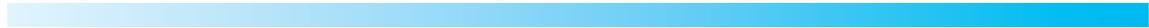


**Stifterverband**  
für die Deutsche Wissenschaft



# Modell für einen Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen (Studienbeitragsmodell)

Mai 1998



## INHALT

	Seite
1 Einführung .....	4
2 Das Studienbeitragsmodell	
2.1 Generelle Aspekte .....	5
2.2 Das Beitragssystem .....	8
2.3 Das Finanzierungssystem .....	12
2.4 Das Rückzahlungssystem .....	16
3 Fazit und Ausblick .....	20
4 Antworten auf wesentliche Fragen ...	22
5 Ergebnisse einer Umfrage .....	26

## IMPRESSUM

Herausgeber: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft  
CHE Centrum für Hochschulentwicklung

Inhaltliche Konzeption: Dr. Frank Ziegele, Prof. Dr. Manfred Erhardt, Prof. Dr. Detlef Müller-Böling

Beratung: Prof. Dr. Georg Sandberger

Redaktion: Dr. Angela Lindner, Dr. Frank Ziegele

Herstellung: Jürgen Neuroth, Klaus Bone

*Die Gefahren und Chancen, die mit der Einführung von Studiengebühren verbunden sind, liegen auf der Hand: Die Gefahren der sozialen Selektion und Abschreckung sowie des Versickerens des Gebührenaufkommens in staatlichen Haushalten stehen auf der einen Seite. Andererseits bieten Studiengebühren die Perspektive, die Unterfinanzierung der Hochschulen zu mindern, Gerechtigkeit im Sinne von Leistung und Gegenleistung zu schaffen, Anreize zu wirtschaftlichem Handeln zu setzen und ein Anbieter-Nachfrager-Verhältnis zwischen Hochschule und Studierenden zu etablieren. Studiengebühren sind somit dann empfehlenswert, wenn es gelingt, ein praktikables System zu konzipieren, das die Probleme vermeidet und die Vorteile erzeugt.*

*Weder eine dogmatische und pauschale Verteufelung von Studiengebühren noch naive Heilserwartungen aus der Einführung beliebiger Gebührensysteme können die richtige Haltung sein. Vielmehr muß die Diskussion objektiv und differenziert geführt werden. Aus einer im Februar 1998 von „forsa“ im Auftrag von CHE und Stifterverband durchgeführten Umfrage geht hervor, daß 54 Prozent der Deutschen mit der Einführung von Studiengebühren einverstanden sind, wenn die Mittel direkt an die Hochschulen fließen und dort zur Verbesserung der Studienbedingungen eingesetzt werden (s. Seite 26). Auf der Agenda einer verantwortlichen Hochschulpolitik steht also die Entwicklung eines praktikablen und sozial gerechten Modells.*

*Das im folgenden dargestellte „Studienbeitragsmodell“ soll ein Schritt in diese Richtung sein. Es wurde im Dialog mit verschiedenen Experten entwickelt und beinhaltet zahlreiche Detailregelungen. An mehreren Stellen bietet das Modell Alternativen an, wodurch es die Anpassungsfähigkeit an besondere Gegebenheiten bewahrt.*

*Das Modell beinhaltet einerseits Regeln gegen die kompensatorische Senkung staatlicher Mittel und andererseits Darlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung. Es geht somit auf die beiden wesentlichen von der Bevölkerung gestellten Forderungen ein. Darüber hinaus schafft es eine Vielzahl von Anreizen zu effizientem Handeln für alle Beteiligten und legt Wert auf Akzeptanzsicherung sowie auf schnellen und direkten Mittelzufluß an die Hochschulen. Es vermeidet Studienzugangsbarrieren und sorgt für Gerechtigkeit.*

*Der Verzicht auf zusätzliche staatliche Finanzierung im Rahmen des Darlehenssystems ist eine wesentliche Bedingung für die Realisierbarkeit des Modells in Zeiten knapper öffentlicher Kassen. Wie auch die tabellarische Darstellung in Abschnitt 4 zeigt, bietet das Modell somit Antworten auf wesentliche Fragen der Gestaltung eines Gebührensystems.*

*Möge das Modell das Ende der unversöhnlichen Konfrontation von Befürwortern und Gegnern von Studiengebühren einläuten und der Auftakt zu einer sachlichen Debatte in Deutschland sein.*



*Prof. Dr. Manfred Erhardt  
Generalsekretär des Stifterverbandes  
für die Deutsche Wissenschaft*



*Prof. Dr. Detlef Müller-Böling  
Leiter des CHE  
Centrum für Hochschulentwicklung*

# 1 Einführung

Über Studiengebühren zur Beteiligung der Studierenden an der Finanzierung ihrer Hochschulbildung wird in Deutschland zur Zeit kontrovers diskutiert. Dabei beschränkt sich die Debatte in der Regel auf den Austausch allgemeiner Argumente für und wider Studiengebühren. Bisher wurde nur selten versucht, unter Berücksichtigung der generellen Argumente ein konkretes Gebührensystem zu entwickeln und zu bewerten. Die positiven oder negativen Wirkungen eines Gebührensystems hängen jedoch in hohem Maße von dessen genauer institutioneller Ausgestaltung ab. Eine konstruktive Diskussion sollte über die pauschale Ablehnung oder Befürwortung von Studiengebühren hinausführen und bewertende Aussagen nur auf spezielle institutionelle Systemmerkmale beziehen. Somit lautet das Ziel der folgenden Analyse:

**Es soll ein Gebührensystem entwickelt werden, das die von Studiengebühren erwarteten positiven Effekte in möglichst hohem Maße gewährleistet und gleichzeitig die möglichen Probleme weitgehend vermeidet.**

Mit einem Gebührensystem sind vielfältige Erwartungen und Anforderungen verknüpft. Als wesentliche Prüfsteine zur Beurteilung eines konkreten Gebührensystems müssen die folgenden **Anforderungen** herangezogen werden:

- Das System muß bewirken, daß die Hochschulabsolventen als *Gegenleistung* für die privaten Vorteile aus ihrer Ausbildung einen finanziellen Studienbeitrag erbringen.
- Die *Chancengleichheit* gebietet, daß niemand aufgrund objektiver finanzieller Restriktionen vom Studium ausgeschlossen wird. Auch eine subjektive, psychologische Abschreckungswirkung ist zu minimieren.
- Das System muß *sozialverträglich* sein, also Eingriffe mit sozialen Zielsetzungen zur Begünstigung benachteiligter Gruppen ermöglichen.
- Das System muß *finanziell ergiebig* sein, also ein erhebliches Mittelaufkommen erbringen.
- Das System soll einen Beitrag zur *Behebung der staatlichen Unterfinanzierung* der Hochschulbildung leisten. Das System muß daher zu echten Mehreinnahmen der Hochschulen führen. Das Mittelaufkommen muß Lehre und Studium zugute kommen.
- Das System soll *Anreize zu wirtschaftlichem Handeln* für alle Beteiligten schaffen. Die Studierenden sollen Leistungsanreize erhalten. Für die Hochschulen sollen Anreize zu einem nachfragegerechten und qualitativ hochwertigen Lehrangebot entstehen.
- Der *Verwaltungsaufwand* des Systems soll möglichst gering sein. Die Kosten der Administration müssen in einem vertretbaren Verhältnis zum Beitragsaufkommen stehen.
- Das System muß *durchsetzbar* sein, also bei allen Beteiligten Akzeptanz erzielen. Neben der Bereitschaft politischer Entscheidungsträger, Gebühren einzuführen, ist dabei die Bereitschaft von Studierenden und Hochschulen, das System mitzutragen, erforderlich.
- Das System darf *keine zusätzlichen Lasten für öffentliche Haushalte* erzeugen. Zusätzliche finanzielle Leistungen des Staates sind auf absehbare Zeit eher unwahrscheinlich.

Das Problem liegt in der Vielfalt dieser Vorgaben. Ein konkretes Gebührensystem muß konsistent sein und die möglichen Zielkonflikte im Sinne praktischer Konkordanz gegeneinander abwägen und kompromißhaft aufzulösen versuchen. Das im folgenden vorgestellte Studienbeitragsmodell unternimmt den Versuch, die Anforderungen in ausgewogener Art und Weise zu berücksichtigen. Somit geht das Modell im Vergleich zur bloßen Gegenüberstellung von Vorteilen und Problemen der Studiengebühren einen Schritt weiter. Das Studienbeitragsmodell läßt sich durch die folgenden grundlegenden **Merkmale**, die sich an den dargestellten Anforderungen orientieren, charakterisieren (s. auch die tabellarische Darstellung in Abschnitt 4):

- Grundsätzlich stellt das System eine Kombination aus *marktlichen und gemeinschaftlichen Elementen* dar. Marktmechanismen werden soweit wie möglich genutzt, gemeinschaftliche Komponenten werden soweit wie nötig integriert.
- Die Ausgestaltung des Systems erzeugt *Leistungsanreize* für Studierende und Hochschulen. Insbesondere Anreize zur Sicherung der Ausbildungsqualität werden über verschiedene Mechanismen hervorgerufen.

- Studienbeiträge werden *zweckgebunden für die Lehre* an Hochschulen eingesetzt und sind somit auf die Behebung der Unterfinanzierung ausgerichtet. Diesem Ziel dienen auch *Vorkehrungen gegen eine Senkung staatlicher Lehrausgaben* als mögliche Folge der Beitragserhebung.
- Studienbeiträge können durch *Studiendarlehen* finanziert werden. Die Darlehensvergabe ist an keine Bedingungen geknüpft und damit auch völlig unabhängig vom Familieneinkommen des Haushalts, dem der Studierende angehört. Eine stärkere Beteiligung der Akademiker an der Finanzierung ihrer Ausbildung (und damit ein Entgelt für private Vorteile) und Chancengleichheit beim Zugang zum Studium lassen sich über dieses Darlehenssystem gemeinsam verwirklichen.
- Darlehen bzw. die Mittel für Darlehen werden am *privaten Kapitalmarkt* aufgenommen, ohne zu steigender Staatsverschuldung zu führen. Dadurch werden der Wettbewerbsmechanismus genutzt, „frisches Geld“ in den Finanzierungskreislauf gebracht und somit die Belastung öffentlicher Haushalte mit der Darlehensvergabe vermieden.
- Die für den Darlehensgeber mit den Darlehen verbundenen *Ausfallrisiken* werden über einen Risikopool abgedeckt. Der Zinssatz bleibt dadurch niedrig.
- Darlehen werden *einkommensabhängig* nach einem festen Tarif zurückgezahlt. Das zukünftige Einkommen eines Studierenden spiegelt seinen individuellen Vorteil aus dem Hochschulstudium wider. Nur wenn dieser Vorteil tatsächlich entsteht, muß dafür bezahlt werden.
- Das Modell sieht *länderorientierte/dezentrale* Lösungen vor, die dem Kulturföderalismus in Deutschland entsprechen.

#### Bezug zu Entwicklungen im Ausland:

Das Studienbeitragsmodell lehnt sich in einigen wesentlichen Merkmalen an das australische *Higher Education Contribution Scheme (HECS)* an, welches international Beachtung gefunden hat. Auch beim HECS sind die bedingungslos vergebenen Darlehen und ihre einkommensabhängige Rückzahlung zentrale Elemente des Gebührensystems. In der Fachdiskussion der jüngsten Zeit ist für die Grundideen des HECS zunehmende Akzeptanz zu verzeichnen. Zudem bietet das HECS empirische Belege dafür, daß die intendierte Chancengleichheit beim Hochschulzugang tatsächlich durch ein solches System realisierbar ist. Das Studienbeitragsmodell weicht jedoch in einigen generellen Merkmalen und zahlreichen Detailregeln von den Regelungen des HECS ab. Dies ist notwendig, um die Besonderheiten des deutschen Hochschulsystems und der aktuellen Lage der Hochschulen in Deutschland zu berücksichtigen (ohne dabei die Vorteile des Systems in bezug auf die Vermeidung sozialer Benachteiligung zu mindern). Beispielsweise sind die Kreditaufnahme am privaten Kapitalmarkt, die damit verbundene Verzinsung der Darlehen und die Risikoübernahme durch eine spezielle Institution zur Darlehenssicherung im stärker staatlich ausgerichteten System Australiens nicht vorgesehen. Die im folgenden erläuterten Regelungen der Verwendung der Studienbeiträge sind auf die deutschen Bedingungen abgestellt.

In Großbritannien führt die durch den *Dearing-Report* angestoßene und durch die Labour-Regierung vorangetriebene Reformdiskussion zur Hochschulfinanzierung derzeit in eine Richtung, die vor allem bei der Einführung von Darlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung Ähnlichkeiten mit dem folgenden Modell aufweist.

## 2 Das Studienbeitragsmodell

### 2.1 Generelle Aspekte

#### Alternativen und Bandbreiten im Rahmen des Modells:

Eine sorgfältige Analyse der Wirkungen des Modells hat an mehreren Stellen ergeben, daß es sinnvoll ist, im jetzigen Stadium *verschiedene Formen der Ausgestaltung* vorzuschlagen. Dafür gibt es unterschiedliche Begründungen:

- Das Modell soll für eine Einführung auf der Ebene *aller Länder, einzelner Länder oder der Hochschulen* offen sein. Je nachdem, auf welcher Ebene eine Einführung erfolgt, sind in einigen Bereichen abweichende Regelungen nötig.

- In einigen Bereichen findet sich nicht nur eine einzige Regelung, sondern eine ganze *Bandbreite von Regelungen*, die als geeignete Modellelemente erscheinen. Daher sollte hier auch die ganze Bandbreite vorgeschlagen werden; die Auswahl einer konkreten Regelung aus dem angebotenen Spektrum ist dann eine Frage der Praktikabilität und der Abwägung zwischen konkurrierenden Zielen im Einzelfall.
- Einige alternative Vorschläge spiegeln *unterschiedliche Einschätzungen* über eintretende Wirkungen wider.

Der **Vorteil** dieser Offenheit des Modells ist, daß es – auch unter sehr unterschiedlichen Gegebenheiten und auf verschiedenen Entscheidungsebenen - vielseitig einsetzbar ist. Das Modell zeichnet sich durch Anpassungsfähigkeit an die jeweiligen Erfordernisse bei seiner konkreten Implementierung aus. Es bietet Optionen je nach Zielgewichtung.

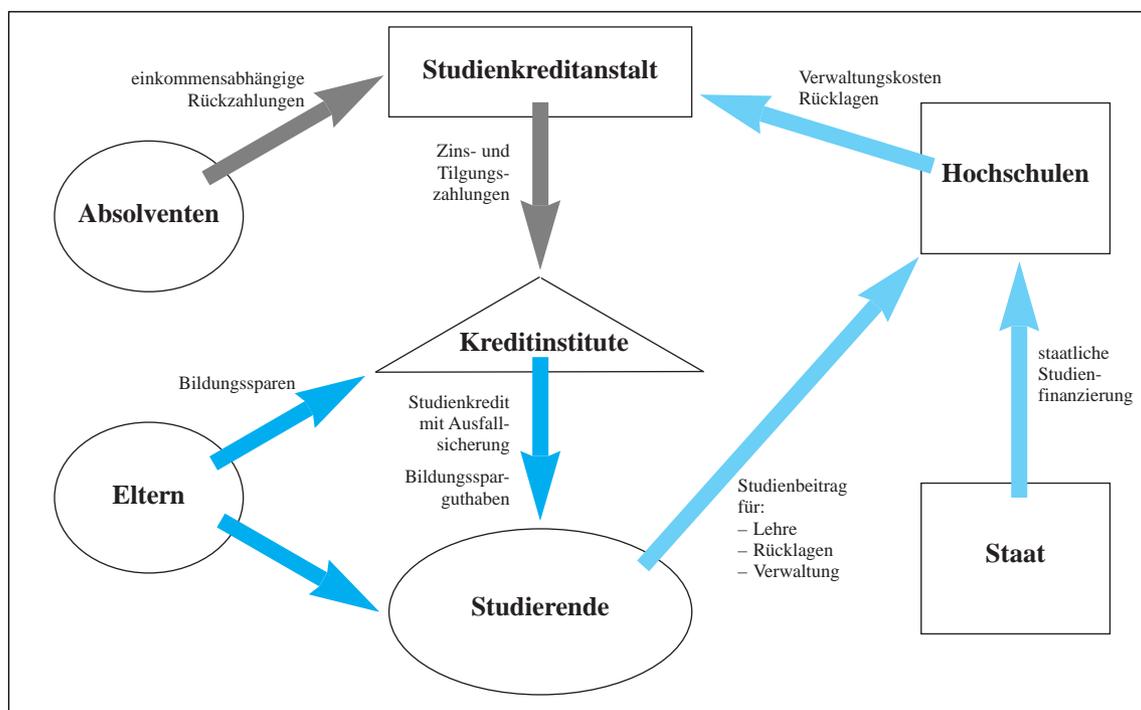
**Modellbereiche:**

Als ein konkretes Konzept zur Ausgestaltung eines Gebühren-Darlehens-Systems muß das Studienbeitragsmodell Regelungen für drei wesentliche Bereiche entwerfen:

- *Beitragsystem* (Wer soll über die Beitragshöhe entscheiden? Wie wird die Zahlung abgewickelt? Wie sind die Beiträge gestaltet?)
- *Finanzierungssystem* (Wie können die Studierenden die Finanzmittel für die Studienbeiträge aufbringen? Wer ist der Darlehensgeber? Wie werden die Darlehen gesichert? Wer erhält Zugang zu den Darlehen? Welche zusätzlichen Finanzierungsformen werden neben den Darlehen vorgesehen?)
- *Rückzahlungssystem* (Wie wird die Rückzahlung der Darlehen abgewickelt? Wer zahlt bei Darlehensausfällen und wie werden dauerhafte Restschulden verwaltet?)

Die Zahlungsströme im Studienbeitragsmodell sind in der folgenden Graphik schematisch dargestellt. Die Pfeile verdeutlichen die Ströme der Finanzmittel in den drei genannten Bereichen (hellblau für das Beitragssystem, dunkelblau für das Finanzierungssystem und grau für das Rückzahlungssystem). Bei einzelnen Varianten des Studienbeitragsmodells fallen in der Graphik eingezeichnete Institutionen zusammen, so können Studienkreditanstalt und Kreditinstitut oder Studienkreditanstalt und Hochschule identisch sein.

**Zahlungsströme im Studienbeitragsmodell:**



Die Komponenten des Modells werden im folgenden genauer erläutert und begründet. Dabei werden die einzelnen Merkmale jeweils zunächst beschrieben, dann bewertet.

**Studienkreditanstalten als besondere Institutionen im Modell:**

Die im Studienbeitragsmodell vorgesehenen Studienkreditanstalten (SKA) spielen eine wichtige Rolle im Rahmen des Finanzierungs- und Rückzahlungssystems und sollen dabei umfangreiche Aufgaben bei Rückzahlung und Ausfallsicherung von Studiendarlehen wahrnehmen. Im australischen System übernimmt das Finanzministerium die Rolle der SKA (und des Darlehensgebers). Diese Option wird hier nicht einbezogen. Die SKA sind *öffentlich-rechtliche* Institutionen mit gesetzlicher Ermächtigung zur Wahrnehmung der genannten Aufgaben.

Auf unterschiedlichen Ebenen bieten sich verschiedene Möglichkeiten zur Zuweisung der SKA Aufgaben an:

- *Bundesebene:* Bestehende öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, insbesondere die Deutsche Ausgleichsbank. In diesem Fall sollten SKA und Darlehensgeber identisch sein. Die Vergabe der Darlehen und die Bildung eines Pools zur Risikodeckung liegen dann bei derselben Institution.
- *Landesebene:* Eine von den Hochschulen selbst zu gründende Anstalt des öffentlichen Rechts zur Übernahme einer bestimmten Aufgabe (in Analogie zu den kommunalen Zweckverbänden). Eine solche Anstalt könnte auch eine Kooperation mehrerer Hochschulen unterhalb der Ebene des gesamten Landes darstellen.
- *Hochschulebene:* Hochschule oder Studentenwerk.

Die Frage ist, welche dieser Einrichtungen unter welchen Bedingungen als SKA fungieren sollen. Dabei ist danach zu differenzieren, auf welcher Ebene die Studienbeiträge erhoben werden. Als generelle Regel gilt, daß die Dezentralität der SKA-Struktur nie größer sein sollte als die Dezentralität der Erhebung der Studienbeiträge. Werden beispielsweise Studienbeiträge auf Landesebene eingeführt, so sind die SKA-Funktionen auf Landes- oder höherer Ebene wahrzunehmen.

**Vorteile der Studienkreditanstalt – Regelungen:**

- Da die SKA-Funktionen nicht bei den Gebietskörperschaften liegen, werden finanzielle Belastungen öffentlicher Haushalte vermieden.
- Die Alternativen der institutionellen Anbindung der SKA ermöglichen die Realisierbarkeit des Modells unabhängig davon, auf welcher Ebene Studienbeiträge eingeführt werden.
- Die vorgeschlagenen Institutionen weisen Vorteile auf. Soweit vorhanden, wird auf bestehende Institutionen zurückgegriffen, die über einschlägige Erfahrungen verfügen (etwa im Rahmen des BAföG). Die vorhandenen Aktivitäten im Bereich BAföG-Darlehen und die Ausrichtung der Deutschen Ausgleichsbank auf die Förderung von Gründungsinvestitionen läßt die Tätigkeit im Bereich Studiendarlehen als konsequente Erweiterung des Tätigkeitsspektrums erscheinen, denn auch beim Studium geht es um eine Art Gründungsinvestition (nämlich die Investition in Humankapital). Die Zweckverband-analoge Konstruktion auf Landesebene scheint praktikabel für die auf dieser Ebene notwendige Neueinrichtung von Institutionen. Da auch hier Gelder nicht direkt beim Land etatisiert werden, sinkt die Gefahr der Anrechnung der Beitragseinnahmen auf die staatliche Finanzierung.
- Die Vorgabe, daß die Möglichkeiten zur Zentralisierung der SKA-Funktionen genutzt werden sollten, wirkt in Richtung auf geringen Verwaltungsaufwand (Vermeidung mehrfacher Programmierung, Fixkostendegression für den Unterhalt von Rechtsabteilungen o. ä.) und auf ein risk pooling bei der Sicherung der Darlehensausfallrisiken.
- Im Sinne geringer Verwaltungskosten sollten Darlehensvergabe und Bildung eines Risikopools – wie für die Deutsche Ausgleichsbank empfohlen – nach Möglichkeit von derselben Institution wahrgenommen werden. Bei anderen Darlehensgebern als der Deutschen Ausgleichsbank ist dies allerdings kaum realisierbar; im folgenden wird daher vom Regelfall der getrennten Wahrnehmung ausgegangen.

## 2.2 Das Beitragssystem

Das aktuelle Hochschulrahmengesetz schließt die Erhebung von Studienbeiträgen nicht aus. Die Landes Hochschulgesetze schweigen sich entweder aus oder verweisen auf die Landesgebührengesetze oder verneinen die Gebührenerhebung. Voraussetzung für die Erhebung von Studienbeiträgen ist aber in jedem Falle eine *ausdrückliche gesetzliche Regelung*.

### **Bewertung:**

Die Möglichkeit, auf Länderebene die Gesetzesgrundlagen zu schaffen, stellt einen Vorteil des Föderalstaates dar. Es besteht die Chance, daß einzelne Länder bzw. Hochschulen die Vorreiterrolle bei der Einführung des Studienbeitrags übernehmen, ohne daß erst eine bundesweit einheitliche Regelung herbeigeführt werden müßte. Dies erhöht die politische Durchsetzbarkeit. Zudem ermöglichen Länderregelungen eine Erprobung alternativer Modelle und eine Durchsetzung der besten Alternative im Systemwettbewerb zwischen den Ländern.

Grundsätzlich bieten sich zwei Alternativen, die beide praktikabel erscheinen und über die im Einzelfall entschieden werden muß. Einerseits kann die Erhebung und Gestaltung der Studienbeiträge *genau gesetzlich geregelt* sein. Andererseits können in einer gesetzlichen Regelung die Hochschulen *ermächtigt* werden, ohne gleichzeitig verpflichtet zu sein, Studienbeiträge auf der Grundlage ihres mit der Hochschulautonomie verbundenen Satzungsrechts zu erheben und dabei auch – innerhalb einer gesetzlich vorgegebenen Bandbreite – deren Höhe zu bestimmen. Da Satzungen der Zustimmung des für die Hochschulen zuständigen Ministeriums bedürfen, könnte im Rahmen dieses Zustimmungsverfahrens auch geklärt werden, ob das betreffende Land anstelle der Beitragserhebung im jeweiligen Fall andere Verfahren einführen möchte, um die von den Beiträgen erhofften Wirkungen herbeizuführen. Die Erhebung von Studienbeiträgen ist auf diese Weise nur im Konsens zwischen Staat und Hochschulen möglich.

### **Bewertung:**

1. Die gesetzliche Regelung bewirkt eine zügige und breite Einführung von Studienbeiträgen. Sie ermöglicht eine einfache Gestaltung von Verwaltungsverfahren.
2. Das Verfahren zur Einführung der Studienbeiträge über Ermächtigungen ist wie beschrieben auf breiten Konsens angelegt und befördert somit die Akzeptanz der Regelungen. Die Überstellung der Entscheidung über das Ob und die Höhe der Beiträge in den hochschulischen Verantwortungsbereich dient der Stärkung der Autonomie der Hochschulen, bringt ein weiteres wettbewerbliches Element in das Hochschulsystem und soll durch die notwendige Diskussion in den Hochschulgremien die Akzeptanz vor Ort erhöhen. Die wettbewerblichen Spielräume lassen beispielsweise Kosten- und Beitragssenkungen oder Steigerungen der Ausbildungsqualität und damit des Beitrags zu (je nachdem, wo eine bestimmte Hochschule ihre Stärken sieht und womit sie sich höhere Gesamteinnahmen erhofft). Damit ist auch Produktdifferenzierung und Profilbildung gefordert.

Grundsätzlich muß der Studienbeitrag von jedem Studierenden gezahlt werden. Davon könnte jedoch als besondere Modellvariante eine generelle Ausnahme gemacht werden: Die Studierenden in den *ersten zwei Hochschulsemestern* könnten von der Zahlung der Studienbeiträge befreit werden.

Darüber hinaus werden zwei Fälle unterschieden: In der ersten Variante werden keine weiteren Befreiungen vom Studienbeitrag gewährt. Die auf pessimistischen Erwartungen bezüglich der Abschreckungswirkungen beim Hochschulzugang beruhende zweite Variante hingegen sieht zusätzlich *Freiplätze* ohne Beitragszahlung in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Studienplätze (etwa im Rahmen einer Bandbreite von 10 bis 20 %) vor. Die Begründung für die zweite Variante lautet wie folgt: Auch wenn Studien-darlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung bestehen (s. 2.4), könnte dennoch eine soziale Selektion

tion zustandekommen, wenn man berücksichtigt, daß zusammen mit den Rückzahlungsverpflichtungen aus BAföG die absolute Höhe der Rückzahlung ein erhebliches Volumen annehmen kann. Die Freiplätze sollten daher an BAföG-Empfänger vergeben werden, die gleichzeitig bestimmte Studienleistungen nachweisen können. Bedürftigkeits- und Leistungskriterien werden damit bei der Vergabe der Freiplätze kumulativ berücksichtigt. Alternativ zu den Freiplätzen könnten mit derselben Wirkung auch Vergünstigungen für BAföG-Empfänger bei den Rückzahlungsmodalitäten vorgesehen werden.

**Bewertung:**

1. Durch die Befreiung in den ersten 2 Semestern entstehen in einer Phase der Orientierung und der Suche nach dem richtigen Studienfach und Studienort noch keine finanziellen Lasten für die Studierenden. Vielmehr können die Studierenden zu Beginn ihres Studiums zunächst Informationen einholen, ob der gewählte Studiengang an der gewählten Hochschule „sein Geld wert“ ist. Dies erscheint insbesondere in der aktuellen Situation geringer Transparenz der Studienbedingungen an unterschiedlichen Studienorten und der damit zusammenhängenden Tendenz zum heimatnahen Studium geboten.
2. Dadurch, daß nur die ersten beiden Hochschulsemeister beitragsfrei sind, wird weitgehend vermieden, daß sich „Scheinstudierende“ immatrikulieren, die lediglich die geldwerten Vorteile des Studiums nutzen wollen.
3. Über zusätzliche Vergünstigungen für BAföG-Empfänger muß im Einzelfall je nach optimistischer oder pessimistischer Einschätzung der Abschreckungswirkungen entschieden werden. Positiv ist an den vorgesehenen Vergünstigungen, daß sie Leistungselemente und damit auch Leistungsanreize einbeziehen. Der administrative Aufwand der Bestimmung der Bedürftigkeit ist gering, da die entsprechenden Einkommensdaten ohnehin für das BAföG erhoben werden. Die zusätzlichen Vergünstigungen werden nicht vom Staat getragen, sondern mindern das Beitragsaufkommen. Sollte eine Reform des BAföG stattfinden, müssen auch die mit BAföG im Zusammenhang stehenden Regeln des Studienbeitragsmodells (die bisher von der Annahme des status quo in bezug auf das BAföG ausgehen) überdacht werden.

Die Studienbeiträge fließen *direkt an die Hochschule*, an der der betreffende Studierende immatrikuliert ist.

**Bewertung:**

Die direkte Zahlung an die Hochschule statt an eine zentrale staatliche Instanz führt zu einer unmittelbaren Anbieter-Nachfrager-Beziehung zwischen den Studierenden und der Hochschule. Angesichts knapper Finanzausstattungen sind die Hochschulen stark auf Drittmittel angewiesen. Dank der Studienbeiträge ist die Einwerbung von Drittmitteln nicht mehr zwingend mit einer Schwerpunktverlagerung zur Forschung verbunden, sondern auch durch Lehraktivitäten möglich. Es zahlt sich finanziell aus, mit guten Lehrleistungen um die Studierenden zu werben. So kann ein Wettbewerb zwischen den Hochschulen um Studierende entstehen, der die Hochschulen veranlaßt, auf die Wünsche der Studierenden einzugehen.

Die Durchführung der Beitragserhebung (Einzahlung der Gelder) kann entweder durch die Hochschule selbst erfolgen oder auf landesrechtlicher Grundlage den Studentenwerken als Anstalten des öffentlichen Rechts zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Dabei sollte man sich an den jeweils üblichen, bestehenden Regelungen zur Einziehung der Studentenwerksbeiträge orientieren.

**Bewertung:**

Die Nutzung gängiger Einziehungsverfahren trägt dazu bei, die Verwaltungskosten minimal zu halten. Die Hochschulen bzw. Studentenwerke sind durch die Einziehung der existierenden Studentenwerksbeiträge ohnehin mit ähnlichen Aufgaben betraut und vertraut. Vorhandene Kapazitäten und Kenntnisse können genutzt werden, ohne völlig neue Verwaltungsinstanzen einrichten zu müssen. Die aus der administrativen Abwicklung der Beitragszahlung zu erwartenden Kosten sind sehr gering. Schätzungen gehen davon aus, daß für 25.000 Studierende eine halbe bis eine ganze zusätzliche Personalstelle erforderlich ist. Dabei sind allerdings die Verwaltungskosten der Studienkreditanstalt noch nicht einbezogen.

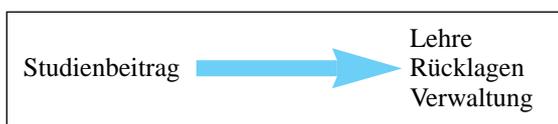
Der Studienbeitrag wird *pro Semester* erhoben, der Gesamtbeitrag über das ganze Studium ist somit von der Studiendauer abhängig. Für die Beitragshöhe erscheinen zwei Möglichkeiten praktikabel: Einerseits kann eine *politische Setzung* eines bestimmten, nicht zu hohen Betrages (bzw. einer Bandbreite) vorgenommen werden. Hier sind Summen von DM 1000 bis DM 1500 pro Semester in der Diskussion. Andererseits kann die Beitragshöhe als *Prozentsatz* der durchschnittlichen Pro-Kopf-Gesamtausgaben für die Lehre (einschließlich staatlicher Ausgaben) definiert werden. So können je nach vermutetem Anteil privaten Nutzens an der Ausbildung beispielsweise 20–30 Prozent der Ausbildungskosten über Studienbeiträge finanziert werden.

Zudem stellt sich die Frage nach einer *einheitlichen oder differenzierten* Beitragshöhe. Es sollte zulässig sein, für verschiedene *Fächer* unterschiedliche Beiträge zu erheben (in Abhängigkeit von den Kosten der Ausbildung und dem Anteil privaten Nutzens). Das Beitragssystem sollte allerdings nicht zu komplex werden; die Zahl der Beitragskategorien im Fall der Fächerdifferenzierung sollte begrenzt bleiben. Daneben sollte angestrebt werden, bei Studierenden mit dem Status des *Teilzeitstudierenden* einen ermäßigten Beitrag zu erheben. Allerdings müssen die Kriterien für den Teilzeitstudierendenstatus definiert und überprüfbar sein. Solange diese Voraussetzungen noch nicht vorliegen, sollten die üblichen gebührenrechtlichen Regelungen ausreichen (z. B. Stundung, (Teil-)Erlaß). Auch für Gasthörer und Teilnehmer an Aufbau- und Kontaktstudiengängen müssen die Studienbeiträge gesondert festgelegt werden.

#### **Bewertung:**

1. Die semesterweise Erhebung (anstelle eines pauschalen Gesamtbeitrags für ein gesamtes Studium) weist folgende Vorteile auf: Es entstehen finanzielle Anreize für die Studierenden, ihr Studium auch unter zeitlichen Aspekten zu optimieren. Zudem stellen Studienwechsler und -abbrecher kein Problem für die Bestimmung der Beitragshöhe dar.
2. Möglicherweise schafft die semesterweise Beitragszahlung ein Schwarz Hörerproblem, wenn Studierende zwar das Lehrangebot nutzen, tatsächlich sich aber erst zu den Prüfungen einschreiben. Das Problem läßt sich beispielsweise durch den Ausbau von Credit Point-Systemen reduzieren.
3. Die Wahl einer der genannten Gestaltungsalternativen für die Beitragshöhe pro Semester sollte sich an folgenden Bewertungskriterien orientieren: Die politische Setzung ermöglicht eine einfache Umsetzung. Andererseits würde die Fixierung als Prozentsatz der Gesamtausgaben die Beitragshöhe aus den Anteilen privater und gesellschaftlicher Nutzen an der Ausbildung rechtfertigen. Hier läge keine willkürliche Setzung vor. Schwierig ist allerdings die Ermittlung der Gesamtausgaben für Ausbildung aufgrund des Problems der Aufteilung der staatlichen Ausgaben auf Forschung und Lehre. Darüber hinaus reduziert sich bei der Prozentsatz-Fixierung das Problem der Senkung staatlicher Ausgaben als Reaktion auf die Beitragserhebung (s.u.).
4. Das Anstreben einer ermäßigten Gebühr für Teilzeitstudierende, die sich an der geringeren Inanspruchnahme der Hochschulleistungen in einem Semester orientiert, zielt auf die Vermeidung der ungleichen Behandlung dieser Gruppe von Studierenden ab. Die Schaffung des Teilzeitstudierendenstatus sollte als zusätzliche Reform in Angriff genommen werden.

Der Studienbeitrag wird wie folgt eingesetzt:



Die Studierenden werden in jedem Semester darüber informiert, zu welchen Anteilen der Studienbeitrag jeweils in die drei Verwendungszwecke fließt. Die Drittmittel für die *Lehre* ergeben sich als Residuum nach Abzug der beiden anderen Verwendungszwecke vom Studienbeitrag. Die Drittmittel für die Lehre sind die zu maximierende Größe, denn der Einsatz der Beitragseinnahmen zu Verbesserungen in Lehre und Studium entspricht der eigentlichen Zielsetzung. Auf die *Rücklage* wird unten genauer eingegangen.

Die Kosten für die *Verwaltung* fallen bei der Abwicklung der Beitragszahlung (s. o.) und der Tätigkeit der Studienkreditanstalt an. Je höher die Verwaltungskosten sind, desto geringere Drittmittel für die Lehre stehen zur Verfügung. In Australien betragen die Verwaltungskosten für HECS rund 3 % der Einnahmen.

**Bewertung:**

1. Je geringer die Rücklagen und die Verwaltungskosten sind, desto mehr bleibt für die jeweilige Hochschule an Drittmitteln übrig. Dies stellt einen Anreiz dar, die administrativen Kosten möglichst gering zu halten.
2. Die Transparenz der Verwendungszwecke des Studienbeitrags erzeugt eine weitere Form von Wettbewerb: Stellen die Studierenden fest, daß an anderen Hochschulen die Verwaltungskosten erheblich geringer sind, so wird Druck auf die Hochschulen (bzw. über diese auf die Studentenwerke) ausgeübt werden, die administrative Umsetzung der Beitragserhebung kostengünstig zu gestalten.

Das Beitragssystem muß sicherstellen, daß die Einnahmen aus den Studienbeiträgen in den Hochschulen tatsächlich ausschließlich zweckgebunden für Verbesserungen im Lehrbereich eingesetzt werden. Dazu eignen sich mehrere institutionelle Maßnahmen:

- *Hochschulrechtliche Absicherung:* Die Zweckbindung des Beitragsaufkommens für Lehre und Studium, für die Rücklage und für die Verwaltung des Beitragssystems wird im jeweiligen Landeshochschulgesetz festgeschrieben. Formulierungsbeispiel: „Einnahmen aus Studienbeiträgen stehen der Hochschule zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Lehre und Studium zur Verfügung.“
- *Haushaltsrechtliche und -technische Absicherung:* Die Einnahmen und Ausgaben aus Studienbeiträgen werden als pauschale Posten im Rahmen einer gesonderten Titelgruppe verbucht. Volle Übertragbarkeit sowie eine Befreiung von Sperren und Bewirtschaftungsregeln sind gesichert. Ein Haushaltsvermerk schreibt die Verwendung für Zwecke der Lehre und des Studiums vor.
- *Absicherung durch hochschulinterne Mittelvergabeverfahren:* Ein Teil des Beitragsaufkommens geht als Vorabzahlung an zentrale Einrichtungen für lehrbezogene Ausgaben (z.B. Lehrbuchbibliothek). Der überwiegende Teil der auf die Fachbereiche verteilten Mittel aus Studienbeiträgen wird nach der Zahl der Studierenden formelgebunden vergeben. Ein kleinerer Teil wird durch diskretionäre Vergabeentscheidung der Hochschulleitung auf Antrag der Fachbereiche für Innovationen in der Lehre und für Maßnahmen zur Förderung der Lehrqualität vergeben.
- *Absicherung durch Information:* Das System der Verwendung des Beitragsaufkommens ist möglichst transparent zu gestalten durch regelmäßige Berichte über die Mittelverwendung. Dem sollte die systematische Informationserhebung über die Bedürfnisse der Studierenden als Grundlage für Verwendungsentscheidungen gegenüberstehen. Dazu gehört die Schaffung von Möglichkeiten für Studierende, finanzielle Mängel und Engpässe in der Lehre aufzudecken (beispielsweise über Studierendenbefragungen; über regelmäßig durch mit der Rückmeldung abzugebende Fragebögen; über die Möglichkeit, sich direkt an Studiendekane zu wenden).

**Bewertung:**

1. In ihrer Summe stellen die genannten Maßnahmen die Zweckbindung für die Lehre sicher. Dies ist entscheidend für die Akzeptanz von seiten der Studierenden.
2. Die Mittelvergabe stellt einerseits sicher, daß sich über das Formelelement die Anreize, Studierende zu gewinnen und damit ein Anbieter-Nachfrager-Verhältnis zu etablieren, in die Fachbereiche hinein fortsetzen. Andererseits sind gezielte Innovations- und Qualitätsanreize in der Lehre möglich.
3. Die Verbesserungen in der Lehre, die aus der Beitragserhebung resultieren, werden über das Berichtswesen transparent und spürbar. Es wird deutlich, welche unmittelbaren Vorteile für die Studierenden aus den Beiträgen resultieren.
4. Der Einfluß aller Studierender auf die Verwendung der Studienbeiträge und die Nutzung der Informationen „von der Basis“ sind sichergestellt. Die aktive Nachfragerposition der Studierenden wird zusätzlich institutionell verankert.

Parallel zur Einführung von Studienbeiträgen sollten auch neue Regeln für das Volumen der staatlichen Hochschulfinanzierung geschaffen werden. Zu empfehlen sind die oben beschriebene Festlegung von *Prozentsätzen* für die staatlichen und privaten Finanzierungsanteile und die Einführung *formelgebundener*, an Studierendenindikatoren gekoppelter staatlicher Zuweisungen.

**Bewertung:**

1. Die Einführung des studentischen Studienbeitrags birgt die Gefahr, daß gleichzeitig von staatlicher Seite die Zuweisungen an die Hochschulen gekürzt werden. Der Staat könnte versuchen, öffentliche Haushalte ohne Rücksicht auf den Mittelbedarf der Hochschulen zu sanieren, indem er die Budgetmittel in Höhe der Drittmittel für die Lehre reduziert. Der staatliche Beitrag zur Studienfinanzierung würde dann in Höhe des studentischen Beitrags reduziert. Um das Problem der Unterfinanzierung zu reduzieren und den finanziellen Anreiz für Hochschulen, Studierende anzuziehen, zu erhalten, sind Regeln für den staatlichen Anteil der Hochschulfinanzierung unerlässlich.
2. Die Möglichkeit des Staates, sich als Reaktion auf die Studienbeiträge aus der Hochschulfinanzierung zurückzuziehen, wird insbesondere dann gemindert, wenn neben der Beitragserhebung eine umfassende Reform der staatlichen Finanzierung der Hochschulen erfolgt. Eine Einführung formelgebundener staatlicher Mittelzuweisungen ermöglicht es, staatliche Zuweisungen an die Leistung und die Aufgabenübernahme der Hochschulen in Lehre und Forschung zu koppeln. Dieser Automatismus legitimiert den Anspruch der Hochschulen auf staatliche Gelder und reduziert auf diese Weise die politischen Spielräume zur willkürlichen Senkung staatlicher Budgets.
3. Analoge Wirkungen gehen wie bereits beschrieben von der Bestimmung der Beitragshöhe als Prozentsatz der Gesamtfinanzierung aus.

## 2.3 Das Finanzierungssystem

Die Studierenden haben mehrere Möglichkeiten, an die Finanzmittel für ihre Zahlung des Studienbeitrags zu gelangen. Der Studienbeitrag kann aus *eigenem Einkommen* der Studierenden oder aus *Zuwendungen der Eltern* bezahlt werden. Natürlich kann sich der Studierende auch andere Zuwendungsgeber suchen, wie Verwandte oder Arbeitgeber.

Für die Finanzierung aus dem Einkommen der Eltern (oder aus dem Einkommen anderer „Gönner“ der Studierenden) stellt eine besondere Finanzierungsform eine geeignete Rahmenbedingung für das Modell dar: das *Bildungssparen*.

Alle Studierenden, die nicht in der Lage sind, den Studienbeitrag selbst aufzubringen, haben die Möglichkeit zur Aufnahme eines *Studiendarlehens mit einkommensabhängiger Rückzahlung*. Die für die jeweilige Hochschule zuständige Studienkreditanstalt übernimmt für die Studiendarlehen die Ausfallsicherung und damit das Risiko der Nichtrückzahlung in voller Höhe.

Alle Quellen haben den Effekt, daß der Studienbeitrag von allen Studierenden *sofort* im laufenden Semester aufgebracht wird (im Unterschied beispielsweise zu einem Modell, bei dem anstelle eines Darlehens mit sofort beginnenden Zahlungen eine Stundung der Beitragszahlungen vorgenommen wird).

**Bewertung:**

1. Die unterschiedlichen Möglichkeiten der Darlehensaufbringung sorgen in ihrer Gesamtheit dafür, daß jeder, der studieren möchte, dazu auch finanziell in die Lage versetzt wird. Abschreckungswirkungen der Beitragserhebung werden minimiert (dies wird im Zusammenhang mit den Darlehen und ihrer einkommensabhängigen Rückzahlung noch genauer begründet). Gleichzeitig werden die Studierenden, die den Studienbeitrag aus eigener Kraft nicht aufbringen können, nicht zu Empfängern staatlicher Subventionen. Stattdessen werden auch sie über die Rückzahlungsverpflichtungen an den Kosten ihrer Ausbildung beteiligt.
2. Aufgrund der Risikoübernahme durch die Studienkreditanstalt beinhaltet der zu zahlende Kreditzins keine Risikoprämie und bleibt somit gering. Die Unvollkommenheit des Kapitalmarktes, die (aufgrund

fehlender Möglichkeiten zur dinglichen Sicherung einer Investition in Humankapital) Studierenden den Zugang zu Darlehensbedingungen unterhalb des Zinssatzes für Konsumkredite verwehrt, wird überwunden.

3. Der sofortige Mittelzufluß an den Hochschulen ist im Hinblick auf eine schnelle Reduzierung der Unterfinanzierung ein entscheidender Vorteil des Modells.

Kreditinstitute oder Versicherungen bieten den Eltern *Bildungssparverträge* an. Das Bildungssparen sollte *steuerlich begünstigt* werden. Es ist somit ein Element einer Neuorientierung der steuerlichen Begünstigungen von Kapitalanlagen hin zur verstärkten Förderung produktiver Mittelverwendungen.

**Bewertung:**

1. Während das im folgenden beschriebene Darlehenssystem eine elternunabhängige Finanzierung des Studiums ermöglichen soll, wird mit der Integration des Bildungssparens ein Signal für die Wahrnehmung der Verantwortung der Eltern für die Ausbildung ihrer Kinder gesetzt.

2. Das Bildungssparen ist ein geeigneter Rahmen für das Beitrags-Darlehens-System, da der Anteil der Selbstzahler gegenüber den Darlehensnehmern erhöht wird. Dies reduziert die Notwendigkeit, Rücklagen aus den Beitragseinnahmen zu bilden.

Unterschiedliche Darlehensgeber kommen in Frage: der Staat selbst, eine zentrale, *öffentlich-rechtliche Institution* wie die Deutsche Ausgleichsbank oder die *privaten Banken*. Der Staat als Darlehensgeber (wie im australischen Modell) wird hier nicht als Option einbezogen. Hingegen erscheinen sowohl öffentlich-rechtliche Banken als auch die Geschäftsbanken als praktikable Alternativen. Im Einzelfall sollte der Darlehensgeber im Modell vorgesehen werden, der die günstigsten Konditionen anbietet. Bei der Vergabe durch Privatbanken sollte angestrebt werden, daß Hochschulen zeitlich begrenzte *Rahmenverträge* mit Banken über die Konditionen abschließen. Sollte die Deutsche Ausgleichsbank oder eine ähnliche Institution die Vergabe übernehmen, würde eine Refinanzierung durch die Ausgabe von Wertpapieren, also durch den Verkauf der Forderungen am Kapitalmarkt erfolgen. Es könnte der besondere Fall eintreten, daß die Studienkreditanstalt-Funktionen und die Kreditvergabe in einer Institution zusammenfallen. Letzteres würde besondere Regelungen erfordern, die in 2.4 dargestellt sind.

**Bewertung:**

1. Der Verzicht auf den Staat als Darlehensgeber vermeidet die Belastung öffentlicher Haushalte und führt zu keiner zusätzlichen Staatsverschuldung zur Aufbringung der Darlehensmittel.

2. Die Offenheit bei der Wahl der Darlehensgeber macht das Modell auf allen Ebenen, also auch für eine einzelne Hochschule, die sich beispielsweise an die örtliche Sparkasse wenden kann, praktikabel. Die Realisierbarkeit des Modells ist nicht auf das Darlehensangebot durch eine einzige Institution angewiesen.

3. Die Orientierung an den günstigsten Konditionen erscheint ein geeignetes Kriterium zur Auswahl der Darlehensgeber im Modell. Der Wettbewerb zwischen den Geschäftsbanken hat positive Wirkung auf die Konditionen. Zudem können zinsgünstige Studiendarlehen aus Sicht der Banken ein Marketinginstrument darstellen, um zukünftige Kunden zu werben. Die Tatsache, daß die Banken die Studierenden „nicht alleine lassen“ und ihnen das Studium ermöglichen, läßt sich in der PR-Arbeit verwerten. Dieser Marketing-Aspekt spricht dafür, daß Studiendarlehen auch ohne wesentliche Gewinnaussichten angeboten werden.

4. Der Abschluß von Rahmenverträgen zwischen Hochschule und Kreditinstituten erscheint in besonderem Maße geeignet: Die Hochschule verfügt im Vergleich zum einzelnen Studierenden über höhere Marktmacht. Die Darlehensbedingungen werden zu einem Instrument der Hochschulen im Wettbewerb um Studierende. Der Konditionenwettbewerb zwischen den Darlehensanbietern bleibt trotz vertraglicher Bindung aufgrund der zeitlichen Begrenzung dieser Bindung bestehen („potentieller Wettbewerb“). Verwaltungsabläufe werden durch Bündelung der Aktivitäten bei einer einzigen Bank vereinfacht.

5. Der Wettbewerb zwischen den Banken beruht darauf, daß Hochschulen versuchen, für ihre Studierenden besonders günstige Darlehensbedingungen auszuhandeln. Dies erzeugt zusätzliche Leistungsanreize für die Studierenden und die Hochschulen.

Die Darlehen und damit auch die Darlehenssicherung durch die Studienkreditanstalt stehen *allen Studierenden* zur Verfügung und sind außer an die Immatrikulation an keine Bedingungen geknüpft. Ein Darlehensnachfrager muß beim Darlehensgeber lediglich eine Immatrikulationsbescheinigung vorlegen, auf der die durchschnittliche Fachstudiendauer der betreffenden Hochschule vermerkt ist.

**Bewertung:**

1. Die bedingungslose Kreditvergabe vermeidet den administrativen Aufwand, der bei einer Prüfung der Bedürftigkeit der Studierenden entstehen würde. Das Haushaltseinkommen spielt keine Rolle, so daß die Studierenden nicht auf die Zuwendungen der Eltern angewiesen sind.
2. Mitnahmeeffekte durch Studierende mit hohem Familieneinkommen könnten ein Argument sein, den Zugang zu den Darlehen nach dem Kriterium der Bedürftigkeit zu begrenzen. Die Zugangsbegrenzung auf BAföG-Empfänger wäre zu eng: Da es sich dabei inzwischen um eine kleine Gruppe handelt, wären Abschreckungseffekte bei Nicht-BAföG-Empfängern zu befürchten. Würde aber eine eigene Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt werden, entstünde ein hoher administrativer Aufwand. Daher ist der freie Zugang zu gewährleisten. Gleichzeitig muß das Modell aber Anreize zur Sofortzahlung beinhalten: entweder wie beim australischen Modell durch Beitragsnachlaß bei Sofortzahlung oder – wie im folgenden dargestellt – durch Verzinsung der Darlehen.
3. Da alle Studierenden in den Genuß der vollständigen Ausfallsicherung kommen, besteht kein Anlaß für die Banken, bei den Konditionen bestimmte Gruppen zu diskriminieren. Beispielsweise ist das Ausfallrisiko bei Absolventen von „Exotenfächern“ mit schlechten Beschäftigungs- und Einkommensaus-sichten oder bei Frauen wegen des potentiellen Einkommensausfalls infolge von Mutterschaft höher. Dies stellt jedoch bei der Darlehensvergabe keinen Nachteil dar, da dieses Risiko nicht den Banken aufgebürdet wird, sondern als Ausfallsicherung von der Studienkreditanstalt getragen wird.

Die Darlehensverträge sollten – unter Belassung von Spielräumen für eine individuell-wettbewerbliche Ausgestaltung – folgende festgelegten Merkmale aufweisen:

- Das Darlehen wird *verzinst*. Dabei erfolgt keine staatliche Zinssubvention.
- Die Zins- und Tilgungszahlungen erfolgen erst *nach dem Ende des Studiums*. Für die Regelstudienzeit sieht der Vertrag Zinsfreiheit vor, was sich in einem entsprechend höheren Nominalzins für die Zeit nach Studienende niederschlägt.
- Mit Abschluß des Darlehensvertrags mit der Bank erfolgt ein *zweiter Vertragsschluß* zwischen dem Darlehensnehmer und der zuständigen *Studienkreditanstalt*. Darin verpflichtet sie sich zur Übernahme von Zins und Tilgung. Der Studierende verpflichtet sich im Gegenzug zur einkommensabhängigen Rückzahlung.
- Bei Abschluß des Darlehensvertrags ist das tatsächliche *Kreditvolumen* angesichts der Ungewißheit über die Studienzeit noch nicht bekannt. Deshalb wird zunächst ein Kredit für die hochschulspezifische (auf der Immatrikulationsbescheinigung vermerkte) *Durchschnitts-Fachstudiendauer* aufgenommen, der in Semestertranchen ausgezahlt wird. Je nach tatsächlicher Studiendauer wird der Kreditrahmen verkleinert oder ausgeweitet.
- Zins und Tilgung müssen zu einem *festen Zeitpunkt*, etwa nach der Durchschnittsstudienzeit plus x, beginnen. Dies gilt auch, wenn das Darlehen bei längerer Studiendauer aufgestockt wird. Ein schnelles Studium führt zu einem positiven Vorfinanzierungseffekt für die Studienkreditanstalt (denn die Rückzahlungen beginnen vor Zins und Tilgung), Absolventen mit hoher Studiendauer erzeugen zusätzliche finanzielle Belastungen für die Studienkreditanstalt.

**Bewertung:**

1. Die unsubventionierte Verzinsung der Darlehen erzeugt einen Anreiz zur Sofortzahlung und reduziert die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Ohne Zinszahlungen wäre eine sehr geringe Quote an Sofortzahlern zu erwarten, da bei einer Verschiebung der Zahlungen in die Zukunft der Gegenwartswert der Zahlungen geringer wird und sich die Darlehensaufnahme allein aus diesem Grunde lohnt. Das ökonomische Konzept des Gegenwartswerts nimmt eine Abdiskontierung zukünftiger Zahlungen vor und berücksichtigt, daß die Individuen Zahlungen aus heutiger Sicht um so geringer bewerten, je später sie anfallen.
2. Die Zinsfreiheit während des Studiums genügt den Anforderungen von § 248 BGB für die Zulässigkeit des Darlehens.
3. Zins und Tilgung werden von der Rückzahlung durch die Studierenden abgekoppelt. Dies ist die Grundlage für die Vermeidung von Abschreckungswirkungen (s. 2.4).
4. Die Regelungen machen das Darlehensangebot für Geschäftsbanken attraktiv. Die Grundbedingungen für ein Darlehensangebot der Geschäftsbanken sind: die 100prozentige Ausfallsicherung durch die Studienkreditanstalt, die aufgrund der Zuständigkeit der Studienkreditanstalt garantierte Fristgerechtigkeit von Zins- und Tilgungszahlung, die Bekanntheit von Höhe und zeitlicher Struktur von Zins und Tilgung zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses, die Übernahme der Beitreibung der Rückzahlungen durch die Studienkreditanstalt. Dennoch ist nicht zu erwarten – und im übrigen auch nicht wünschenswert –, daß Banken mit den Kleinkrediten im Rahmen des Studiendarlehensgeschäfts erhebliche Gewinne erzielen können.
5. Das in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Studiendauer variierende Kreditvolumen macht den finanziellen Effekt der Studiendauer für die Studierenden unmittelbar transparent. Dies könnte die Hochschulwahl der Studienbewerber beeinflussen und somit aufgrund der Konkurrenz um Studierende einen Anreiz für die Hochschulen bieten, studienzeitverkürzende Maßnahmen zu ergreifen.

Die im Darlehenssystem auftretenden Zahlungen werden möglichst direkt und mit möglichst wenigen Zwischenstationen getätigt. So kann der Studierende (Darlehensnehmer) mit der Bank (Darlehensgeber) vereinbaren, daß die Studienbeiträge (Darlehen) direkt von der Bank an die Hochschule gezahlt werden. Springt die Studienkreditanstalt für Zins und Tilgung ein, so zahlt sie ebenfalls nicht an den betreffenden Absolventen aus, sondern direkt an den Darlehensgeber.

Die Tätigkeit der Bank beschränkt sich auf das *normale Bankgeschäft* und beinhaltet keine zusätzlichen Verwaltungsaufgaben, die von den Hochschulen abgewälzt werden. Beispielsweise bleibt die Überprüfung der Immatrikulation als Bedingung für die Beitragsauszahlung Sache der Hochschulen. Die Darlehensvergabe wird somit in Form einer Einzugsermächtigung für die Hochschule realisiert, die mit der Immatrikulation verbunden ist.

**Bewertung:**

Die genannten Merkmale der Abwicklung tragen zur Akzeptanz der Studiendarlehen von Seiten der Banken und zu einer einfachen und kostengünstigen Abwicklung der Darlehen bei.

Die Studienkreditanstalt muß vorübergehende oder dauerhafte *Ausfälle und Verzögerungen* bei den Rückzahlungen auffangen, denn im Rahmen der Darlehenssicherung müssen Zins und Tilgung auf jeden Fall von ihr geleistet werden. Dies erzeugt insbesondere ein Problem der *Anschubfinanzierung*: Aufgrund von Ausfällen bei den einkommensabhängigen Rückzahlungen bei gleichzeitig festen Zins- und Tilgungsleistungen ist zunächst ein erheblicher negativer Zahlungssaldo für die Studienkreditanstalt zu erwarten. Dem wird im Modell durch Bildung von *Rücklagen* aus den Studienbeiträgen von der ersten Periode der Einführung der Studienbeiträge an begegnet. Die Höhe der Rücklagen ist von der erwarteten Ausfallquote abhängig. Die Rücklagen werden bei der Studienkreditanstalt eingestellt.

Die Rücklage ist wie oben gezeigt ein Bestandteil des Studienbeitrags, mindert also die Drittmittel für die Lehre. Das Ausfallrisiko wird somit von den Hochschulen selbst und nicht vom Staat getragen. Wenn

die Ausfallrisiken sinken und damit die notwendigen Rücklagen geringer werden, dann erhöhen sich bei gegebenem Studienbeitrag die Drittmittel für die Lehre. Die Rücklagen müssen stets so hoch sein, daß kein Zweifel an der *Bonität* der Studienkreditanstalt entsteht.

**Bewertung:**

1. Rücklagen lösen das Problem der Ausfalldeckung und der Anschubfinanzierung. Dadurch entfällt die Notwendigkeit staatlicher Finanzierung, die Ausfallrisiken werden aus den Studienbeiträgen selbst gedeckt. Dies ist in Zeiten knapper öffentlicher Mittel eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz des Studienbeitragsystems von seiten der politischen Entscheidungsträger. Allerdings mindert es die finanzielle Ergiebigkeit des Beitragssystems.

2. Da die Rücklagen die Drittmittel für die Lehre mindern, bestehen Anreize für die Hochschulen, auf die Senkung der Rücklagen hinzuwirken. Die Rücklagen können dann sinken, wenn eine qualifizierte und marktgerechte Ausbildung der Studierenden die Kreditausfallrisiken vermindert. Effizientes Verhalten wird somit finanziell belohnt und dadurch gefördert. Die Hochschulen, die Ausfallrisiken selbst tragen, haben Anreize, ihre Studierenden gut und den beruflichen Anforderungen entsprechend auszubilden und ihnen beim beruflichen Einstieg zu helfen.

3. Wie die Rücklagenhöhe ermittelt wird, ist eine Abwägungsentscheidung im Einzelfall. Dies läßt sich am Beispiel einer Studienkreditanstalt zeigen, die einen von den Hochschulen getragenen Zweckverband darstellt. Eine nach den jeweiligen Ausfallrisiken der einzelnen Hochschulen differenzierte Rücklagenbildung fördert den Wettbewerb zwischen den Hochschulen und die in 2. genannten Anreize. Eine zentrale, nicht nach Risiken differenzierte Rücklagenbildung bei der Studienkreditanstalt hingegen fördert durch risk pooling den Solidaraspekt.

4. Allerdings könnte das Solidarmodell in krisenhaften Zeiten versagen, wenn ein größerer Teil der Hochschulabsolventen keine Arbeit findet. Andererseits wären für solche Ausnahmesituationen – wie bei anderen Solidarmodellen auch – Rückversicherungslösungen denkbar.

## 2.4 Das Rückzahlungssystem

Bei einem klassischen Darlehen werden die Rückzahlungsverpflichtungen der Absolventen von den vereinbarten Darlehensmerkmalen (Zins und Tilgung) bestimmt. Demgegenüber erfolgt die Rückzahlung im Studienbeitragsmodell *einkommensabhängig*. Um dies zu realisieren, werden die Rückzahlungen von Zins und Tilgung abgekoppelt, indem die Studienkreditanstalt (SKA) zwischengeschaltet wird.

Im Zentrum des Systems der Rückzahlung und Ausfallsicherung stehen somit die SKA. Für alle Studierenden, die ein Studiendarlehen mit der Sicherung durch eine SKA in Anspruch genommen haben, wird die Rückzahlung des Darlehens über sie abgewickelt. Eine SKA hat somit folgende *Aufgaben* (deren Abwicklung unten noch genauer beschrieben wird):

- Die einkommensabhängigen Rückzahlungen der Absolventen fließen an die SKA.
- Die SKA zahlt für alle Darlehensnehmer die im individuellen Darlehensvertrag festgelegten Zinsen und Tilgungen an die Kreditinstitute.
- Die SKA verwaltet die Restschulden der zahlungsunfähigen Kreditnehmer.

Die SKA stellen finanzielle Pufferinstanzen dar, da sie die Rückzahlungen der Absolventen einkommensabhängig gestalten und von der Tilgung der Darlehen *abkoppeln*. Die Höhe der jährlichen Rückzahlungen ist nicht an die Höhe der Zins- und Tilgungsleistungen gekoppelt. Die zeitlichen Strukturen von Darlehensrückzahlung und Tilgung können unterschiedlich gestaltet sein.

Folgende *Finanzströme* laufen über die SKA: Finanzielle Zuflüsse erfolgen durch Rückzahlungen, Rücklagen und Erstattungen der Verwaltungskosten, die Abflüsse entsprechen den Zins- und Tilgungszahlungen. Das finanzielle Gleichgewicht muß über die Gestaltung des Rückzahlungstarifs und über die Rücklagenpolitik herbeigeführt werden. Sollte eine SKA Überschüsse erzielen, so kommen diese den jeweiligen Hochschulen zu. Dies entspricht einer Rückerstattung eines Teils der Rücklagen an die Hochschulen, so daß ein höherer Anteil des Studienbeitrags als Drittmittel für die Lehre eingesetzt werden kann.

**Bewertung:**

1. Dem Rückzahlungssystem liegen folgende Erwägungen zugrunde: Auch bei einem Darlehen mit Ausfallsicherung sind Abschreckungseffekte möglich. Auch wenn die Studienkreditanstalt bei Zahlungsunfähigkeit einspringt, so sieht sich der Absolvent durch die Fälligkeit von Zins und Tilgung doch einem Schuldenberg und möglicherweise erheblichen finanziellen Einschränkungen direkt nach dem Studium gegenüber. Diese Problematik kann vermieden werden, wenn der Absolvent nicht die klassische Schuldnerposition einnimmt, sondern statt dessen zur Rückzahlung nach vorher festgelegten Regeln einen bestimmten Teil seines Einkommens an die SKA abtritt. Bereits bei Studienbeginn ist damit fixiert, daß der Absolvent bei fehlendem oder niedrigem Einkommen nach dem Studium geschont wird. Die Zahlungsverpflichtung eines Absolventen beginnt also erst dann, wenn er tatsächlich Nutzen in Form von hohem Einkommen aus seinem Studium zieht.

Der Vorteil der Entkopplung der Rückzahlung von Zins und Tilgung kann an einem einfachen Beispiel verdeutlicht werden. Angenommen, zwei Absolventen hätten dasselbe Darlehen zu identischen Konditionen in Anspruch genommen. Einer der Absolventen läge knapp überhalb der Einkommensgrenze für die Rückzahlungsunfähigkeit, der andere Absolvent beziehe ein sehr hohes Einkommen. Würden sich die Rückzahlungen an Zins und Tilgung orientieren, müßten beide dieselben Rückzahlungsraten leisten. Die relativ hohen, oft in einer Phase der Familien- und Existenzgründung auftretenden Belastungen für die Bezieher niedriger Einkommen können in diesem Fall zu Abschreckungseffekten führen. Bei strikter Einkommensabhängigkeit der Rückzahlungen wird dieses Problem vermieden.

2. Durch die Abkopplung von Rückzahlung und Tilgung kommt üblicherweise eine zweistufige institutionelle Struktur mit SKA und Kreditinstituten zustande (außer beide Aufgaben liegen bei der Deutschen Ausgleichsbank). Diese Struktur wird sicherlich nicht ganz ohne zusätzliche Koordinationskosten zu realisieren sein. Werden jedoch Vorkehrungen getroffen, damit die Verwaltungskosten möglichst gering ausfallen, dann können die Kostennachteile im Vergleich zu den dargestellten Vorteilen der Zweistufigkeit gering gehalten werden. Das Verhältnis zwischen Kreditinstituten und SKA muß von Arbeitsteilung statt von Doppelarbeit gekennzeichnet sein. Der Ablauf ist im vorliegenden Modell arbeitsteilig organisiert: Die Kreditvergabe und das Aushandeln der Konditionen übernimmt die Bank. Die Merkmale des Kreditvertrags werden von der Bank in ein DV-System eingegeben und dadurch direkt an die SKA gemeldet. Die gesamte weitere Abwicklung obliegt der SKA. Letztendlich wird damit nur ein Schritt im Verfahrensablauf an die Kreditinstitute abgegeben. Dabei handelt es sich genau um den Vorgang, der Analogie zum Alltagsgeschäft der Banken aufweist und somit durch Banken kostengünstig abgewickelt werden kann. Der administrative Zusatzaufwand beschränkt sich im wesentlichen auf die Abwicklung zusätzlicher Zahlungen zwischen Banken und SKA, die im Falle einer einstufigen Lösung nicht anfallen würden.

Die Absolventen zahlen so lange einen durch Tarif festgelegten Teil ihres Einkommens an die für ihre Hochschule zuständige Studienkreditanstalt, bis die Rückzahlungen die gesamten Zins- und Tilgungszahlungen decken. Der einkommensabhängige *Rückzahlungstarif* weist folgende Merkmale auf:

- Das den Rückzahlungen zugrunde liegende Einkommen entspricht dem *individuellen Einkommen* des Absolventen (also nicht dem Familien- bzw. Haushaltseinkommen).
- Bei Absolventen, die unterhalb einer bestimmten *Einkommensgrenze* liegen, wird die Rückzahlung ausgesetzt. Sobald dieser Grund für das Aussetzen der Rückzahlung wegfällt, müssen die Rückzahlungen geleistet werden. Die Einkommensgrenze ist nicht als absolute Größe fixiert; vielmehr sollte sie als Prozentsatz des Durchschnittseinkommens festgelegt werden.
- Für Einkommen über der Grenze sind folgende Tarife denkbar: Entweder es liegt ein nach Einkommen gestaffelter *Stufentarif* mit 2–3 verschiedenen Rückzahlungssätzen (Prozentsätzen des Einkommens) vor; der Satz steigt mit der Einkommenshöhe. Oder es liegt *lineare Progression* vor, wenn ein bestimmter, einheitlicher Rückzahlungssatz auf das Einkommen oberhalb der Einkommensgrenze erhoben wird (die Einkommensgrenze entspricht dann einem Freibetrag). Die Gestaltung des Rückzahlungstarifs beeinflusst – im Gegensatz zu einer Akademikersteuer – nur die Geschwindigkeit und nicht die absolute Höhe der Rückzahlung (allerdings wird der Gegenwartswert der Rückzahlung berührt).
- Jeder Darlehensempfänger hat zusätzlich die Möglichkeit, nach eigenem Belieben seine Verpflichtungen *schneller* abzuführen.

- Bei pessimistischer Einschätzung der Abschreckungswirkungen durch kumulative Belastungen aus Studienbeiträgen und BAföG (s. 2.2): Substitutiv zu den obengenannten Freiplätzen könnten für *BAföG-Empfänger*, die bestimmte Studienleistungen erbracht haben, ermäßigte Rückzahlungssätze (und damit eine zeitliche Streckung der Rückzahlungen) oder ein Teilerlaß der Rückzahlungssumme vorgesehen werden.

**Bewertung:**

1. Die Verwendung des individuellen Einkommens koppelt die Rückzahlung direkt an den aus dem Studium resultierenden privaten, individuellen Nutzen.
2. Die Progression des Rückzahlungstarifs schafft einen Ausgleich zwischen sozialen und finanziellen Zielsetzungen. Die Rückzahlung wird so gestaltet, daß Hochverdiener im Vergleich zu ihrer eigentlichen Zins- und Tilgungsverpflichtung schneller zurückzahlen, Niedrigverdiener zahlen langsamer. Der niedrige Satz für geringe Einkommen vermeidet starke Belastungen für Geringverdiener direkt nach dem Studium und leistet so einen weiteren Beitrag zur Vermeidung von Abschreckungseffekten. Wäre jedoch der Satz für alle gleichermaßen gering, so würden die Rückzahlungen relativ lange dauern, wodurch Nachteile für die Finanzierung der Studienkreditanstalt resultieren. Deshalb werden höhere Einkommen, die dies verkraften können, mit höheren Sätzen belastet. Da die Rückzahlung bei hohen Einkommen schneller erfolgt als die Zins- und Tilgungsleistung, entsteht ein Vorfinanzierungseffekt für die SKA und damit eine positive Wirkung auf deren finanzielle Stabilität.
3. Bezieher niedriger Einkommen werden durch den Rückzahlungstarif begünstigt: Die langsamere Rückzahlung bewirkt einen geringeren Gegenwartswert der Rückzahlungssumme als bei einem Hochverdiener, der dasselbe Darlehen schneller zurückzahlt. Dies ist gerecht, denn der Gegenwartswert orientiert sich am Nutzen aus dem Studium.
4. Die möglichen Ermäßigungen für BAföG-Empfänger weisen gegenüber der Freiplatzregelung den Vorteil auf, daß Studienleistungen besser und in ihrer Gesamtheit berücksichtigt werden können, denn die Vergünstigungen werden erst nach Ende des Studiums bestimmt.

Aufgrund der Entkopplung von Rückzahlung und Tilgung liegt die Einziehung bei der Studienkreditanstalt und nicht bei den Banken. Für die administrative Handhabbarkeit von Studienbeiträgen ist entscheidend, ein praktikables und kostengünstiges Verfahren zur Einziehung der Rückzahlungen durch die Studienkreditanstalt zu finden. Hier bieten sich zwei grundsätzliche Alternativen.

Die Rückzahlungen der Studienbeiträge könnten einerseits an bestehende Abgaben aus dem Einkommen angehängt werden. In Frage kommt eine Zahlung über das *Finanzamt* zusammen mit der Einkommensteuer oder ein *Direktabzug beim Arbeitgeber*. Im zweiten Fall werden die Rückzahlungen vom Gehalt des Absolventen abgezogen und vom Arbeitgeber an die Studienkreditanstalt entrichtet. Jeder ehemalige Studierende, der eingestellt wird und über der Einkommensgrenze liegt, muß eine Bescheinigung der Studienkreditanstalt beim Arbeitgeber vorlegen. Eine Abführung an die Studienkreditanstalt unterbleibt nur dann, wenn der Akademiker durch die Bescheinigung nachweisen kann, daß er von der Zahlung befreit ist (kein Darlehen in Anspruch genommen oder Darlehen bereits abbezahlt). Bei beiden Lösungen verursacht es geringen Aufwand, die Absolventen zu erreichen. Die direkten Abführungen vom Arbeitgeber an die Studienkreditanstalt sind auch keine komplexere Aufgabe als die Zahlung der Krankenversicherungsbeiträge an unterschiedliche Krankenkassen. Die Kosten, die für die Arbeitgeber entstehen, sind gering. Sie beschränken sich im wesentlichen auf die einmalige Umstellung der Personalabrechnungs-EDV und eine zusätzliche Überweisung.

Andererseits könnten folgende Regelungen mit *individueller Meldepflicht* vorgesehen werden: Alle Darlehensnehmer verpflichten sich, jährlich einen Steuerbescheid (oder einen Nachweis über nicht vorhandenes Einkommen) bei der Studienkreditanstalt vorzulegen. Auf dieser Basis erfolgen jährliche Einmalzahlungen direkt an die Studienkreditanstalt. Wird kein Nachweis vorgelegt, so wird sofort das gesamte Darlehen zur Rückzahlung fällig. Dieser finanzielle Anreiz stellt die notwendige Kooperationsbereitschaft der Absolventen sicher. Beim Auffinden von Absolventen kann die Studienkreditanstalt auf die Amtshilfe der Rentenversicherung oder der Finanzverwaltung zurückgreifen oder die Forderung an ein Inkassounternehmen abtreten.

**Bewertung:**

1. Die Einziehung durch die Studienkreditanstalt statt durch die Banken ist mitentscheidend für die Akzeptanz von Seiten der Banken. Sie ist zudem kostengünstiger, denn als öffentliche Institution kann die Studienkreditanstalt auf Finanzamt/Rentenversicherung/Arbeitgeber zurückgreifen und erreicht so leichter die Rückzahlungspflichtigen.
2. Die Finanzamt- bzw. Arbeitgeberlösung erscheint grundsätzlich erstrebenswert, es bestehen jedoch erhebliche juristische und praktische Bedenken, ob dies in Deutschland möglich ist (auch unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz). Deswegen erscheint die individuelle Meldepflicht verbunden mit dem genannten Anreiz als praktikable Alternative.

Daß diese Zahlungen von der Studienkreditanstalt geleistet werden, ist Ausdruck der Übernahme des Ausfallrisikos. Die Zahlungen erfolgen genau nach dem *individuell vereinbarten* Tilgungsplan und somit unabhängig davon, ob der Absolvent einkommensabhängige Rückzahlungen leisten kann. Die Zahlungen erfolgen *direkt* von der Studienkreditanstalt an die Bank.

**Bewertung:**

Die Abkopplung der Tilgungen durch die Studienkreditanstalt von den Rückzahlungen der Absolventen ergibt ein Problem: Da die Tilgungsmodalitäten für die Studierenden ohne Bedeutung sind, würden individuelle Kreditvereinbarungen immer möglichst kurze Laufzeiten und niedrige Zinssätze beinhalten. Dadurch kann die Notwendigkeit entstehen, in einem Musterkreditvertrag bestimmte Vorschriften über die Laufzeiten festzulegen, um die finanzielle Stabilität der Studienkreditanstalt zu gewährleisten. Variabler Parameter im Wettbewerb zwischen den Banken ist in diesem Fall nur der Zinssatz, nicht die Laufzeit. Das Problem wird durch den Rahmenvertrag zwischen Hochschule und Bank gelöst, denn der Rahmenvertrag kann entsprechende Regelungen vorsehen.

Die Studienkreditanstalt verwaltet die Forderungen gegen die Absolventen, die aufgrund von Arbeitslosigkeit, zu geringem Einkommen oder anderen Gründen bestehen bleiben. Die bestehenden Forderungen werden, auch wenn in einer Periode keine Rückzahlungen erfolgen, mit einem *Inflationsausgleich* versehen. Besteht nach 25 Jahren eine Restforderung, so erlischt diese.

**Bewertung:**

1. Die Tatsache, daß lediglich ein Inflationsausgleich und keine weitere Verzinsung der Restschuld stattfindet, begünstigt diejenigen Absolventen, die aufgrund eines geringen Einkommens für die Rückzahlung lange Zeit benötigen. Dies stellt eine soziale Komponente im Modell dar und bekräftigt die Aussage, daß mit den Studienbeiträgen keine Abschreckungswirkungen verbunden sind.
2. Das Erlöschen der Restforderungen der Studienkreditanstalt nach einem bestimmten Zeitraum ist aus Gründen der Praktikabilität erforderlich.

Die Offenheit des Modells in bezug auf die Wahrnehmung der Studienkreditanstalt-Aufgaben und die Darlehensvergabe könnte den Sonderfall ergeben, daß dieselbe Institution als Darlehensgeber und als Studienkreditanstalt fungiert. Dies sollte wie bereits erwähnt bei einer Realisierung auf Bundesebene bei der *Deutschen Ausgleichsbank* der Fall sein. In dieser Sondersituation liegen andere *Zahlungsströme* vor: Bei Studienkreditanstalt/Darlehensgeber fließen die Darlehen ab, die Zuflüsse bestehen aus den Rückzahlungen und den Rücklagen. Die Regelungen des Rückzahlungs-/Finanzierungssystems müssen nun verändert werden. Dabei könnte man sich beispielsweise an dem neuseeländischen Modell orientieren:

- Der Nominalzins auf die Studiendarlehen hat zwei Bestandteile: einen *Inflationsausgleich* und einen Zins zur Deckung der *Kosten der Kreditaufnahme* (der folglich dem Kapitalmarktzins entspricht).
- Für die Rückzahlung gelten unverändert die Alternativen der *Gestaltung einkommensabhängiger Tarife*.

- Wenn das Einkommen eines Absolventen *unterhalb* der Einkommensgrenze liegt, findet lediglich ein Inflationsausgleich statt.
- Wenn das Einkommen über der Grenze liegt, die einkommensabhängige Zahlungsverpflichtung aber geringer als die Zinszahlung ist: Die Rückzahlung entspricht einer *partiellen Zinszahlung*, die Rückzahlungssumme erhöht sich um den Inflationsausgleich.
- Wenn die Rückzahlung die Zinszahlung übersteigt: Die *Differenz* aus den beiden Größen entspricht der in der Periode geleisteten *Tilgung*.

**Bewertung:**

Das System verfügt über alle Merkmale und Vorteile, die bisher erläutert wurden. Es stellt eine besonders einfache Variante des Studienbeitragsmodells dar, die gewährleistet, daß die Kosten der Refinanzierung am Kapitalmarkt gedeckt sind. Da SKA und Darlehensgeber identisch sind, reduzieren sich die Verwaltungskosten.

### 3 Fazit und Ausblick

**Die wichtigsten Vorteile des Modells:**

Das Studienbeitragsmodell stellt einen Versuch dar, die Vorteile der verschiedenen Gestaltungsvarianten der Gebührensysteme miteinander zu vereinbaren. Dabei weist das Modell in allen dargestellten Varianten insbesondere die folgenden Vorzüge auf:

- Das System schafft eine Vielzahl von Anreizen zu effizientem Handeln für Hochschulen, Studierende und Staat.
- Es erfolgt ein schneller und direkter Mittelzufluß an die Hochschulen.
- Zugangsbarrieren zum Studium werden vermieden.
- Die Mechanismen der Zweckbindung der Beitragseinnahmen für die Lehre erzeugen Akzeptanz bei den Studierenden.
- Verschiedene Mechanismen zur Gewährleistung von Verteilungseffekten, die den grundlegenden Vorstellungen von Gerechtigkeit entsprechen, sind im Modell enthalten.
- Es entsteht grundsätzlich kein Bedarf an zusätzlicher staatlicher Finanzierung. Dies ist das entscheidende Argument für die politische Durchsetzbarkeit des Studienbeitragsmodells in der aktuellen Krisensituation der öffentlichen Haushalte.
- Mit der Studienkreditanstalt ist im Modell eine Institution integriert, die die Finanzströme steuert und über die ein finanzielles Gleichgewicht im System hergestellt werden kann.
- Die Vorteile marktlicher Mechanismen und gemeinschaftlicher Elemente werden miteinander kombiniert: Einerseits werden wettbewerbliche Anreize realisiert; Finanzmittel aus dem Bankensektor gelangen in den Finanzierungskreislauf. Andererseits werden zinsgünstige Kredite durch die Übernahme des Ausfallrisikos möglich; eine effiziente und einkommensabhängige Methode der Rückzahlung durch die Absolventen wird realisiert.

**Anpassungsfähigkeit des Modells:**

Zunächst soll nochmals betont werden, daß das Modell an mehreren Stellen Optionen offen läßt. Auf dem Weg zur Operationalisierung des Modells im konkreten Einzelfall sind daher Entscheidungen zu treffen und Abwägungen konkurrierender Ziele vorzunehmen. Bereits das vorliegende Konzept ist somit flexibel.

Grundsätzlich sollte sich das Studienbeitragsmodell aber auch nach seiner Einführung durch Anpassungsfähigkeit und Möglichkeiten zum Nachjustieren bei auftretenden Fehlentwicklungen auszeichnen. Es sind zwei Arten von Modellanpassungen zu unterscheiden:

- *automatische*, in den Regelungen des Modells angelegte Anpassungen;
- *einzelfallbezogene* Anpassungen durch Änderungen der Modelleigenschaften per politischer Entscheidung.

An mehreren Stellen ist im Studienbeitragsmodell automatische Flexibilität vorgesehen: Einerseits bestehen die Automatismen in der Kopplung bestimmter Modellmerkmale an veränderbare Größen (etwa die Orientierung der Einkommensgrenze am Durchschnittseinkommen). Andererseits ist in Vorschriften zur Überprüfung bestimmter Regelungen im Zeitablauf eine Dynamik angelegt (etwa die Verpflichtung zu regelmäßigen Neuverhandlungen über das Rahmenabkommen zwischen Hochschule und Bank). Wesentlich ist dabei auch die Variabilität der Rücklagen je nach finanzieller Lage der Studienkreditanstalt.

Darüber hinaus finden sich Anlässe, die Anpassungen durch politische Regeländerungen erforderlich machen. Beispielsweise könnte eine Fehleinschätzung der Abschreckungswirkungen für BAföG-Empfänger erfordern, daß man von der dargestellten optimistischen Variante ohne Vergünstigungen für BAföG-Empfänger zur pessimistischen übergeht. Würde sich herausstellen, daß die Verzinsung des Darlehens nicht ausreicht, um Mitnahmeeffekte in ausreichendem Maße zu verhindern, wäre beispielsweise vorstellbar, einen zusätzlichen Zahlungsabschlag für Sofortzahler einzuführen. Zudem sollte man daran denken, dem Staat die Möglichkeit offen zu lassen, bei Entspannung der staatlichen Haushaltslage bestimmte soziale Maßnahmen im Modell (wie die Vergünstigungen für BAföG-Empfänger) finanziell zu übernehmen. Auch könnte der Staat sich entschließen, bei besserer Haushaltssituation einen Teil des Ausfallrisikos von der Studienkreditanstalt zu übernehmen. Dadurch würde die notwendige Rücklagenbildung sinken. Auch könnten die Studienbeiträge (bzw. die Darlehensrückzahlungen) steuerlich abzugsfähig gemacht werden. Das Modell muß für solche Nachjustierungen offen sein.

Allerdings darf es keine beliebigen und permanenten politischen Änderungen der Modellkonzeption geben. Grundlage insbesondere für die Vermeidung von Abschreckungswirkungen ist die Verlässlichkeit der Regelungen insbesondere der Rückzahlungsregeln. Daher sollte beispielsweise das finanzielle Gleichgewicht der Studienkreditanstalt über eine Veränderung der Rücklagen und nicht über permanente Veränderungen des Rückzahlungstarifs herbeigeführt werden. Gerade der Rückzahlungstarif muß eine verlässliche, langfristige Kalkulationsbasis darstellen.

#### **Überlegungen zur Einordnung des Modells in einen größeren Kontext:**

Eine zusätzliche, bislang ausgeklammerte Überlegung gilt der Integration des Studienbeitragsystems in das Gesamtsystem der Studienorganisation und -finanzierung. Eine Einbindung des Studienbeitragsystems in den Gesamtkontext der Hochschule führt zu mehreren Überlegungen:

- Die Wirkungen des Beitragssystem hängen auch von den sonstigen Rahmenbedingungen in den Hochschulen ab. Beispielsweise erhöht sich die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs der Hochschulen um Studierende im Falle der autonomen Regelung des Hochschulzugangs durch die Hochschulen selbst. Mit der Einführung von Studienbeiträgen ist demnach die Chance verknüpft, auch an anderen Stellen des Hochschulsystems Reformen durchzuführen. Ein weiteres Beispiel in diesem Zusammenhang bieten die BAföG-Regelungen: Um es den Studierenden zu erleichtern, die Studienbeiträge aus eigenem Einkommen zu finanzieren, sollte die Einkommensgrenze, ab der BAföG-Zahlungen gekürzt werden, um das Volumen der Beitragszahlungen erhöht werden. Generell besteht eine Abhängigkeit zu den BAföG-Regelungen: Das Modell in seiner momentanen Formulierung ist auf den status quo beim BAföG abgestellt. Bei Reformen im BAföG-Bereich müssen einige Elemente des Modells erneut auf den Prüfstand.
- In bezug auf das Bildungssparen hat sich gezeigt, daß das dargestellte Studienbeitragsystem mit anderen Formen der Studien- und Hochschulfinanzierung, deren verstärkte Nutzung ebenfalls vorteilhaft erscheint, verknüpft werden kann.
- Es kann untersucht werden, ob die Regelungen des Studienbeitragsmodells auch für ein System, das die Finanzierung des Lebensunterhalts von Studierenden einschließt, tragfähig erscheinen. Das Modell könnte möglicherweise die Grundlage für eine umfassende Reform der Studienfinanzierung unter Einschluß einer Reform des BAföG-Systems darstellen. Auf den ersten Blick ergeben sich keine plausiblen Argumente, warum die Mechanismen und Regelungen nicht auch für ein Gesamtsystem geeignet sein sollten. Eine Gesamtlösung dürfte auch unter dem Aspekt der Minimierung administrativer Kosten attraktiv erscheinen.

## 4 Antworten auf wesentliche Fragen

Fragen	Regelungen im Modell	Vorteile der Regelungen
Wer entscheidet über die Erhebung von Studienbeiträgen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Einführung von Studienbeiträgen erfordert eine landesgesetzliche Regelung.</li> <li>Ein Land kann entweder die Einführung gesetzlich genau regeln oder die Hochschulen zur autonomen Entscheidung über die Erhebung ermächtigen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Regelung auf Landesebene ermöglicht Wettbewerb zwischen den Ländern um das beste Verfahren.</li> <li>Die vollständige gesetzliche Regelung vereinfacht die Verwaltungsverfahren. Die autonome Hochschulentscheidung stärkt Autonomie, Wettbewerb und Profilbildung der Hochschulen und stellt die Einführung der Beiträge auf eine konsensuale Basis zwischen Land und Hochschule.</li> </ul>
Wie wird das Grundprinzip von Beiträgen als Gegenleistung für private Vorteile realisiert?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grundsätzlich bezahlen alle Studierenden Studienbeiträge.</li> <li>Eine mögliche Ausnahme von der Zahlungspflicht besteht für die Studierenden der ersten zwei Hochschulsesemester.</li> <li>Die Rückzahlung aufgenommenen Studiendarlehen erfolgt einkommensabhängig und orientiert sich dabei am individuellen Einkommen der Absolventen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle Leistungsempfänger zahlen eine Gegenleistung.</li> <li>Es besteht die Möglichkeit zu einer unentgeltlichen Orientierungsphase (insbesondere angesichts von Informationsproblemen).</li> <li>Die Gegenleistung in Form von Darlehensrückzahlungen wird nur dann fällig, wenn tatsächlich Vorteile aus dem Studium in Form von hohem Einkommen realisiert werden.</li> </ul>
Wie wird gesichert, daß jeder der studieren will, auch bezahlen kann?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jeder Studierende hat unabhängig von persönlichen Merkmalen die Möglichkeit, ein Studiendarlehen aufzunehmen. Die Studienkreditanstalt übernimmt die Ausfallsicherung für die Darlehen und damit das Risiko der Nichtrückzahlung.</li> <li>Die Eltern von Studierenden können steuerlich begünstigte Bildungssparverträge abschließen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Das Problem mangelnder dinglicher Sicherungsmöglichkeiten bei einer Investition in Humankapital wird gelöst. Es gibt keine (etwa durch fachspezifisch unterschiedliche Ausfallrisiken bedingten) Zugangsbeschränkungen in bezug auf die Darlehen. Die Studierenden werden von den Eltern finanziell unabhängig.</li> <li>Das Bildungssparen bietet eine Möglichkeit zur Wahrnehmung der Verantwortung der Eltern für ihre Kinder.</li> </ul>
Welche besonderen sozialen Abfederungen werden in das Modell integriert?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Als Ausnahme von der generellen Pflicht zur Beitragszahlung könnte ein bestimmter Prozentsatz an Freiplätzen für BAföG-Empfänger, die bestimmte Leistungen nachweisen, vorgesehen werden.</li> <li>Der einkommensabhängige Rückzahlungstarif für Studiendarlehen wird progressiv gestaltet. Zusätzlich könnten Sonderkonditionen für BAföG-Empfänger bei den Rückzahlungen vorgesehen werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abschreckungswirkungen, die möglicherweise aus einem hohen kumulierten Niveau der Rückzahlungsverpflichtungen resultieren, werden vermieden.</li> <li>Absolventen mit niedrigen Einkommen zahlen ihr Darlehen langsamer zurück, realisieren dadurch einen geringeren Gegenwartswert der Zahlung und werden zu Beginn ihrer Berufskarriere finanziell geschont.</li> </ul>

Fragen	Regelungen im Modell	Vorteile der Regelungen
Wie wird gesichert, daß der Staat nicht die Beitragserhebung nutzt, seine Zuweisungen an die Hochschulen zu reduzieren?	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Die Höhe des Studienbeitrags könnte als Prozentsatz der Pro-Kopf-Ausgaben für die Lehre fixiert werden (orientiert am vermuteten Anteil privaten Nutzens am Gesamtnutzen der Ausbildung).</li> <li>● Auch die staatliche Hochschulfinanzierung wird reformiert, indem formelgebundene, etwa an Studierendenindikatoren gekoppelte Zuweisungen eingeführt werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Eine Fixierung staatlicher und privater Finanzierungsanteile verhindert entgegengesetzte Variationen von Studienbeiträgen und staatlichen Mitteln.</li> <li>● Der Formelautomatismus legitimiert den Anspruch der Hochschulen auf staatliche Gelder und reduziert politische Spielräume zur Budgetsenkung.</li> </ul>
Wie wird gesichert, daß die Darlehen (insbesondere in der Phase der Anschubfinanzierung) nicht zu hohen Belastungen für die öffentlichen Haushalte führen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Die Darlehen werden von öffentlich-rechtlichen oder privaten Kreditinstituten vergeben. Die Kosten der Kapitalbeschaffung (in Höhe des Kapitalmarktzinses) trägt der Darlehensnehmer. Dabei sind zeitlich begrenzte Rahmenverträge zwischen einer Hochschule und einer Bank möglich.</li> <li>● Zur Deckung der Ausfallrisiken wird aus dem Beitragsaufkommen eine Rücklage gebildet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Da „frisches Geld“ in den Finanzierungskreislauf gebracht wird, läßt sich zusätzliche Staatsverschuldung zur Aufbringung der Darlehensmittel vermeiden.</li> <li>● Die Ausfallrisiken werden nicht vom Staat, sondern aus dem Beitragsaufkommen getragen.</li> </ul>
Wie läßt sich Akzeptanz für das Modell bei allen beteiligten Gruppen erzielen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Bei den Studierenden: Das Aufkommen wird zweckgebunden für Lehre und Studium verwendet. Über die Verwendung wird regelmäßig berichtet. Als Grundlage von Verwendungsentscheidungen werden Informationen bei den Studierenden erhoben (etwa über Befragungen).</li> <li>● Bei den Hochschulen: Der Zufluß der Mittel (auch im Fall der Darlehensfinanzierung) erfolgt direkt und sofort an die Hochschule.</li> <li>● Beim Staat: Belastungen für staatliche Haushalte aus dem Beitragsmodell werden vermieden.</li> <li>● Bei den Banken: Es besteht eine garantierte und zeitlich festgelegte Zins- und Tilgungszahlung und eine Übernahme der Beitreibung der Rückzahlungen durch die Studienkreditanstalt. Hinzu kommen die Beschränkung der Aufgaben der Banken auf das übliche Darlehensgeschäft und möglichst direkte Zahlungswege im Modell (etwa per Einzugsermächtigung direkt vom Darlehensgeber an die Hochschule).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Die Zweckbindung sichert direkte Vorteile aus der Beitragserhebung für die Studierenden. Das Berichtswesen macht diese Vorteile transparent und die Mittelverwendung kontrollierbar. Die aktive Nachfragerposition der Studierenden wird durch die Informationsinstrumente institutionell verankert.</li> <li>● Die Erhebung der Studienbeiträge bedeutet einen unmittelbaren Beitrag zur Reduzierung der Unterfinanzierung der Hochschulen.</li> <li>● Das Modell ist auch in Zeiten knapper öffentlicher Kassen realisierbar.</li> <li>● Die Darlehensregelungen sorgen für Bereitschaft zum Angebot von Studienkrediten durch die Banken.</li> </ul>

Fragen	Regelungen im Modell	Vorteile der Regelungen
<p>Wie werden Anreize zu effizientem Handeln bei den Hochschulen und den Studierenden erzeugt?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Das Beitragsaufkommen fließt direkt an die jeweilige Hochschule.</li> <li>● Die hochschulinterne Verteilung des Aufkommens erfolgt nach der Zahl der Studierenden und durch innovations-/qualitätsorientierte Vergabe aus einem Pool der Hochschulleitung.</li> <li>● Der Studienbeitrag wird pro Semester erhoben, der Gesamtbetrag variiert also mit der Studiendauer. Der zu erwartende Gesamtbetrag wird bei Aufnahme eines Studiendarlehens transparent, denn das Darlehensvolumen orientiert sich an der Durchschnittsstudiendauer der betreffenden Hochschule.</li> <li>● Die im Zusammenhang mit den Studiendarlehen notwendigen Rücklagen werden aus den Studienbeiträgen finanziert und mindern somit die Drittmittel für die Lehre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Eine direkte Anbieter-Nachfrager-Beziehung kommt zustande. Durch Lehrleistung lassen sich Drittmittel erzielen; es resultiert ein Anreiz zur Orientierung der Lehrangebote und -praxis an den Studierendenwünschen.</li> <li>● Das interne Vergabeverfahren gibt die Orientierung an den Studierendenbedürfnissen als Anreiz innerhalb der Hochschule weiter und ermöglicht zusätzlich selektive Innovations- und Qualitätsanreize.</li> <li>● Es resultieren finanzielle Anreize für die Studierenden und für die Hochschulen als Studienanbieter, das Studium unter zeitlichen Aspekten zu optimieren.</li> <li>● Die Finanzierung der Rücklagen aus den Beiträgen erzeugt Anreize, die Rücklagen, die von der Höhe der Ausfallrisiken abhängen, durch qualifizierte und marktgerechte Ausbildung möglichst gering werden zu lassen.</li> </ul>
<p>Wie werden abschreckende Wirkungen der Verschuldung bei Darlehensaufnahme vermieden?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Die Darlehensrückzahlung der Absolventen erfolgt nach einem einkommensabhängigen Tarif und nicht entsprechend den vereinbarten Zinsen und Tilgungen. Letztere werden von der Studienkreditanstalt an den Darlehensgeber geleistet; die Studienkreditanstalt ist gleichzeitig Empfänger der Rückzahlungen.</li> <li>● Der Rückzahlungstarif sieht einen Freibetrag vor und ist progressiv gestaltet (Stufentarif oder lineare Progression).</li> <li>● Die Restforderungen der Studienkreditanstalt werden lediglich mit einem Inflationsausgleich versehen und erlöschen 25 Jahre nach Darlehensaufnahme.</li> <li>● Der im Modell angelegte Wettbewerb zwischen den Darlehensgebern und das Fehlen einer Risikoprämie sorgen für einen niedrigen Zinssatz der Studiendarlehen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Durch Zwischenschaltung der Studienkreditanstalt werden Zins und Tilgung von der einkommenabhängigen Rückzahlung der Absolventen abgekoppelt. Dadurch besteht keine Gefahr, bei geringem Einkommen in Zahlungsschwierigkeiten zu kommen. Die Rückzahlungskonditionen sind zu Studienbeginn klar festgelegt.</li> <li>● Jeder Darlehensnehmer weiß schon bei Aufnahme des Darlehens, daß die Rückzahlung an die spätere Leistungsfähigkeit geknüpft ist.</li> <li>● Unfähigkeit zur Darlehensrückzahlung führt zu keiner zusätzlichen Realverzinsung.</li> <li>● Es bildet sich ein Marktzins in akzeptabler Höhe.</li> </ul>

Fragen	Regelungen im Modell	Vorteile der Regelungen
Wie werden Mitnahmeeffekte vermieden?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Das Darlehen wird mit dem Kapitalmarktzins verzinst.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ohne eine Verzinsung würden auch Personen, die das Darlehen gar nicht brauchen, ein Darlehen aufnehmen, um den Gegenwartswert der Beitragszahlung zu verringern.</li> </ul>
Wie wird gesichert, daß die Verwaltungskosten des Modells möglichst gering bleiben und es administrativ handhabbar ist?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es soll versucht werden, die Umsetzung des Beitragsmodells möglichst über bestehende Institutionen zu realisieren (Abwicklung über Studentenwerke, Darlehensvergabe durch die Deutsche Ausgleichsbank).</li> <li>Für die Studienkreditanstalt ist eine möglichst zentralisierte Etablierung anzustreben (mindestens auf der Ebene, auf der die Beiträge erhoben werden).</li> <li>Die Darlehensvergabe erfolgt ohne Bedingungen.</li> <li>Neben den Drittmitteln für die Lehre sind die aus dem Beitragssystem resultierenden Verwaltungskosten und Mittel für die Rücklage zur Darlehensausfallsicherung im Studienbeitrag enthalten. Alle Bestandteile sind explizit ausgewiesen.</li> <li>Lediglich die Aushandlung und der Abschluß des Darlehensvertrags liegen bei der Bank; alles weitere (incl. Verwaltung der Restschulden) regelt die Studienkreditanstalt. Wenn möglich (wie z. B. bei der Deutschen Ausgleichsbank), sollen Darlehensgeber und SKA identisch sein.</li> <li>Die Einziehung der Darlehensrückzahlungen erfolgt über Direktinzug beim Arbeitgeber bzw. über das Finanzamt. Alternative ist eine Meldepflicht bei der Studienkreditanstalt (mit sofortiger Fälligkeit des Darlehens bei Nichtmeldung).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vorhandene Erfahrungen, Methoden und Einrichtungen können genutzt werden.</li> <li>Größenvorteile bei der Abwicklung und stärkeres risk pooling können erzielt werden.</li> <li>Es ist keine aufwendige Einkommensprüfung bei der Darlehensvergabe erforderlich.</li> <li>Da die Drittmittel für die Lehre ein Residuum nach Abzug der Kosten des Modells sind, besteht der Anreiz für die Hochschulen, die Kosten zu minimieren (höhere Kosten mindern die Drittmittel). Dieser Anreiz wird durch die Transparenz der Bestandteile verstärkt.</li> <li>Die Aufgabenteilung zwischen Studienkreditanstalt und Banken ist von Arbeitsteilung statt von Doppelarbeit gekennzeichnet. Die Tätigkeit der Banken beschränkt sich auf ihr übliches Geschäft. Gelingt die Abwicklung der Darlehensvergabe und der Ausfallsicherung unter einem Dach, so werden Verwaltungskosten eingespart.</li> <li>Der Aufwand zur Beitreibung der Rückzahlungen wird minimiert.</li> </ul>

## 5 Ergebnisse einer Umfrage

Anfang März 1998 waren das CHE Centrum für Hochschulentwicklung und der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft vor die Bonner Presse getreten, um die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von Bevölkerung und Studierenden vorzustellen. Die beiden gemeinnützigen Institutionen hatten diese Umfrage bei „forsa. Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen“ in Auftrag gegeben, weil sie schon seit längerem der Meinung waren, daß die Ablehnung von Studiengebühren in der Bevölkerung geringer ist als in der offiziellen politischen Diskussion dargestellt. Außerdem sollten die wichtigsten im geplanten Modell vorgesehenen Elemente bezüglich ihrer Relevanz für die Betroffenen überprüft werden.

Befragt wurden bundesweit 1001 repräsentativ ausgewählte Personen im Alter ab 14 Jahre. Da bei der vorliegenden Thematik insbesondere die Meinung der Studierenden von Interesse war, wurden zusätzlich 500 Studierende befragt. Beide Erhebungen fanden am 9. und 10. Februar mit Hilfe computergestützter Telefoninterviews statt.

Tatsächlich zeigte die Umfrage, daß die Zustimmung zu Studiengebühren in der Bevölkerung überraschend groß ist.

So ist mehr als die Hälfte der Bevölkerung (54 Prozent) mit der Einführung von Studiengebühren einverstanden, vorausgesetzt die Mittel fließen direkt in die Hochschulen und dienen hier zur Verbesserung der Studienbedingungen. Insbesondere bei den Jüngeren unter 30 Jahren findet dieser Vorschlag beträchtliche Zustimmung (66 Prozent).

Noch größere Akzeptanz besteht in der Bevölkerung (56 Prozent), wenn die Kosten über ein Darlehen finanziert werden können, das erst nach dem Studium und bei Überschreitung einer gewissen Einkommensgrenze zurückzuzahlen ist. Dieses Konzept befürworten vor allem Wähler von SPD und B'90/Die Grünen mit jeweils 61 Prozent. Hingegen lehnt es die Bevölkerung ab, daß die Mittel in die Haushalte von Bund und Ländern fließen, anstatt direkt an die Hochschulen. In diesem Fall sind 70 Prozent der Bevölkerung gegen Studiengebühren.

Die Initiatoren der Umfrage schließen daraus, daß Studiengebühren von vielen längst als Chance gesehen werden, die Hochschulen attraktiver und wettbewerbsfähiger zu machen. Allerdings meinen sie auch: Wenn Studiengebühren erwogen würden, dann führt kein Weg an der Verbesserung der Studienbedingungen durch Einsatz des Gebührenaufkommens in den Hochschulen und an Studiendarlehen zur Vermeidung von sozialen Zugangsbarrieren vorbei. Die Überzeugung der Bevölkerung in diese Richtung ist sehr ernst zu nehmen.

Studierende lehnen Studiengebühren rigoros ab, wenn sie dem Staatshaushalt zufließen (96 Prozent). Kommen die Mittel aber direkt den Hochschulen und der Verbesserung der Studienbedingungen zugute, sind 34 Prozent damit einverstanden. Sind zudem Darlehen vorgesehen, befürworten sogar 47 Prozent der Studierenden Studiengebühren, 49 Prozent sind dagegen, der Rest ist unentschieden. Die 22- bis 25jähri-

### Aus der repräsentativen Forsa-Befragung vom Februar 1998

#### Wenn Studiengebühren den Hochschulen zugute kommen

**dafür:** 54 % der Bevölkerung  
66 % der Jüngeren unter 30 Jahren  
34 % der Studierenden

#### Wenn Studiengebühren – den Hochschulen zugute kommen – über Darlehen finanziert werden – einkommensabhängig zurückzuzahlen sind

**dafür:** 56 % der Bevölkerung  
61 % der SPD- und B'90/Grünen-Wähler  
47 % der Studierenden (49 % dagegen)  
54 % der Studierenden zwischen 22 und 25 Jahre

#### Wenn Studiengebühren dem Staatshaushalt zufließen

**dagegen:** 70 % der Bevölkerung  
96 % der Studierenden

gen Studierenden sind sogar mehrheitlich für dieses Konzept (54 Prozent). Das Gros der Studierenden wehrt sich also nicht gegen Studiengebühren. Vielmehr sind sie anspruchsvoll sowohl hinsichtlich der Effizienz des Studiums als auch der Qualität der Ausbildung. Sie wissen: Studiengebühren versetzen sie in die Lage, diese Qualität von den Hochschulen einzufordern. Sie sind bereit zu zahlen für die Hochschule, die ihnen eine entsprechende Ausbildung bietet.

Bevölkerungsgruppen ohne Abitur und Studium hatten sich in der Umfrage mehrheitlich für die Erhebung von Studienbeiträgen ausgesprochen (53 und 58 Prozent bei Abschluß Haupt- und Mittelschule). Offenbar sehen Bürger ohne Hochschulstudium nicht ein, warum die Ausbildung der später Besserverdienenden überwiegend aus ihren Steuergeldern finanziert werden soll.

Die Umfrageergebnisse haben CHE und Stifterverband darin bestärkt, das vorliegende Modell für sozialverträgliche Studiengebühren zu entwickeln und der Öffentlichkeit Mitte Mai 1998 vorzustellen.

**Stifterverband**  
für die Deutsche Wissenschaft

Barkhovenallee 1  
45239 Essen  
Postfach 164460  
45224 Essen  
Telefon (02 01) 84 01-0  
Telefax (02 01) 84 01 301  
Internet: <http://www.stifterverband.de>  
E-Mail: [mail@stifterverband.de](mailto:mail@stifterverband.de)



Centrum für  
Hochschulentwicklung

Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33335 Gütersloh  
Postfach 105  
33311 Gütersloh  
Telefon (0 52 41) 97 61-0  
Telefax (0 52 41) 97 61-40  
Internet: <http://www.che.de>  
E-Mail: [alexandra.diekmann@bertelsmann.de](mailto:alexandra.diekmann@bertelsmann.de)