

IM BLICKPUNKT

**Das australische Modell:
Vorbild für Deutschland?**

Informationen und Überlegungen
zu nachgelagerten Studienbeiträgen

Vitus Püttmann
Ulrich Müller

Vitus Püttmann, Ulrich Müller

**Das australische Modell: Vorbild für Deutschland?
Informationen und Überlegungen zu nachgelagerten
Studienbeiträgen**

Centrum für Hochschulentwicklung, September 2013

CHE Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH
Verler Str. 6
D-33332 Gütersloh

Telefon: (05241) 97 61 0
Telefax: (05241) 9761 40
E-Mail: info@che.de
Internet: www.che.de

ISBN 978-3-941927-39-1

1. Ausgangslage und Hintergrund

2014 werden die letzten beiden deutschen „Gebührenländer“ (Bayern und Niedersachsen) aus politischen Gründen die „Abschaffung“ der Gebühren umsetzen. Damit wird zumindest zunächst einmal bundesweit kein Land mehr allgemeine Studienbeiträge erheben.

Es wäre aber zu früh, damit das Aus für allgemeine Studienbeiträge als endgültig besiegelt anzusehen. Vor dem Hintergrund der Unterfinanzierung der Hochschulen könnte sich die Frage nach Studienbeiträgen in Deutschland schon bald wieder neu stellen. Die Schuldenbremse, die in Art. 109 Abs. 3 des Grundgesetzes fixierte Restriktion der Ausgaben öffentlicher Haushalte, sorgt dafür, dass die öffentlichen Haushalte in wenigen Jahren ohne strukturelles Defizit (Länder) bzw. mit einem Defizit von maximal 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (Bund) verabschiedet werden müssen. Die verfassungsrechtliche Regelung für die Länder greift ab 2020 in vollem Umfang, die für den Bund bereits ab 2016. Da sowohl die öffentlichen Haushalte des Bundes als auch die der Länder bislang strukturell defizitär finanziert sind, lässt das für die hochschulbezogenen Ausgaben nichts Gutes ahnen – Aufwüchse sind sicherlich nicht anzunehmen. Studienbeiträge könnten hier, gerade vor dem Hintergrund dauerhaft hoher Studienanfängerzahlen (*Berthold 2012*), benötigte zusätzliche Mittel erschließen.

Zudem ist festzuhalten: Studienbeiträge sind in Deutschland entgegen mancher Unkenrufe nicht sachlich gescheitert, sondern lediglich politisch. Gravierende Nachteile von Studienbeiträgen (etwa Abschreckungseffekte) sind empirisch nicht belegt. Positive Effekte, etwa eine Minderung der Unterfinanzierung der Hochschulen, eine Qualitätssteigerung der Lehre und eine Verstärkung der Nachfrageorientierung, waren dagegen bereits klar erkennbar (*Müller 2013a*, S. 20ff.). Der Vorsitzende des Wissenschaftsrats, Wolfgang Marquardt, konstatierte bereits 2011, die Einführung von Studienbeiträgen habe sich in Deutschland „als großer Feldversuch erwiesen, der inzwischen ohne eine fundierte Analyse und Bewertung von Vor- und Nachteilen für die beteiligten Akteure weitestgehend beendet ist.“ Entsprechend mahnte er eine „an empirischer Evidenz orientierte Evaluation des Finanzierungsinstruments ‚Studiengebühren‘“ an (*Marquardt 2011*, S. 7).

In der Tat lassen sich aus den Umsetzungserfahrungen mit den Modellen der einstmaligen sieben Gebührenländer verschiedene lessons learnt extrahieren, die Anhaltspunkte für einen neuen Anlauf bieten könnten (vgl. entsprechende Ansätze für Optimierungsmöglichkeiten in *Müller 2013a*).

Neben einer kritischen Auseinandersetzung mit den relativ kurzen Erfahrungen in Deutschland lohnt aber auch ein Blick auf die weitaus umfangreicheren Praxiserfahrungen im Ausland. Immer wieder rückt hier insbesondere das australische Modell der „graduate contribution“ in den Fokus, das regelhaft nicht die Studierenden, sondern die Absolventen betrifft, sofern sie gut verdienen. In der Studiengebührendebatte in Deutschland wurde das australische Modell bereits Ende der 1990er Jahre ausführlich diskutiert und zum Teil als anzustrebendes Referenzmodell betrachtet; in der tatsächlichen Umsetzung stand es allerdings nicht mehr im Vordergrund.

Die Grundlogik des australischen Modells lässt sich wie folgt umschreiben: Australische Studierende zahlen ihre Studienbeiträge über ein nachgelagertes („deferred“) Finanzierungsmodell im Rahmen des „Higher Education Loan Program“

(HELP), vormals „Higher Education Contribution Scheme“ (HECS). Im Falle der nachgelagerten Finanzierung werden die Gebühren vom Staat übernommen und im Namen der Studierenden direkt an die Hochschulen überwiesen. Die sich ansammelnden, mit dem Verbraucherpreisindex verzinnten Schulden werden anhand der Steuernummer des jeweiligen Studierenden bzw. Absolventen vom Finanzamt („*taxation office*“) nachgehalten, welches auch den Schuldenpool verwaltet. Bei Überschreiten einer bestimmten Einkommensgrenze wird ein mit der Einkommenshöhe variierender Prozentsatz vom Finanzamt solange abgeführt, bis das Darlehen abbezahlt ist. Alternativ können die Studiengebühren auch im Voraus („*up-front*“) bezahlt werden, dann mit einem Nachlass.

Der Übergang zur australischen „graduate contribution“ könnte in nicht allzu ferner Zukunft auch in Deutschland ein politisch gangbarer Weg sein. Die Grundidee vermeidet wesentliche Probleme der bisherigen Umsetzung in Deutschland, allerdings lassen sich auch „Risiken und Nebenwirkungen“ analysieren.

Im Folgenden werden aus Sicht des CHE wesentliche Erkenntnisse bezogen auf das australische Modell ausgewertet und erste Schlussfolgerungen für Deutschland gezogen. An einigen Stellen wird zudem kurz auf Neuseeland verwiesen. Damit wird ein mögliches neues deutsches Gebührenmodell noch nicht umfassend beschrieben, aber in einigen entscheidenden Eckpunkten skizziert.

2. Die Entwicklung des Modells in Australien

2.1 Vorgeschichte (bis 1988): Die Entwicklungen im Hochschulbereich und der politische Hintergrund

Nachdem 1973 die Studiengebühren in Australien abgeschafft worden waren, kamen Diskussionen über eine Beteiligung der Studierenden an der Finanzierung der Hochschulen in den 1980er Jahren wieder auf. Hintergrund hierfür war die angenommene Notwendigkeit, das Hochschulsystem auszuweiten, ohne dadurch die öffentlichen Haushalte weiter zu belasten. Nach längeren Überlegungen wurde 1989 (übrigens von der „Australian Labor Party“) ein Modell nachgelagerter Studiengebühren mit einkommensabhängiger Rückzahlung eingeführt (vgl. *Chapman 2007 S. 55f.; Jackson 2003a & 2003b*). Eine wesentliche politische Begründung war die intendierte Ausweitung der Studienplätze, u.a. um dadurch auch für bildungsferne Schichten den Hochschulzugang zu ermöglichen. D.h. bei der Einführung der Beiträge war eine soziale Zielsetzung der Labor Party mit entscheidend.

2.2 Phase I (1989-1996): Die Einführung der Studiengebühren und des einkommensabhängigen Rückzahlungsmodells

Zur Finanzierung der pauschal auf 1.800A\$ pro Jahr festgelegten Studiengebühr wurde das „Higher Education Contribution Scheme“ (HECS) zusammen mit einem Berichtswesen zur Überwachung potentieller Auswirkungen eingeführt. Alle Studierenden, die die Gebühren nicht im Voraus bezahlen konnten bzw. wollten,

womit ein Nachlass von 15% verbunden war, konnten das HECS in Anspruch nehmen. Nach Studienabschluss und Überschreiten einer bestimmten Einkommenshöhe, die jährlich den Veränderungen der Durchschnittseinkommen angepasst wurde, wurden Rückzahlungen in Form eines bestimmten Prozentsatzes des Einkommens fällig, welche direkt durch das Finanzamt („*taxation office*“) abgeführt wurden. Möglich waren zudem zusätzliche, freiwillige Zahlungen, die ab einer Höhe von 500A\$ vom Staat um 15% aufgestockt wurden. Zeitgleich wurden in begrenztem Umfang gebührenbefreiende Stipendien eingeführt, die aber nicht über das HECS finanziert wurden (vgl. *Chapman 2007, S. 55 f.; Jackson 2003a & 2003b*).

Schon in den 1990er Jahren wurden einzelne Komponenten dieses Modells verändert: die Gebühren wurden erhöht; die Einkommensschwelle für die Rückzahlung wurde gesenkt; die Prozentsätze für die Rückzahlung wurden mehrfach angehoben; die Höhe des Nachlasses auf Zahlungen im Voraus wurde angehoben; weitere Möglichkeiten der freiwilligen Teilzahlung wurden eingerichtet und die Möglichkeiten der Inanspruchnahme für Nicht-Australier wurden stark begrenzt (vgl. *Jackson 2003a & 2003b*).

2.3 Phase II (1996-2004): Die Zulassung von Vollzahlern und die Differenzierung der Studiengebühren

1996 wurde es den Hochschulen freigestellt, zusätzlich zu den staatlich subventionierten „Commonwealth-supported“ (CS)-Studienplätzen in begrenztem Umfang Studienplätze für Vollzahler bereitzustellen. Die Höhe der Gebühren für Vollzahler konnte zwar von den Hochschulen selbst festgesetzt werden, sollte jedoch vollkostendeckend angelegt sein. Der Vollzahler-Status implizierte höhere Chancen auf einen Studienplatz. Zudem wurde die einheitliche Gebühr für CS-Studierende durch ein differenziertes System ersetzt. Ausgerichtet an den Kosten der Studiengänge und an den zu erwartenden Einkommen der Absolventen wurden drei Gebühren-Gruppen (3.300A\$, 4.700A\$ & 5.500A\$ pro Jahr) eingeführt – womit die Gebühren im Schnitt um 40% angehoben wurden. Ferner wurde die Einkommensschwelle für die Rückzahlung weiter abgesenkt und 2001 ein Unterstützungssystem für Gebühren im Postgraduierten-Bereich eingerichtet, das „Postgraduate Education Loan Scheme“ (PELS) (vgl. *Jackson 2003a & 2003b; Norton 2013, S. 53 & 56*).

2.4 Phase III (2005-heute): Umbau des Gebühren- und Ausweitung des Finanzierungsmodells

2005 wurde das Gebührensystem dereguliert, so dass die Hochschulen heute in einem gewissen Rahmen, der sich an den oben genannten drei Gruppen orientiert, ergänzt um eine zusätzliche Kategorie für nationale Prioritäten, die Gebühren selbst festlegen können. Das HECS-Programm wurde ausgeweitet und zu dem „Higher Education Loan Program“ (HELP) umgewandelt. Abgesehen von den „Commonwealth-supported“-Studierenden (HECS-HELP) können seit 2005 auch australische Vollzahler (FEE-HELP), Auslandsaufenthalte von australischen Studierenden (OS-HELP) und Australier, die einen höheren Berufsabschluss anstreben (VET FEE-HELP), gefördert werden sowie die Gebühren für Zusatzleistungen („*student amenities*“) (SA-HELP). Hinzu kamen (nicht aus dem

HELP finanzierte) Stipendien für Personen aus Gruppen mit niedrigerem sozio-ökonomischen Status sowie aus ländlichen und isolierten Gegenden (vgl. Chapman 2007, S. 56; Jackson 2003a & 2003b; Norton 2013, S. 7f., 40ff., 51, 53ff. & 57f.).

Der Abschlag bei Vorauszahlung wurde bis 2013 von 25% auf 10% reduziert, derjenige bei freiwilligen Extrazahlungen von 15% auf 5%. Für das Jahr 2012/13 liegt die Gehaltsgrenze für eine Rückzahlung des Darlehens bei 49.095A\$ (\approx 37.765€), die Abzahlungsrate einkommensabhängig zwischen 4% und 8% des Bruttoeinkommens. Das Darlehen wird mit der Inflationsrate verzinst; ein Erlass nach Ablauf einer gewissen Zeitspanne ist nicht vorgesehen. Bei einigen Vollzahlern, vor allem bei denjenigen, die nicht an einer Hochschule eingeschrieben sind, kommt eine einmalige 25%-Darlehensgebühr hinzu, d.h. falls Studiengebühren in Höhe von 10.000A\$ über das Darlehen finanziert werden, beträgt die zurückzuzahlende Summe 12.500A\$ (Norton 2013, S. 44; vgl. Chapman 2007, S. 56; Jackson 2003a; Norton 2013, S. 42)

3. Überlegungen zur Übertragbarkeit des australischen Modells auf Deutschland

In ausgewählten Punkten soll im Folgenden kurz diskutiert werden, welche lessons learnt aus den australischen Erfahrungen gezogen werden können, falls in einiger Zeit die derzeit erfolgende Abschaffung der Studienbeiträge kritisch hinterfragt wird und Alternativen gesucht werden. Zuletzt werden einige offene Fragen gelistet.

3.1 Empfehlungen

Nachlagerung der Beiträge sichert klar kommunizierbar Sozialverträglichkeit!

Für ein an Australien angelehntes „neues deutsches Beitragsmodell“ ist die Frage nach möglichen Abschreckungswirkungen zentral, um soziale Ungerechtigkeiten von vornherein zu minimieren. Hinzu kommen die rechtlich-sozialen Gründe, wie die Sicherung des Zugangs zum Studium für alle entsprechend der Begabung oder die Wahrung gleicher Bildungschancen (HIS 2005a, S. 2, Bezug nehmend auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Januar 2005).

Das Thema eventueller sozialer Ungerechtigkeiten, verursacht durch den Einfluss des finanziellen Hintergrunds potentieller Studierender und den Auswirkungen einer unterschiedlich ausgeprägten Verschuldungsbereitschaft (ABS 2008, S. 11; HIS 2005a, S. 3 & 15f.; Ziegele 2006, S. 284), wurde in Australien viel diskutiert und darüber hinaus mehrfach wissenschaftlich untersucht. Das Gesamturteil der allermeisten Untersuchungen fällt dahingehend aus, dass in Australien keine Abschreckungswirkungen für Personen aus Gruppen mit niedrigerem sozio-ökonomischen Status beobachtet werden konnten (vgl. Chapman 2007, S. 58ff.; HIS 2005a, S. 21ff.; Jackson 2003a; Ziegele 2006, S. 270), was für die Aufnahme eines Studiums, die Entscheidung für bestimmte Institutionen und die Fächerwahl gleichermaßen gilt.

Grundlegend nutzt das Modell nachgelagerter Studienbeiträge mit einkommensabhängiger Rückzahlung die einzige Finanzierungsquelle, die allen Studieninteressierten offen steht und nicht mit dem Ziel des offenen Hochschulzugangs und einem effizienten Studieren konfligiert – das zukünftige, studienbedingt in der Regel höhere Einkommen (vgl. *HIS 2005a*, S. 14). Eine der Grundannahmen des nachgelagerten, einkommensabhängigen Finanzierungsmodells hat sich bewahrheitet: Wenn die Individuen kein Risiko tragen, da nur rentable ‚Investitionen‘ in Humankapital zu einer Zahlungsverpflichtung führen und insofern alle Risiken vom Staat übernommen werden, können Studienbeiträge sozialverträglich gestaltet und psychologische Abschreckungswirkungen vermieden werden (*Ziegele 2006*, S. 284).

Entscheidend ist dabei ein in Australien anders als in Deutschland nuancierter Gerechtigkeitsbegriff: Während das deutsche Studienfinanzierungsmodell bislang über Umverteilungen herkunftsbezogenen Gerechtigkeit herzustellen sucht, folgt das australische Modell eher einem lebenszeitorientierten Gerechtigkeitsbegriff (intertemporale Gerechtigkeit in Bezug auf Lebenszeiteinkommen), verbunden mit einer Sicherung von Zugangsgerechtigkeit.

Auch in Bezug auf die zeitweise sieben deutschen Gebührenmodelle konnten nennenswerte abschreckende Effekte empirisch nicht nachgewiesen werden (entsprechende Studien diskutiert *Müller 2013a*, S. 8-14). Die Umsetzung war, vor allem aufgrund des Angebots von Beitragsdarlehen (jedes der sieben „Gebührenländer“ hielt staatlicherseits ein Refinanzierungsangebot für Studierende vor), weitgehend sozialverträglich gestaltet. Allerdings ist in Deutschland die Bedeutung klarer Kommunikation unterschätzt worden. Ein Beispiel verdeutlicht die darin liegenden Chancen: In der Freien und Hansestadt Hamburg wurde ab dem Wintersemester 2008/2009 kurzfristig eine weithin als grundlegend empfundene Modifikation des dortigen Studienbeitragsmodells umgesetzt. Das bisherige System der Studiengebühren (500 Euro pro Semester) wurde durch ein Modell „nachgelagerter Studiengebühren“ abgelöst; die Zahlungspflicht bezog sich somit nicht auf die Studierenden, sondern auf die Absolventen. Studienbeiträge von 375 Euro pro Semester wurden erst nach Ende des Studiums fällig (bei Erreichen einer Einkommensgrenze von 30.000 Euro brutto p. a.); eine studienbegleitende Sofortzahlung der Studierenden war allerdings auch möglich. Sämtliche Kosten, die durch die Stundung entstanden, trug das Land. Dieses „Hamburger Modell“ stieß in den Medien auf enormes Interesse; so schrieb etwa die FAZ, es handele sich um „einen Schritt hin zu mehr Verstand in der Gebührenfrage“ (Jürgen Kaube in der FAZ vom 24. April 2008). Faktisch waren die Unterschiede zum bisherigen Modell nicht sonderlich gravierend, da das staatliche Darlehensangebot bei Bedarf zuvor bereits eine Nachlagerung ermöglichte. Aber die klare Kommunikation der Nachlagerung als Regelfall führte zur positiveren Aufnahme und Akzeptanz in der Öffentlichkeit.

Ein neues deutsches Gebührenmodell sollte über ein nachgelagertes Modell von Studienbeiträgen klar als Regelfall kommunizieren, dass ein Studium nicht von der sozialen Herkunft oder den individuellen finanziellen Voraussetzungen abhängt – „die Zahlungspflicht entsteht erst durch die Zahlungsfähigkeit selbst“ (*Winter 2011*, S. 127).

Gebühren an ECTS-Punkte koppeln!

In Neuseeland, einem weiteren Land mit elaborierten Unterstützungsmöglichkeiten

bei der Studienfinanzierung, werden einige Parameter, z.B. der Zugang zu Darlehen für Lernmittel und Lebenshaltungskosten oder die Darlehensobergrenze, über „equivalent full-time student“-Werte (EFTS) berechnet, welche auch Grundlage der Studiengebühren sind.¹ Auch wenn diese Berechnungen in Neuseeland recht kompliziert sind und ein Einbezug in das Gebührenfinanzierungsmodell von der Ausgestaltung der Gebühren selbst abhängt, könnte eine Koppelung des Systems an EFTS oder ECTS die Flexibilität stark erhöhen (Stichworte Teilzeitstudierende, Familienfreundlichkeit; vgl. von Stuckrad et al. 2009, S. 54ff.; Ziegele 2006, S. 276f.).

Die „nachlaufenden Gebühren“, die direkt den jeweiligen Hochschulen zu Gute kommen sollten, könnten auch in Deutschland bei mehreren besuchten Hochschulen etwa nach Anzahl der jeweils erworbenen ECTS-Punkte aufgeteilt werden; ggf. sogar zu hochschulindividuell festgelegten „Preisen“ (bei staatlich festgelegten Höchstgrenzen).

Bund als Darlehensgeber vorsehen!

In dem australischen Modell übernimmt der Staat die Funktion des Darlehensgebers. Dies empfiehlt sich auch für Deutschland. Ein nennenswerter privater Markt für Studienkredite, die für Studienbeiträge und Lebenshaltungskosten nutzbar sind, hat sich bislang nicht entwickelt. Es gibt zwar einige private Anbieter, deren Marktanteil beträgt aber nur unter 3 % (Müller 2013b, S. 15). Nicht einmal für „gute Risiken“ (also leistungsstarke Studierende in Fächern mit hohen Einkommenserwartungen) stellen private Anbieter derzeit in größerem Umfang attraktive Angebote zur Verfügung. Die Zinssätze staatlicher oder staatsnaher Anbieter, die sich auf Deutschlands Top-Rating als Schuldner mit bester Bonität stützen können, können sie ohnedies kaum unterbieten. Ein breites, offenes Angebot zu günstigen Konditionen für alle wird also in absehbarer Zukunft nur durch staatliche Akteure realisierbar sein.

In den zeitweise sieben deutschen Gebührenländern war es zwar ebenfalls so, dass jeweils eine Landesbank oder die KfW im Auftrag des Landes ein Gebührendarlehen vorhielt (Müller et al. 2006). Diese Zersplitterung in Einzelmodelle hatte allerdings zur Folge, dass innerdeutsche Mobilität zu parallelen, völlig losgelösten Rückzahlungsverpflichtungen führte. Ein bundesweites System würde diese Schwierigkeiten vermeiden.

Darlehensangebot staatlich subventionieren!

Die deutschen Beitragsdarlehens-Modelle der Länder (und der KfW-Studienkredit) waren nie zinsfrei. In Australien werden die Darlehen hingegen nur an die Inflationsrate angepasst – ähnlich wie in Neuseeland (MoE 2012, S. 19) –, mit Ausnahme der Darlehen für Vollzahler.

Derzeit besteht in Deutschland eine Niedrigzinsphase – die Kapitalaufnahme der Studierenden über marktlich verzinste Angebote kann allerdings bei veränderter konjunktureller Lage aufgrund mangelnder dinglicher Sicherheiten bei Investitionen in Humankapital und größerer Risiken für die Darlehensgeber (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Tod oder Umzug des Schuldners) zu sehr hohen Zinsen und einer

¹ Da die Universitäten je nach Kurs unterschiedliche Gebühren verlangen, wird die Berechnung der Gebühren etwas komplexer, wie die Übersicht der University of Otago zeigt. (s. <http://www.otago.ac.nz/study/fees/>).

Selektion potentieller Darlehensnehmer führen, was die Sozialverträglichkeit und die finanzielle Ergiebigkeit des Gebührensystems beeinträchtigen würde. Notwendig sind insofern eine Bündelung der Darlehen und eine Umlage der Risiken (zumindest in Teilen) auf die staatliche Seite (vgl. HIS 2005a, S. 14).

In einem zukünftigen deutschen Beitragsmodell sollte die Nachlagerung der Studienbeiträge insofern staatlich subventioniert werden, so dass durch die Verschiebung der Beitragspflicht den Studierenden während des Studiums keine zusätzlichen Kosten entstehen. Ein Null-Prozent-Zinssatz in der Phase des Studiums, wie dies zeitweise bereits im Saarland umgesetzt war, ermöglicht eine eindeutige und unmissverständliche Kommunikation (klare Botschaft: „Kosten fallen erst bei Absolventen an“; „keine Zahlungsverpflichtung im Studium“) mit relativ geringen finanziellen Mitteln.

Eine vollständige Subventionierung über einen Nullzinssatz auch während der Rückzahlungsphase erscheint nicht nötig, sie würde Mitnahmeeffekte begünstigen: das Angebot würde unter Umständen auch von denjenigen in Anspruch genommen, die es eigentlich nicht nötig hätten. Eine geringe Verzinsung in der Rückzahlungsphase sollte hinreichend sein, um einerseits Mitnahmeeffekte zu vermeiden und andererseits bei Herkunftsgruppen mit Verschuldungsängsten keine abschreckende Wirkung entfalten. Es wäre also ratsam, staatlicherseits einen Teil des Ausfallrisikos zu tragen sowie die Kosten der Verlagerung einer Rückzahlungspflicht auf das Berufsleben, vor allem angesichts der bei Einführung des Modells entstehenden Finanzierungslücke – denn die finanziellen Effekte sollten den Hochschulen (und damit den Studierenden) unmittelbar zugutekommen.

Zu diskutieren ist, ob Absolventen dann die nachlaufenden Studienbeiträge in Form flexibel gestaltbarer, niedrig verzinsten Rückzahlungsraten oder über eine einkommensabhängige Rückzahlung im Sinne eines festen Prozentsatzes vom Bruttoeinkommen leisten sollten.

Umfassendes „Student Funding“-Angebot schaffen!

Die Finanzierung der Lebenshaltungskosten ist in Australien nicht in das Darlehensmodell integriert – was gegenwärtig bei einer sich diversifizierenden Studierendenschaft zu finanziellen Problemlagen eines nicht unerheblichen Teils der Studierenden führt (*Universities Australia 2013*) –, in Neuseeland hingegen schon. Dort ist es möglich, sich über ein einziges E-Government-Portal für staatliche Unterstützung und ein Studentendarlehen zu bewerben, wobei durch letzteres Studiengebühren, Lernmittel und Lebenshaltungskosten abgedeckt werden können. Deutschland sollte bei einer zukünftigen Etablierung von Studienbeiträgen diesem Beispiel folgen.

Die individuelle Studienförderung in Deutschland krankt (abgesehen von der zur Zeit nicht mehr existenten regionalen Zersplitterung der deutschen Gebührenmodelle) insgesamt an einer zu engen inhaltlichen Differenzierung und Spezifizierung der einzelnen Bausteine: Förderinstrumente auf individueller Ebene, etwa BAföG, Stipendien, Bildungskredit des Bundesverwaltungsamtes und KfW-Studienkredit (für Lebenshaltungskosten) sind nicht eingebunden in ein umfassendes Gesamtmodell staatlicher Studienförderung.

Dies kann zu der skurrilen Situation führen, dass ein Absolvent, wenn er, zum Teil BAföG-finanziert, sein Studium in NRW begonnen, in Bayern fortgesetzt und im

letzten Semester nach Auslaufen der BAföG-Förderungshöchstdauer auch noch einen KfW-Studienkredit in Anspruch genommen hat, parallel vier Rückzahlungspflichten befriedigen muss. Die Rückzahlungsmodalitäten der Angebote (etwa in Bezug auf Mindesteinkommen) sind nicht harmonisiert oder aufeinander bezogen (Ausnahme: die Höhe der maximalen Rückzahlungsverpflichtung bei Studienbeitragsdarlehen ist bzw. war gekoppelt an die BAföG-Rückzahlungshöhe). Das hat, abgesehen von komplizierten und – aufgrund der kaum absehbaren Wechselwirkungen – nicht risikofreien Rückzahlungsbedingungen, negative Konsequenzen auf die Transparenz von individuellen Finanzierungsoptionen.

Das CHE hat in dem Papier „Neue Wege für das BAföG“ (von Stuckrad et al. 2009) konkrete Vorschläge für ein bundesweites neues „Student-Funding-System“ erarbeitet. Kerngedanke: Unter dem Dach eines neuen BAföG sollte ein umfassendes und wirkungsvolles „Student Funding“-System aufgebaut werden, das im Sinne größerer Transparenz und Anreizwirkung die verwirrende Vielfalt der bislang getrennten staatlichen Finanzierungsinstrumente bündelt. BAföG als bewährte, starke Marke wäre eine ideale Basis für eine Zusammenführung der Zahlungsströme und Abwicklungswege des KfW-Studienkredits, des „Bildungskredits“, möglicher Studienbeitragsdarlehen und ggf. auch des Deutschlandstipendiums.

Ausnahmen und Befreiungen auf das Wesentliche konzentrieren!

Die Ausgestaltung des Gebührenfinanzierungsmodells hat Auswirkungen auf die finanzielle Ergiebigkeit der Gebühren für das Hochschulsystem. Bemisst man letztere über die Nettoeinnahmen (vgl. HIS 2005b, S. 16), also die potentiellen Einnahmen abzüglich der Kosten für Verwaltung, Ausfallsicherung, Zinssubventionierungen (Studien- und Rückzahlungsphase), Freiplätze und Stipendien, wird dieser Einfluss deutlich.

In einem „neuen deutschen Modell“ wären die Verwaltungskosten abhängig von der Ausgestaltung der Darlehensverwaltung und den Modalitäten der Rückzahlung; in Australien werden diese auf weniger als 5% der Gesamteinnahmen beziffert (vgl. Chapman 2007, S. 55 & 58ff.). Weitere Unterschiede bei einem deutschen Modell könnten durch die Gesamthöhe der Schulden, so im Falle des Einbezugs der Lebenshaltungskosten in die Darlehen, oder eine andere Ausgestaltung der Gratifikationen bei vorzeitigen Rückzahlungen oder Zahlungen im Voraus entstehen. Falls diese Verwaltungskosten nicht gänzlich durch den Staat getragen werden, würde dies die Ergiebigkeit der Gebühren direkt beeinflussen. Zwar müssen aufgrund möglicher Unterschiede die Daten aus anderen Ländern mit Vorsicht behandelt werden, ein erster Einblick wird jedoch möglich.

Die insgesamt ausstehenden Schulden unter dem australischen HELP-Programm beliefen sich 2012 auf 26,3 Mrd. A\$. Dabei wurde der reale Wert dieser Schulden von der Regierung auf 19,4 Mrd. A\$ geschätzt, d.h. in etwa 70% (vgl. Norton 2013, S. 43). Der nominale Wert des neuseeländischen Darlehenspools betrug 2012 12,97 Mrd. NZ\$, wohingegen dessen Bilanzwert bei 8,29 Mrd. NZ\$ lag, d.h. in etwa 64% (MoE 2012, S. 44).

Mit Blick auf die Sozialverträglichkeit wie gleichermaßen auch mit Blick auf die finanzielle Ergiebigkeit sind die Optionen staatlicher Einflussmöglichkeiten relevant

(vgl. Ziegele 2006, S. 284). In Australien werden leistungsabhängige Stipendien bzw. Freiplätze vergeben. Grundsätzlich bestehen Gestaltungsmöglichkeiten des Darlehenssystems mit der Festlegung derjenigen Personengruppen, die die Darlehen in Anspruch nehmen können, möglichen Nachlässen (etwa bei Zahlungen im Voraus), der Verzinsung, den Einkommensgrenzen für die Rückzahlung, den Prozentsätzen der Rückzahlung, Schuldenobergrenzen und Verjährungsfristen.

Hier gilt es, eine gesunde Balance zu halten: Bei der Höhe der Einkommensgrenze etwa muss beachtet werden, dass diese nicht zu gering ausfällt, da ansonsten die Abschreckungswirkungen zu groß werden, andererseits aber auch nicht zu hoch, da dies zu größeren Ausfällen führen würde (vgl. HIS 2005a, S. 16; Ziegele 2006, S. 284f.). Ähnliche Überlegungen müssten auch für eine mögliche Option des Erlöschens der Schulden nach einer bestimmten Zeitspanne angestellt werden. Die konkrete Bestimmung der anderen Faktoren ist vor allem für die Vermeidung von Mitnahmeeffekten relevant. Nicht zuletzt stellt sich die Frage, auf welcher (Verwaltungs-)Ebene die Maßnahmen zur Sicherung der Sozialverträglichkeit angesiedelt werden und ob die Finanzierung aus den Gebühren heraus erfolgen soll (vgl. HIS 2005a, S. 16 & 2005b). Die finanzielle Ergiebigkeit des Gebührensystems wird unmittelbar minimiert, wenn Ausfallsicherung und Nachlässe etc. teilweise oder vollständig aus den Gebühren selbst finanziert werden müssen.

Grundsätzlich sollte in einem zukünftigen deutschen Modell der Ansatz gewählt werden, die Nachlagerung der Zahlungspflicht als entscheidendes Element der Sozialverträglichkeit anzusehen. Damit relevante finanzielle Mehreinnahmen entstehen, erscheint es unumgänglich, alle Studierende, die von einer akademischen Bildung profitieren, an den Kosten des Studiums finanziell zu beteiligen. Grundsätzlich sind auch bei allgemeinen Studienbeiträgen Ausnahmen denkbar, etwa für Studierende mit körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen, für Studierende, die Kinder betreuen sowie Studierende, die Angehörige pflegen. Der Staat sollte sozialpolitische Förder- und Befreiungsmaßnahmen, die er setzt, auch finanzieren – dabei sollte er sich auf das Notwendigste beschränken. Ist das Grundmodell der Beiträge durchdacht und transparent (zur Bedeutung der Transparenz siehe oben sowie HIS 2005, S. 28ff.; Ziegele 2006, S. 284), sind neben den o.g. weitere Befreiungen schlicht nicht notwendig. Entschieden werden muss dabei auch die Frage, ob die Befreiungen das ganze Studium umfassen sollten oder als Nachteilsausgleich die studienzeitverlängernde Wirkung der besonderen Situation abgefangen werden sollte.

Gebührensysteem über Monitoring begleiten!

In Australien wurde ebenso wie in Neuseeland ein dauerhaftes Berichtssystem eingeführt. Für ein „neues deutsches Modell“ wäre ebenfalls zu fragen, wie die finanziellen und sozialen Auswirkungen des Gebührensystems belastbar evaluiert werden können und wie die Möglichkeit eventuell notwendiger sachlich fundierter und sensibler Nachsteuerung sichergestellt werden kann.

Auch hier stünde eigentlich der Staat in der Verantwortung (etliche Gebührenländer hatten ja auch bereits kontinuierliche Berichtssysteme installiert, NRW ließ sich etwa vom Deutschen Studentenwerk und dem Stifterverband monitoren), in zweiter Linie die Hochschulen. Denkbar wäre auch eine institutionelle Lösung in Ähnlichkeit zu dem „Office for fair access“ in England, welches mit Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet die Politik der Hochschulen überwacht. In jedem Fall ist im Monitoring

eine wesentliche Aufgabe des Staates zu sehen.

Stabile Rahmenbedingungen schaffen!

Das australische Modell hat dadurch an Akzeptanz verloren, dass mehrere Komponenten des Gebühren- und Rückzahlungsmodells schon kurz nach Einführung und wiederholt in eine für Studenten/Absolventen ungünstige Richtung abgeändert wurden. Insbesondere die Möglichkeit, Vollzahler (mit höheren Chancen auf einen Studienplatz) zuzulassen, ist in Australien auf viel Kritik gestoßen, was bei einer ähnlichen Gebührenpolitik in Deutschland nicht anders sein dürfte.

Mit der Transformation hin zu dem HELP ist das australische System unübersichtlicher und unausgewogener geworden. Für Studiengebühren und zusätzliche Gebühren der Hochschulen müssen jeweils eigene Darlehensanträge gestellt werden und während das Darlehen für CS-Studierende zinsfrei ist, wird von (den meisten) Vollzahlern eine Darlehensgebühr von 25% verlangt (*Norton 2013, S. 44*).

Die konkrete Ausgestaltung eines neuen deutschen Modells sollte insofern am Anfang nicht zu großzügig gestaltet und auch über die Zeit möglichst stabil gehalten werden. Studierende werden durch laufende Modellanpassungen irritiert; v.a. subjektiv als Verschlechterung wahrgenommene Änderungen mindern die Attraktivität einer Studienaufnahme. Hochschulen scheuen zu Recht langfristig bindende Ausgaben – also auch Investition in Personal –, wenn langfristige Finanzplanungen aufgrund von unabsehbaren politischen Perspektiven nicht möglich sind. Eine mittel- und langfristig wirksame Hochschulstrategie ist darauf angewiesen, dass die wesentlichen politischen Entscheidungsgrundlagen länger als eine Wahlperiode gelten.

Staatliche Ausgaben durch Studienbeiträge ergänzen, nicht ersetzen!

Zusätzliche Einnahmen durch Studienbeiträge sollten die Länder nicht verführen, sich aufgrund der „Drittmittel für die Lehre“ ihrerseits schrittweise aus der Hochschulfinanzierung zurückzuziehen. Wenn die Studienbeiträge der Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen entgegenwirken und zu einer Qualitätssteigerung führen sollen, muss gesichert sein, dass die durch sie generierten Mehreinnahmen nicht lediglich sinkende staatliche Ausgaben kompensieren.

In Australien ließ sich genau dieser fatale Trend einige Jahre nach Einführung der Studiengebühren beobachten: Das Wachstum der Ausgaben für den Hochschulbereich wurde im Zeitraum von 1995 bis 2005 größtenteils durch eine Steigerung der privaten Ausgaben erreicht und bei der Grundfinanzierung der Studienplätze wurden öffentliche teilweise durch private Mittel ersetzt (*Commonwealth of Australia 2008, S. 147; DEEWR 2011, S. 3ff.; Norton 2013, 41f.*).

3.2 Offene Fragen

Anspruch ausländischer Studierender klären!

In Australien sind in Bezug auf die Vorfinanzierung der Gebühren (so gut wie) nur australische Staatsbürger anspruchsberechtigt und eine Ausweitung des Modells auf ausländische Studierende, die eine relevante Einnahmequelle der Hochschulen darstellen, nicht absehbar.

Abgesehen von rein hochschulpolitischen Erwägungen, z.B. der angestrebten Internationalisierung deutscher Hochschulen, gälte es auch in Deutschland, den Anspruch ausländischer Studierender in Deutschland (sowie deutscher Studierender im Ausland) zu klären; zudem müsste die Rechtsprechung der EU berücksichtigt werden. Zur ersten Orientierung: der Erhalt von Darlehen und Stipendien zur Begleichung von Unterrichtsgebühren darf nicht von der Nationalität abhängig gemacht werden, im Gegensatz zu Unterhaltsstipendien und -darlehen, durch die ein Mitgliedstaat nicht unverhältnismäßig belastet werden darf und die deshalb erst bei einem Daueraufenthaltsrecht gewährt werden müssen (*Europäische Kommission 2011, S. 11f. & 15f.*). Dementsprechend steht die Gebührenrefinanzierung der ‚Student Loans Company‘ im UK allen EU-Bürgern offen, im Gegensatz zu der Unterstützung bei den Lebenshaltungskosten. Für Nicht-EU-Studenten gelten diese Regelungen zwar nicht, doch auch deren Behandlung muss genauer geklärt werden. In NRW z.B. wurden zu „Gebührenzeiten“ für Nicht-EU-Studenten teilweise höhere Beiträge verlangt – dies stieß auf Kritik, da ihnen nicht im Gegenzug mehr Service geboten wurde.

Administrative Abwicklung klären!

Die Verwaltung der Darlehen muss – hier nur bezogen auf Studienbeiträge – verschiedene Anforderungen erfüllen: sie muss

- die einkommensabhängige Rückzahlung ermöglichen, indem sie die Zahlungen an die Darlehensnehmer veranlasst bzw. die Gebühreneinzahlungen an die Hochschulen gleich selbst übernimmt,
- die Rückzahlungen der Absolventen entgegennehmen² und
- die Ausfallrisiken umlegen (oder durch staatliche Mittel ausgleichen).

Bei all diesen Anforderungen sollte die Verwaltung so schlank bleiben, dass es weder auf individueller Seite der Studierenden zu hohen Kosten noch auf Seite der Hochschulen zu starken Mindereinnahmen kommt. Nicht zuletzt muss sichergestellt werden, dass bei aller sinnvollen Zentralisierung Einheitspreise mit negativen Folgen für den Wettbewerb vermieden werden – Beitragshöhen sollten durch die Hochschulen bis zu einer staatlich festgelegten Maximalgrenze autonom definiert

² Hier gibt es auch im Sinne der Ergiebigkeit der Beiträge Verschiedenes zu beachten. So werden etwa in Bezug auf die australischen Nutzer Berechnungen zufolge die kumulativen Verluste durch Emigration im australischen System (ohne FEE-HELP) bis in zehn Jahren auf mehr als 1 Mrd. A\$ angewachsen sein (*Woodward 2012*). In Neuseeland wurde dieses Problem angegangen, indem Darlehensnehmer eine Kontaktperson angeben müssen, die über ihren Aufenthalt Auskunft geben kann und Auslandsaufenthalte von mehr als sechs Monaten beim Finanzamt gemeldet werden müssen. Solange für Tätigkeiten im Ausland kein Rückzahlungsurlaub beantragt wird, werden andere Rückzahlungskonditionen fällig und die Zinsfreiheit endet.

werden können.

Hier ist zu klären, wo die administrative Abwicklung verortet werden sollte. Da ein zumindest partielles „Versacken“ im allgemeinen Staatshaushalt bei einer Abwicklung über das Finanzamt leichter denkbar erscheint, könnte – wie jetzt bereits beim BAföG durch die Studentenwerke praktiziert – eine Abwicklung des bundesweiten Darlehenssystems (das wie oben dargestellt künftig auch die übrigen staatlichen Studienförderungen umfassen sollte) im Rahmen staatlicher Auftragsverwaltung umgesetzt werden.

Benutzte Quellen:

Berthold, C./Gabriel, G./Herdin, G./von Stuckrad, T. (2012): Modellrechnungen zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen in Deutschland. Online: http://www.che.de/downloads/CHE_AP152_Studienanfaengerprognose.pdf, abgerufen am 19.07.2013.

Chapman, B./Sinning, M. (2011): Student Loan Reforms for German Higher Education: Financing Tuition Fees. Online: http://www.wi-essen.de/media/content/pages/publikationen/ruhr-economic-papers/REP_11_244.pdf, abgerufen am 17.07.2013.

Chapman, B. (2007): Higher Education Financing in Australia. In: CESifo DICE Report. Journal for Institutional Comparison 5,2, S. 55-61.

Commonwealth of Australia (2008): Review of Australian Higher Education. Final Report. Canberra. Online: http://www.innovation.gov.au/HigherEducation/Documents/Review/PDF/Higher%20Education%20Review_one%20document_02.pdf, abgerufen am 23.07.2013.

Department of Education, Employment and Workplace Relations (DEEWR) (2011): Higher Education Base Funding Review. Final Report, o.O. Online: http://www.innovation.gov.au/HigherEducation/Policy/BaseFundingReview/Documents/HigherEd_FundingReviewReport.pdf, abgerufen am 23.07.2013.

Europäische Kommission (2011): Rechte als Student im Ausland: Ein Leitfadens zu den Rechten mobiler Studierender in der Europäischen Union. Luxemburg.

Hochschul-Informationssystem (HIS) (2005a): HIS-Dokumentation zu Studiengebühren/Studienbeiträgen. Teil I – Erwartete Effekte und internationale Erfahrungen. Hannover. Online: <http://www.his.de/pdf/23/HIS-Dokumentation-Studiengebuehren-I.pdf>, abgerufen am 25.07.2013.

Hochschul-Informationssystem (HIS) (2005b): HIS-Dokumentation zu Studiengebühren/Studienbeiträgen. Teil II – Verfahren zur Sensitivitätsanalyse der Einnahmepotenziale von Studiengebühren – Einfluss verschiedener Darlehens-, Stipendien- und Freiplatzlösungen. Hannover. Online: <http://www.his.de/pdf/23/HIS-Dokumentation-Studiengebuehren-II.pdf>, abgerufen am 25.07.2013.

Jackson, K. (2003a): The Higher Education Contribution Scheme. Online: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/archive/hecs, abgerufen am 25.02.2013.

Jackson, K. (2003b): Higher Education Funding Policy. Online: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/archive/hefunding, abgerufen am 25.02.2013.

Marquardt, W. (2011): Neuere Entwicklungen der Hochschulfinanzierung in Deutschland. Online: http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/VS_Bericht_Juli_2011.pdf, abgerufen am 16.07.2013.

Ministry of Education (MoE) (2012): Student Loan Scheme. Annual Report October 2012.

Müller, U. (2013a): Studienbeiträge - vorerst gescheitert?. In: Benz, W./Kohler, J./Landfried, K. (Hrsg.): Handbuch Qualität in Studium und Lehre (C/4/2). Berlin, S. 1-38. Online: www.che.de/zwischenbilanz-studienbeitraege, abgerufen am 25.07.2013.

Müller, U. (2013b): CHE-Studienkredit-Test 2013. Online: http://www.che.de/downloads/AP165_CHE_Studienkredit_Test_2013.pdf, abgerufen am 16.07.2013.

Müller, U./Ziegele, F./Langer, M.F. (2006): Studienbeiträge: Regelungen der Länder im Vergleich. Online: http://www.che.de/downloads/Vergleich_Gebuehrengesetze_AP78.pdf, abgerufen am 01.03.2013.

Norton, A. (2013): Mapping Australian higher education. 2013 version. o.O.

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft/Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) (1998): Modell für einen Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen (Studienbeitragsmodell). Essen/Gütersloh. Online: <http://www.che.de/downloads/Stgebmod.pdf>, abgerufen am 25.07.2013.

von Stuckrad, T./Müller, U./Ziegele, F. (2009): Neue Wege für das BAföG. Vorschläge zur Weiterentwicklung des staatlichen Beitrags zur Studienfinanzierung. Online: http://www.che.de/downloads/CHE_AP122_BAfoeG_Reform.pdf, abgerufen am 01.03.2013.

Universities Australia (2013): University students finance in 2012. A study of the financial circumstances of domestic and international students in Australia's universities. o.O. Online: <http://www.universitiesaustralia.edu.au/resources/272/1622>, abgerufen am 23.07.2013.

Winter, S./Pfitzner, A. (2012): Die Studiengebührenlüge. Wie die Republik Bildung vernichtet und die Armen abzockt. Bochum.

Winter, S. (2011): Erst studieren, dann zahlen. Ein Plädoyer für nachgelagerte Studienbeiträge. In: Forschung und Lehre 2|2011, S. 127.

Woodward, S. (2012): Campus Review: Hecs black hole reaches A\$500m. In: Times Higher Education 28. März 2012. Online: <http://www.timeshighereducation.co.uk/story.asp?storycode=419493>, abgerufen am 28.02.2013.

Ziegele, F. (2006): The German Tuition Fee Debate: Goals, Models and Political Implications of Cost-Sharing. In: Teixeira, P.N./Johnstone, D.B./Rosa, M.J./Vossensteyn, H. (Hrsg.): Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?. Dordrecht, The Netherlands, S. 265-293.