaltungsfreiheit für die Hochschule umfasst die Höhe und Differenzierung von Gebühren für verschiedene Studiengänge. Die Differenzierung (oder der Verzicht darauf) kann sich nach einer für die Hochschule adäquaten Mischung aus verschiedenen Kriterien richten, beispielsweise:

- *Fachbezogene Kosten.* Fächerbezogene Kostendifferenzen führen zu unterschiedlichen Gebührensätzen.
- *Qualität.* Gebührendifferenzierungen können sich an besonderen Qualitätsmerkmalen von Studienangeboten ausrichten.
- *Normative Vorstellungen.* Normative Ideen können sich in der Gebührengestaltung widerspiegeln. Beispiele: Man kann die Idee eines gebührenfreien ersten Studienjahres verfolgen, in dem die Studierenden sich orientieren und prüfen können, ob das gewählte Studium „sein Geld wert“ ist. Die Differenzierung orientiert sich hier an der Studienphase und nicht am Fach. Oder Studiengebühren werden als eine Art „Mitgliedsbeitrag“ für das Studieren an einer Hochschule interpretiert. Dies würde für einen gleichen Beitrag aller Mitglieder sprechen.
- *Konkurrenzsituation.* Die Gebührenhöhe kann auch davon abhängen, in welchem Umfang Angebot und Nachfrage nach bestimmten Studienangeboten vorhanden sind, also wie die Hochschule mit einem bestimmten Angebot am „Markt“ positioniert ist. Die Gebühren erhalten hier die klassische Funktion von Preisen, indem sie Knappheit signalisieren und entsprechende Ressourcen- und Nachfrageverlagerungen induzieren.

Weitere Gestaltungsfragen kommen hinzu, z.B. die Frage der *Bemessungsgrundlage für die Gebühren*. Es kommen sowohl Zeiteinheiten (Semester) als auch genutzte Lehrangebote in Frage, letzteres v.a. bei modularisierten Studienangeboten.

Mit der individuellen Gebührengestaltung sind – neben der grundlegenden Stärkung der Autonomie der Hochschulen - unterschiedliche Vorteile verbunden:

- Es resultiert eine wettbewerbliche Lösung. Damit ist einerseits ein Systemwettbewerb gemeint: Alternative Modelle können erprobt werden und die besten Alternativen können sich im Systemwettbewerb durchsetzen. Andererseits kommt in den Wettbewerb um Studierende die zentrale Steuerungs- und Signalgröße des „Preises“ hinein. Die Mechanismen des Wettbewerbs können besser funktionieren als mit staatlich administrierten „Preisen“.
- Unterschiedliche strategische Grundsatzentscheidungen der Hochschulen in Bezug auf die Gebührengestaltung werden möglich. Die Ausrichtung an der Konkurrenzsituation, die alleine möglicherweise zu einer Errichtung von gebührenpflichtigen Law und Business Schools neben ansonsten gebührenfreien Angeboten bedeuten könnte, ist nur eine Orientierung unter vielen anderen und kein „Standardmodell“ für die Gebührenerhebung.
- Die wettbewerblichen Spielräume lassen beispielsweise Kosten- und Gebührensenkungen oder Steigerungen der Ausbildungsqualität und damit der Gebühren zu (je nachdem, wo eine Hochschule ihrem Profil entsprechend ihre Stärken und Potenziale sieht). Damit wird die Differenzierung der Studienangebote und die Profilbildung der Hochschulen gefördert.

- Die Gestaltung der Gebühren lässt sich an die Bedingungen in unterschiedlichen Hochschulen anpassen. Beispiel: Betreiben Hochschulen eine umfassende Modularisierung, bietet es sich an, Gebühren nicht pro Semester zu erheben, sondern an die belegten Veranstaltungen zu koppeln. Hier sollten die Hochschulen Spielräume erhalten, eine für ihre Einrichtung adäquate Umsetzung zu finden.

(3) Die Hochschulen regeln die interne Verteilung und Verwendung des Gebührenaufkommens sodass Verbesserungen in Lehre und Ausbildung zustande kommen, dass die Anreize intern weitergegeben werden und die Mittelverwendungen transparent werden.

In Bezug auf die interne Handhabung des Gebührenaufkommens müssen die Hochschulen folgende Gestaltungsentscheidungen treffen:

- *Verwendungszweck.* Die Gebühreneinnahmen sind für Verbesserungen in Lehre und Ausbildung einzusetzen.
- *Interne Verteilungsmechanismen.* In Frage kommen v.a. eine formelgebundene Mittelvergabe nach Zahl der (zahlenden) Studierenden oder eine Vergabe aus einem Zentralpool, z.B. einem Pool für Lehrinnovationen oder zur Förderung der Lehrqualität; zwischen diesen Verfahren sind adäquate Kombinationen zu finden.
- *Informationspolitik.* Es sollten unterschiedliche Maßnahmen getroffen werden, um über den Einsatz der Gelder zu informieren (z.B. Rechenschaftsberichte) und die erzielten Verbesserungen in der Lehre darzustellen.
- *Qualitätssicherung durch Beteiligung der Studierenden.* Die Studierenden müssen Möglichkeiten erhalten, ihre Bewertungen von Lehrleistungen an die Hochschulen rückzukoppeln und ihre Ansprüche als Nachfrager deutlich zu machen. Dafür kommen verschiedene Instrumente in Frage, z.B. Befragungen im Hinblick auf Engpässe und Bedarfe im Lehrbereich oder die Etablierung von Ombudsteuten für Lehre bzw. eines internen Vorschlagswesens.

Eine solche Gestaltung der internen Verteilung und Verwendung bewirkt Folgendes:

- Die Anreizwirkungen von Studiengebühren werden innerhalb der Hochschule weitergegeben und kommen beim einzelnen Akteur an, wenn ein hinreichend großer Teil des Gebührenaufkommens bei denjenigen Organisationseinheiten verbleiben, die die Lehrleistung erbringen.
- Wird gleichzeitig ein Teil der Mittel per Zentralpool verteilt, so partizipieren auch andere Fächer an den zusätzlichen Mitteln zur Förderung der Lehre (unabhängig von der erzielbaren Gebührenhöhe im jeweiligen Fach).
- Die Gebühreneinnahmen stehen in klarem Zusammenhang mit erzielten Verbesserungen in der Lehre. Damit entsteht eine Beziehung von Leistung und Gegenleistung.
- Dass die Vorteile sich in verbesserter Lehre niederschlagen, ist eine entscheidende Voraussetzung für die dauerhafte Akzeptanz des Systems.
- Die aktive Nachfragerposition der Studierenden wird zusätzlich über Verfahren der Rückkopplung verankert.

(4) Die Verwaltungskosten des Gebührenmodells sind aus dem Gebührenaufkommen zu tragen.

Dadurch entstehen bei den Hochschulen direkte Anreize zur Minimierung der Verwaltungskosten. Eine ineffiziente Organisation der Gebührenerhebung schlägt sich direkt auf das verfügbare Gebührenaufkommen nieder und wird dadurch spürbar.

(5) Der Erfolg von Studiengebührenmodellen hängt auch von der Vermittlung der Begründungen und Modelleigenschaften sowie von der Transparenz und Handhabbarkeit des Systems für alle Beteiligten ab. Diese Voraussetzungen zu schaffen, sollte ebenfalls eine aktiv wahrzunehmende Aufgabe der Hochschulen sein.

Wie Studiengebühren vermittelt werden und wie einfach der Umgang mit den daraus resultierenden Verwaltungsvorgängen ist, entscheidet mit über die Akzeptanz und damit den Erfolg des Modells. Auch hier ist die dezentrale, hochschulspezifische Lösung von Vorteil, denn die Hochschule ist näher am Studierenden und kann direkter vermitteln. Beispiele:

- Es erscheint wichtig, die Studierenden bei ihren Planungen zu unterstützen, wie sie die Gebühren aufbringen (z.B. durch eine Hilfe bei der Kalkulation der entstehenden Rückzahlungsverpflichtungen aus Darlehen, wie sie an amerikanischen Hochschulen üblich ist).
- Die Ideen, die hinter Gebühren- und Darlehensmodellen stehen, müssen deutlich werden. Damit wird die Grundlage für die Vermeidung von Abschreckungswirkungen gelegt.

Aufgaben des Staates

(1) Auf Bundesebene sind keine gesetzlichen Regelungen zu Studiengebühren notwendig. Das HRG darf weiterhin keine Aussagen dazu enthalten.

Die Notwendigkeit einer bundesweiten Regelung besteht nicht. In einem wettbewerbs- und profilorientierten Hochschulsystem sollte kein bundeseinheitlicher Ansatz vorliegen. Die Möglichkeit, Gesetzesgrundlagen für Studiengebühren auf Landesebene zu schaffen, stellt einen Vorteil des Föderalstaates dar. Einzelne Länder können eine Vorreiterrolle übernehmen, die Länder treten in einen Wettbewerb ein.

(2) Die Länder stellen per Landeshochschulgesetz den Hochschulen frei – verpflichten sie aber nicht – Studiengebühren zu erheben, mit denen sie ihren Haushalt verstärken. Wo die Landesgesetze Studiengebühren ausschließen, sollte eine entsprechende Gesetzesänderung herbeigeführt und ebenfalls die Option der Hochschulen auf Studiengebühren eingeräumt werden.

Die daraus resultierenden Effekte sind bereits in Punkt (1) bei der Rolle der Hochschulen dargestellt.

(3) Der Staat übernimmt eine ordnungspolitische Funktion: Er setzt bestimmte Rahmenbedingungen für die freien Entscheidungen der Hochschulen. Diese sollten ebenfalls gesetzlich verankert werden. Zu diesen „Spielregeln“ gehören eine Obergrenze für die Gebührenhöhe, die sich aus dem gesellschaftlich vereinbarten Anteil privater vs. staatlicher Finanzierung ergibt, und staatliche Finanzierungszusagen (Verbleib der Gebühreneinnahmen bei den Hochschulen, mehrjährige staatliche Budgets).

Die neue, ordnungspolitische Rolle des Staates, die ihm anstelle der direkten Eingriffe und Regulierungen die Funktion der Setzung von Rahmenbedingungen zuweist, kommt auch bei den Gebühren zum Tragen. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass selbst in den USA die staatlichen Hochschulen bestimmten staatlichen Regeln unterliegen. Folgende „Spielregeln“ erscheinen im Zusammenhang mit der optionalen Gebührenerhebung der Hochschulen erforderlich:

- Eine Aussage über eine Obergrenze für die Relation zwischen privater und öffentlicher Finanzierung eines Studienplatzes, also die Aufteilung der Kosten. Darin kommen die gesellschaftlichen Vorstellungen über ein faires „cost sharing“ zum Ausdruck. Der Spielraum der individuellen Gestaltung der Gebührenhöhe hat somit Grenzen. Es wird vorgeschlagen, dass der private Anteil an den Kosten eines Studiums den Wert von einem Drittel nicht übersteigen darf.
- Eine staatliche Zusage, den Hochschulen die Mehreinnahmen aus Studiengebühren nicht zu entziehen.

Verschiedene Bundesländer haben den Hochschulen eine mehrjährige Planungssicherheit in Bezug auf die staatliche Finanzierung zugesichert bzw. streben dies an. Auch diese Regelungen, die zumeist in Zielvereinbarungen verankert werden, fördern die Verbindung von Studiengebühren mit stabiler staatlicher Finanzierung.

Vorteile dieser Regelungen sind:

- Durch die Obergrenze wird ausgeschlossen, dass Hochschulen Gebühren in einer Höhe erheben, die in Deutschland keinen gesellschaftlichen Konsens findet.
- Die Hochschulen sollten die Debatte um die cost sharing-Anteile – wie mit dem Vorschlag der Obergrenze von einem Drittel der Kosten - selbst anstoßen. Wenn die Hochschulen an dieser Stelle aktiv mit Vorschlägen in die Vorlage gehen, kommen sie in eine Position, in der sie später auch nachdrücklich die Einhaltung der Anteile vom Staat einfordern können. Ein bloßes Reagieren auf staatliche Initiativen hingegen schwächt diese Position entscheidend.
- Zumindest auf eine gewisse Zeit wird durch Regeln abgesichert, dass der Staat auf Gebühreneinnahmen nicht mit Haushaltskürzungen reagiert. Dadurch wird eine Vertrauensbasis geschaffen.

2.2. Verpflichtung der Hochschulen zur Sicherung der Sozialverträglichkeit

Aufgaben der Hochschulen

(1) Jede einzelne Hochschule ist verpflichtet, die Sozialverträglichkeit ihres Gebührenmodells zu garantieren. Sie muss dafür sorgen, dass finanzielle und psychologische Abschreckungsprobleme beim Hochschulzugang vermieden und insbesondere ausreichende Förderungsinstrumente zur Verfügung gestellt werden. Dafür kommen Stipendien, Darlehen und Jobs statt Darlehen in Frage.

Die Eignung eines Studiengebührenmodells steht und fällt mit dem Refinanzierungsmodell: Wie wird gesichert, dass alle Studierwilligen die Mittel zur Finanzierung der Gebühren aufbringen können? Gebührenerhebung und Refinanzierung gehören untrennbar zusammen und insbesondere die Refinanzierung entscheidet über die Sozialverträglichkeit. Es finden sich folgende Alternativen zur Wahrung gleicher Zugangschancen (und damit zur Vermeidung von Abschreckung und zur Gewährleistung der finanziellen Mittel zur Zahlung der Gebühren):

- *Stipendien.* Diese können von den unterschiedlichsten Geldgebern finanziert werden (Staat, Arbeitgeber, Stiftungen, Alumni u.a.). Es ist Aufgabe der Hochschule, ein Angebot an Stipendien einzuwerben und nach Partnern zu suchen. Es können z.B. Leistungskriterien oder Fächerpräferenzen enthalten sein. Allerdings müssen Hochschulen auch auf Chancengleichheit für Studierende aller Fächer beim Zugang zu Stipendien achten.
- *Darlehen.* Wer die Studiengebühren nicht aufbringen kann, hat die Möglichkeit auf ein Darlehen zurückzugreifen und dieses nach dem Studium zurückzuzahlen (Genauerer s. folgender Punkt).
- *Job statt Darlehen.* Studierende haben die Möglichkeit, die Rückzahlungsverpflichtungen aus Darlehen zu vermeiden, indem sie einen Job auf dem Campus annehmen. Die Arbeitszeiten in diesen Jobs werden in bestimmte Geldwerte umgerechnet; dadurch werden bei entsprechender Stundenzahl keine Gebührenzahlungen fällig. Gleichzeitig sind die Studierenden in ihren Jobs in die Lehrprozesse an ihrer Hochschule eingebunden. „Job statt Darlehen“ ersetzt nicht das System studentischer Hilfskräfte. Die jobbenden Studierenden sollen vielmehr zusätzlich eingesetzt werden, so dass durch die Arbeitsleistung die Studienbedingungen verbessert werden (z.B. durch längere Öffnungszeiten in Bibliotheken und Rechnerpools).

Effekte dieser Alternativen (neben der Vermeidung von Abschreckung und Wahrung der Zugangschancen):

- Die Hochschule kann einzelne oder eine für ihre Bedingungen geeignete Mischung aus diesen Instrumenten einsetzen; dies ist nach individuellen Gegebenheiten gestaltbar.
- Die Hochschulen halten konsequent am Prinzip von Lehrleistung und Gegenleistung der Studierenden fest. Die Gegenleistungen können allerdings

entweder durch geldwerte Arbeitsleistungen, durch dritte Geldgeber oder durch Zahlung aus späteren Einkommen erfolgen.

- Die Mischung der Instrumente ermöglicht eine ausgewogene Berücksichtigung verschiedener Verteilungsdimensionen: Während bei Stipendien eher das Elterneinkommen berücksichtigt wird, steht bei den Darlehen das Lebenszeiteinkommen des Absolventen als Grundlage für soziale Maßnahmen im Vordergrund.
- „Job statt Darlehen“ hat unmittelbare Rückwirkungen auf die Leistungsangebote der Hochschule in Lehre und Ausbildung.

(2) Im Bereich der Darlehen sollte die Hochschule die Sozialverträglichkeit vorzugsweise durch Darlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung sichern.

Die einkommensabhängige Rückzahlung von Darlehen wird inzwischen in mehreren Staaten (Australien, Neuseeland, Großbritannien) erfolgreich eingesetzt und hat entscheidende Vorteile:

- Absolventen können sicher sein, nur dann Rückzahlungen leisten zu müssen, wenn sie tatsächlich von den potenziellen Vorteilen eines Hochschulstudiums in Form von höherem Einkommen profitieren. Das individuelle Risiko, nach dem Studium mit der Darlehensrückzahlung in finanzielle Probleme zu kommen und aufgrund der Bedienung einer drückenden Schuldenlast Lebenspläne ändern zu müssen, wird den Absolventen abgenommen (zusätzlich zum allgemeinen Ausfallrisiko). Die Höhe der Rückzahlungsraten richtet sich nach der Leistungsfähigkeit; dahinter steckt die Idee eines „Solidarmodells“ zwischen den Studierenden. Damit liegen keine Abschreckungseffekte infolge von Studiengebühren vor. Zur Absicherung des Ausfallrisikos wäre – soweit eine staatliche Bürgschaft nicht zu erreichen ist – eine Mithaftung (neben dem Darlehensnehmer) der Hochschule denkbar; zu diesem Zwecke müsste sie aus den Gebühreneinnahmen Rücklagen bilden können.
- In Bezug auf soziale Zielsetzungen findet eine Umorientierung von der Herkunftsfamilie eines Studierenden hin zum Studierenden/Absolventen selbst statt. Entscheidend sind nicht die distributiven Effekte im Hinblick auf die Herkunftsfamilie – hier ist nur die Chancengleichheit beim Zugang relevant. Soziale Ziele sollten stattdessen beim Studierenden ansetzen – und er sollte als Darlehensnehmer beispielsweise nach dem Studium „geschont“ werden, wenn er nur niedriges Einkommen erhält, bzw. bei hohem Einkommen aufgrund eines progressiven Tarifs in höheren Raten zurückzahlen. Damit ist auch ein Teilschritt zur Elternunabhängigkeit möglich, d.h. zur Betrachtung eines Studierenden als unabhängige Persönlichkeit auf einem individuellen Karriereweg.

Die allgemeine Empfehlung macht natürlich nicht die adäquate Gestaltung dieser Darlehensform entbehrlich. Die Hochschulen können eigene Darlehensfonds gegebenenfalls zusammen mit privaten Banken auflegen oder sich zu regionalen oder überregionalen Darlehensgemeinschaften zusammenschließen, sofern der Staat diese Aufgabe nicht übernimmt (siehe Rolle des Staates). Aber auch Kommunen (i.V.m. örtlichen Sparkassen) oder Studentenwerke kommen als Darlehensgeber in Frage.

Aufgaben des Staates

(1) Der Staat muss eine sozialverträgliche Gestaltung der Gebührensysteme durch die Hochschulen gesetzlich vorschreiben. Dadurch sorgt er – unter Wahrung der Autonomie bei der Umsetzung - dafür, dass die Hochschulen ihrer Verpflichtung zur sozialverträglichen Gestaltung nachkommen müssen.

Wenn Studiengebühren individuell von den Hochschulen gestaltet werden, muss der Staat bestimmte Grundanliegen in Bezug auf soziale Ziele sicherstellen. Dazu ist eine allgemeine gesetzliche Regelung erforderlich: Die Hochschulen sind per Gesetz verpflichtet, über sozialverträgliche Gestaltung der Gebührensysteme zu gewährleisten, dass Chancengleichheit beim Hochschulzugang besteht.

(2) Die Einhaltung des allgemeinen Grundsatzes der Sozialverträglichkeit erfordert zum einen eine Überprüfung und Genehmigung der individuellen Gebührenmodelle, zum anderen eine Berichtspflicht über die Effekte auf die Sozialstruktur der Studierenden. Die Genehmigung erfolgt durch einen Expertenrat; der Staat überwacht das Verfahren. Der Staat ist der Adressat der Berichtspflichten. Darüber hinaus kann der Staat als „Serviceeinrichtung“ bei der Gestaltung von Instrumenten der Sozialverträglichkeit auftreten.

Zur Umsetzung des allgemeinen Grundsatzes sind die hochschulspezifischen Modelle zu prüfen, z.B. auch darauf, dass Hochschulen nicht nur Darlehen in Fächern mit „guten Risiken“ (d.h. mit hohen Einkommenserwartungen) anbieten. Der Staat sollte die Prüf- und Genehmigungsaufgabe an Expertengremien, z.B. an den Hochschulrat oder einen Landeshochschulrat, übertragen und selbst nur die Einhaltung des Verfahrens überwachen. Gleichzeitig hat die Hochschule die Aufgabe, im Rahmen ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Staat Berichte über die sozialen Effekte zu leisten. Dadurch wird eine dauerhafte Sicherung der Sozialverträglichkeit über Informationsinstrumente gewährleistet; die Transparenz ist die Basis für wechselseitiges Vertrauen zwischen Staat und Hochschulen.

Weitere Funktionen könnten dem Staat als „Serviceeinrichtung“ zukommen. D.h. die staatliche Seite kann die Einführung von Studiengebühren befördern, indem sie bestimmte Servicefunktionen für die Handhabung von Studiengebühren anbietet. Beispielsweise kann die Abwicklung von Darlehen durch staatlichen Service unterstützt werden. Der Staat kann aber auch Darlehensrisiken übernehmen oder selbst Darlehen oder Stipendien anbieten und dabei bestimmte Förderkomponenten integrieren. Er ist damit weiterhin aufgefordert, das System staatlicher Förderung einer systematischen Reform zu unterziehen.

Die Funktion der „Serviceeinrichtung“ zeigt allerdings: Es ist die Idee des Modellvorschlags, die Gestaltung des Gebührensystems und die Abwicklung den Hochschulen zu überlassen. Die Botschaft lautet: Eine Hochschule oder ein Verbund von Hochschulen kann solche Systeme auch alleine einführen und ist dabei nicht auf den Staat angewiesen. Insgesamt sind dezentrale Lösungen machbar, zentrale Lösungen durch den Staat bei der Darlehensbereitstellung haben aber keine wesentlichen Nachteile (denn hier ist das Kriterium der Autonomie der Hochschule nachrangig) und möglicherweise in Bezug auf die administrative Abwicklung gewisse Vorteile. Staatliche Mitwirkung ist aber keine Bedingung.

3. Untersuchungsauftrag für Pilotprojekte mit Hochschulen

Es wird empfohlen, dass einzelne Hochschulen im Rahmen von Pilotprojekten die Eckpunkte des vorgenannten Gebührenmodells für autonome Hochschulen umsetzen und individuelle Lösungen für die Gestaltungsdimensionen erarbeiten. Damit sollen für das Modell praktische Anwendungsfälle geschaffen werden.

Im Rahmen der Pilotprojekte sollten v.a. folgende Fragen betrachtet werden:

- Welche rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen für ein Gebührenmodell? Welche Restriktionen sind zu beachten?
- Nach welcher Strategie legt die Hochschule die Gebühren fest? In welcher Höhe und auf welche Einheiten werden sie erhoben?
- Welche Einnahmen sind aus Studiengebühren zu erwarten und was kann man damit finanzieren (Beispielsrechnungen)?
- Wie werden die internen Entscheidungsprozesse organisiert und welche Kommunikationspolitik wird betrieben, um eine Entscheidung über Studiengebühren in der Hochschule herbeizuführen?
- Was wird hochschulintern mit dem Gebührenaufkommen gemacht, wie werden die Einnahmen verteilt und wer profitiert davon?
- Wie werden die Gebührensysteme verwaltet und verfahrenstechnisch abgewickelt?
- Welche Instrumente zur Sicherung der Sozialverträglichkeit werden in welcher Kombination ergriffen?
- Welche Wirkungen hinsichtlich der Sozialstruktur der Studierenden resultieren?