

## Studienbeiträge – Vorerst gescheitert?!



Ulrich Müller

Der Trend zeichnete sich bereits seit einigen Jahren ab: Den Studienbeiträgen in Deutschland läutet deutlich vernehmbar das Totenglöcklein. Von den zunächst sieben Gebührenländern blieben zuletzt nur noch Niedersachsen und Bayern übrig. In Niedersachsen haben die Gebühren die Landtagswahl Anfang 2013 politisch nicht überlebt, und in Bayern wurden die Studiengebühren mit Blick auf ein als bedrohlich empfundenenes Volksbegehren lebendig begraben. Damit ist – zumindest zunächst – das bundesweite Aus für allgemeine Studienbeiträge besiegelt.

Welche Auswirkungen hat das Aus der Studienbeiträge auf die Hochschulen? Woran sind die Studiengebühren in Deutschland überhaupt gescheitert? Sind sie überhaupt endgültig gescheitert? Es lohnt sich, genauer hinzusehen. Für einen Nachruf ist es zu früh; Totgesagte leben manchmal länger.

Gliederung	Seite
<b>1. Rückblick: die Einführung von Studienbeiträgen in Deutschland</b>	<b>2</b>
<b>2. Zwischenbilanz: die Wirkung der Studienbeiträge in Deutschland</b>	<b>6</b>
2.1 Ansatz der Wirkungsanalyse	6
2.2 Befürchtete negative Effekte	8
2.2.1 Abschreckungseffekte	8
2.2.2 Versickern der Beitragseinnahmen	15
2.2.3 Tendenz zu „Schmalspur-Hochschulen“ und „Schmalspur-Studenten“?	20
2.3 Erhoffte positive Effekte	20
2.3.1 Quantitative Ausweitung der Studienplätze	20
2.3.2 Minderung der Umverteilung	21
2.3.3 Minderung der Unterfinanzierung und Qualitätssteigerung	21
2.3.4 Einnahmendifferenzierung	24
2.3.5 Verstärkung der Nachfrageorientierung	24
2.3.6 Anreiz zu größerer Reflexion von Studienentscheidungen	26
2.4 Zwischenfazit	26
<b>3. Ausblick: denkbare Handlungsalternativen und Beitragsoptionen</b>	<b>28</b>
3.1 Kompensation durch Steuermittel	28
3.2 Studienbeiträge für Teilgruppen	29
3.3 Absolventensteuer	31
3.4 Graduate Contribution	32

## 1. Rückblick: die Einführung von Studienbeiträgen in Deutschland

### Studienbeiträge: in der Praxis gescheitert?

Ab 2014 wird in Deutschland kein Land mehr allgemeine, d. h. nicht nur für bestimmte Zielgruppen relevante, Studiengebühren erheben; 2007 waren es noch sieben Länder. Angesichts der eindeutigen Entwicklung drängt sich die naheliegende Frage auf, warum diese Reform, eine der bedeutsamsten im Hochschulbereich der letzten Jahre, bereits nach so kurzer Zeit wieder auf dem Rückzug ist und ob Studienbeiträge sich hierzulande in der Praxis nicht bewährt haben.



#### Definition

Streng genommen ist der Begriff „Studienbeiträge“ gegenüber „Studiengebühren“ zu bevorzugen. Eine „Gebühr“ wird für die tatsächliche, einem Individuum konkrete zuzuordnende Inanspruchnahme einer fremden Leistung erhoben und impliziert eine Kundenbeziehung. Der Begriff „Studienbeiträge“ umschreibt eine Beteiligung der Studierenden an den Kosten ihrer Ausbildung, anknüpfend an die bloße Möglichkeit der Nutzung eines Bildungsangebots, macht aber damit auch deutlich, dass Studierende in hohem Maße für den Erfolg des Studiums mit verantwortlich sind.

#### Studienbeiträge

Die Bilanz fünf Jahre nach der Einführung von Studienbeiträgen fällt je nach Position und Akteur sehr unterschiedlich aus; „kaum ein anderer bildungspolitischer Streit ist ideologisch derart aufgeladen“ wie die Diskussion um die Studienbeitragsenerhebung.<sup>1</sup> Angesichts der teilweise immer noch hitzigen und emotionalen Diskussion zum Thema – Studienbeiträge werden weiterhin von einem großen Teil der Öffentlichkeit abgelehnt – ist es umso nötiger, faktengestützt zu argumentieren und nicht allein auf „gefühlte Fakten“ zu rekurrieren.

Im vorliegenden Artikel wird daher der Versuch unternommen, anhand einer differenzierten Herangehensweise der Frage nachzugehen, ob sich Studienbeiträge in Deutschland bewährt haben oder nicht, und welche positiven und negativen Folgewirkungen bislang zu beobachten sind. Dazu werden anhand ver-

schiedenster Quellen und Daten Argumente, Fakten und Ergebnisse aufbereitet und sachlich gegenübergestellt. Abschließend werden verschiedene Zukunftsszenarien vorgestellt und bewertet.

### Erhebung von Studienbeiträgen seit 2005 möglich

Zunächst eine kurze Chronologie der bisherigen Entwicklungen: Bis 2005 waren Studiengebühren in Deutschland über Jahre hinweg ausschließlich Gegenstand eher abstrakter Auseinandersetzungen. Von verschiedenen Seiten waren über Jahre denkbare Gebührenmodelle kontrovers diskutiert, Erfahrungen anderer Staaten ausgewertet und theoretische Modellrechnungen erstellt worden. Doch 2005 erklärte das Bundesverfassungsgericht (BVG) mit einer spektakulären Entscheidung das bundesweite Verbot von allgemeinen Studienbeiträgen

<sup>1</sup> Wiarda, Jan (2009): Und noch 'ne Umfrage, Die Zeit 22.12.09, Nr. 53.

mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ungültig.<sup>2</sup> Damit stand es den Ländern offen, ihren Hochschulen die Erhebung von Studienbeiträgen zu ermöglichen.

Neun Länder verwehrten ihren Hochschulen auch nach diesem wegweisenden Urteil des BVerfG weiterhin generell die Erhebung allgemeiner Studienbeiträge für ein Erststudium. Sieben von 16 Ländern allerdings verabschiedeten in den Monaten nach dem BVerfG-Urteil Studienbeitragsgesetze und schufen damit die rechtlichen Grundlagen für die Einführung von allgemeinen Studienbeiträgen:

**Zeitweise sieben  
Gebührenländer**

- Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen waren die „Pionierländer“: In diesen Ländern wurden zum Wintersemester 2006/07 Studienbeiträge für Studienanfänger und zum Sommersemester 2007 Beiträge für alle Studierende umgesetzt. Das Land Nordrhein-Westfalen eröffnete seinen Hochschulen nur die Option, Beiträge dem Grunde nach zu erheben; die Entscheidung über die Einführung und Höhe (bis max. 500 € pro Semester) lag in Händen der Hochschulen.
- In Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg wurde zum Sommersemester 2007 eine allgemeine Beitragspflicht etabliert.
- Hessen und das Saarland führten allgemeine Studienbeiträge zu Beginn des Wintersemesters 2007/08 ein.

Trotz aller Unterschiede im Detail (etwa in Bezug auf die Entscheidungsfreiheit der jeweiligen Hochschulen<sup>3</sup>) folgten die Regelungen der „Gebührenländer“ alle einem weitgehend einheitlichen Grundansatz, der eine maximale Gebührenhöhe von 500 Euro pro Semester vorsah und den Hochschulen einen möglichst großen finanziellen Nettoeffekt aus der Studiengebühreneinnahme sicherstellte. Letzterem sollte die Kapazitätsneutralität der Beitragseinnahmen und die Zweckbestimmung der Einnahmen für Studium und Lehre dienen. Zudem sahen alle sieben Länder die Möglichkeit einer individuellen Vorfinanzierung über ein landeseigenes Darlehensangebot vor sowie die Deckelung der Rückzahlungsverpflichtung unter Einbeziehung der BAföG-Rückzahlungsverpflichtungen.

**Große Ähnlichkeit der  
Ländermodelle**

---

<sup>2</sup> BVerfG, 2 BvF 1/03 vom 26.1.2005, online unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20050126\\_2bvf000103.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20050126_2bvf000103.html).

<sup>3</sup> Ausführlicher wird der damalige Gesetzesstand dargestellt in: Müller, Ulrich; Ziegele, Frank; Langer, Markus (2006): Studienbeiträge: Regelungen der Länder im Vergleich. Arbeitspapier Nr. 78, Gütersloh, CHE; online unter [http://www.che.de/downloads/Vergleich\\_Gebuehrengesetze\\_AP78.pdf](http://www.che.de/downloads/Vergleich_Gebuehrengesetze_AP78.pdf) sowie in Ebcinoglu, Fatma (2006): Die Einführung allgemeiner Studiengebühren in Deutschland – Entwicklungsstand, Ähnlichkeiten und Unterschiede der Gebührenmodelle der Länder, HIS-Kurzinformation A 4/2006; online unter [http://www.his.de/pdf/pub\\_kia/kia200604.pdf](http://www.his.de/pdf/pub_kia/kia200604.pdf).

**Nach Regierungswechseln erste Abschaffung der Beiträge**

Schien es zunächst nicht ausgeschlossen, dass über kurz oder lang weitere Länder ihren Hochschulen die Möglichkeit allgemeiner Studienbeiträge ermöglichen würden, setzte doch innerhalb kurzer Zeit eher ein Gegenteil ein. Noch während viele Hochschulen von der zunächst praktizierten pragmatischen „Problemorientierung“ bei dem Einsatz der eingenommenen Beiträge – nämlich: Aufgreifen des akuten Handlungsbedarfs – übergangen zu einer „Strategieorientierung“ – nämlich: Verknüpfung der Verwendung mit klaren übergreifenden Zielsetzungen –, und noch bevor die mittelfristigen Effekte der Studienbeiträge überhaupt spürbar werden konnten, drehten mehrere Länder aufgrund veränderter Mehrheiten in den Landtagen das Rad zurück:

- In Hessen wurden die allgemeinen Studienbeiträge bereits nach nur zwei Semestern zum Wintersemester 2008/2009 wieder abgeschafft.
- Seit dem Sommersemester 2010 werden im Saarland keine allgemeinen Studienbeiträge mehr erhoben.
- In Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der größten Hochschuldichte Deutschlands, wurden die Studienbeiträge letztmalig zum Sommersemester 2011 erhoben.

**Kurzzeitig modifizierte Modelle in Hamburg und Baden-Württemberg**

Neben den drei genannten Ländern, die nach kurzer Zeit bereits wieder auf Studienbeiträge verzichteten, beschlossen zwei weitere zunächst umfangreiche Veränderungen:

- In der Freien und Hansestadt Hamburg wurde ab WS 2008/2009 eine grundlegende 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.
- Eine weitreichende Veränderung der Kriterien zur Beitragspflicht wurde in Baden-Württemberg beschlossen. Dort wurde zum März 2009 die so genannte Geschwisterregelung eingeführt, nach der „von der Gebührenpflicht [...] Studierende befreit werden, die zwei oder mehr Geschwister haben, von denen zwei keine Befreiung nach dieser Vorschrift in Anspruch nehmen oder genommen haben ...“.<sup>4</sup> Als Folge dieser Befreiungsregelung entstanden den Hochschulen Beitragseinbußen von durchschnittlich 30, teilweise bis zu 50 Prozent.

---

<sup>4</sup> Baden-Württembergisches Landeshochschulgebührengesetz (LHGebG), Stand 13.09.2010; § 6 Absatz 1 Satz 2.

Weitere Regierungswechsel in den Ländern führten in den Folgejahren dazu, dass auch die verblieben vier „Gebührenländer“ von ihrer Linie abwichen:

**Bundesweites Aus für Studienbeiträge**

- Die 2011 neu gewählten Landesregierungen in Hamburg und Baden-Württemberg bereiten die Abschaffung der Studiengebühren (Hamburg zum WS 2012/2013; Baden-Württemberg zum SS 2012) vor.
- In Niedersachsen wird nach der Landtagswahl am 20. Januar 2013 derzeit (Stand April 2013) die Abschaffung der Gebühren in die Wege geleitet.
- In Bayern hat die CSU mit Blick auf ein drohendes Volksbegehren und unter Verweis auf die Ungerechtigkeit des Länderfinanzausgleichs – entgegen der schwarz-gelben Koalitionsvereinbarung – die Abschaffung der Studiengebühren vorangetrieben; voraussichtlich werden sie im Sommersemester 2013 letztmalig erhoben. Damit ist Bayern das einzige Land, das ohne Regierungswechsel eine Kehrtwende in der Gebührenpolitik verfolgte.

Land	Zeitpunkt der Einführung von Studienbeiträgen	Zeitpunkt der Abschaffung von Studienbeiträgen
Niedersachsen	zum WS 2006/07 Studienbeiträge für Studienanfänger und zum SS 2007 Beiträge für alle Studierende	voraussichtlich im Jahr 2014, Details noch unklar
Nordrhein-Westfalen	zum WS 2006/07 Studienbeiträge für Studienanfänger; zum SS 2007 Beiträge für alle Studierende	zum WS 2011/12
Baden-Württemberg	zum SS 2007	zum SS 2012
Bayern	zum SS 2007	voraussichtlich zum WS 2013/14
Hamburg	zum SS 2007	zum WS 2012/13
Hessen	zum WS 2007/08	zum WS 2008/2009
Saarland	zum WS 2007/08	zum SS 2010

**Tab. C 4.2-1**                      **Zeitpunkt der Einführung bzw. Abschaffung von Studienbeiträgen in den Ländern**

## 2. Zwischenbilanz: die Wirkung der Studienbeiträge in Deutschland

### 2.1 Ansatz der Wirkungsanalyse

Das Bundesverfassungsgericht hat 2005 lediglich über Zuständigkeiten entschieden, nicht über die Frage der richtigen Hochschulpolitik. Entgegen mancher immer noch auftretender dogmatischen Verengung ist aus differenzierter Sicht festzuhalten: Studienbeiträge bergen Chancen und Risiken. Studienbeiträge sind nicht per se „gut“ oder „schlecht“, man kann sie nur „gut“ oder „schlecht“ umsetzen. Die konkrete Umsetzung auf Landes- und Hochschulebene entscheidet, ob positive oder negative Effekte überwiegen oder nicht. Dementsprechend muss eine Zwischenbilanz in den Blick nehmen, ob die intendierten Effekte eingetreten sind und ob negative Folgewirkungen zu beobachten sind.

#### Chancen von Studienbeiträgen

Als denkbare positive Wirkung sind vor allem folgende Effekte festzuhalten:

- Über zusätzliche Einnahmen kann die bestehende Unterfinanzierung der Hochschulen gemindert werden. So können Lehre, Betreuung und Ausstattung spürbar verbessert werden. Ein qualitativ hochwertigeres und schnelleres Studium wird möglich. Denkbar ist aber auch eine quantitative Ausweitung von Studienplätzen über Studienbeiträge; diese stand aber in Deutschland im Gegensatz etwa zu Australien nicht zur Diskussion.
- Durch eine zusätzliche Finanzierungsquelle werden die Hochschulen unabhängiger von den wechselnden Prioritätensetzungen staatlicher Mittelvergabe; dies stellt einen Gewinn an hochschulischer Autonomie dar.
- Zwischen den Hochschulen nimmt, sofern keine vorgeschriebene Einheitsgebühr existiert, der Wettbewerb um geeignete Studierende zu. Dies führt zu einer größeren Nachfrageorientierung und Qualitätssteigerung.
- Studienbeiträge stärken die Position der Studierenden, diese fordern Ansprüche in Bezug auf Betreuung und Lehre ein und möchten über die Verwendung der Beitragseinnahmen mitentscheiden.
- Studienbeiträge tragen zu einem veränderten Selbstverständnis der Studierenden bei. Das Bewusstsein, dass eine Ausbildung auch eine Investition in die eigene Zukunft ist, wird verstärkt. Studienentscheidungen – welches Fach, wo, wie lange, mit welchem Engagement? – werden besser reflektiert.

- Nicht zuletzt wird die bestehende Umverteilung von „unten nach oben“ gemindert. Ohne Studienbeiträge finanzieren faktisch überwiegend Nichtakademiker über die Lohn- und Einkommenssteuer den in Zukunft tendenziell eher besser Verdienenden ihr Studium.

Neben diesen möglichen positiven Effekten von Studienbeiträgen sind jedoch auch mögliche Risiken und negative Folgewirkungen in den Blick zu nehmen:

**Risiken von Studienbeiträgen**

- Die Beitragseinnahmen kommen im „worst case“ nicht als zusätzliche Mittel den Hochschulen und damit den Studierenden zu Gute, sondern versickern im Staatshaushalt, werden mit anderweitigen Kürzungen der Hochschulhaushalte verrechnet oder durch den Verwaltungsaufwand aufgezehrt.
- Es ist denkbar, dass sich ganze Hochschulen auf renditeträchtige Fächer, die sich durch geringen Aufwand bei hoher Nachfrage auszeichnen, konzentrieren und sich so zu „Schmalspur-Hochschulen“ entwickeln.
- Studienbeiträge können unter Umständen abschreckend wirken und aufgrund finanzieller oder psychologischer Hürden begabte und motivierte junge Menschen davon abhalten, ein ihrer Eignung und ihren Interessen entsprechendes Studium aufzunehmen, oder aber davon, ein Studium an dem eigentlich gewünschten Ort aufzunehmen.
- Studienbeiträge können je nach Ausgestaltung dazu führen, dass Studierende eine „Schmalspur-Mentalität“ entwickeln und sich ausschließlich auf das schnelle Absolvieren des Studiums konzentrieren. Somit fielen andere bereichernde Erfahrungen weg, die eine Zeit an einer Hochschule bietet.

Risiken von Studienbeiträgen	Chancen von Studienbeiträgen
Abschreckung von Studierfähigen und -willigen und/oder soziale Auslese und/oder Wanderungsbewegungen aufgrund objektiv vorhandener oder subjektiv wahrgenommener Zugangsbarrieren	ggf. quantitative Ausweitung der Studienplätze Stopp der Umverteilung von „unten nach oben“
Einnahmen kommen nicht oder nur zu einem geringen Teil den Hochschulen/Studierenden zu	Minderung der Unterfinanzierung, Qualitätssteigerung Einnahmendiversifizierung der Hochschulen; größere Unabhängigkeit von der Politik
„Schmalspur-Hochschulen“	Wettbewerbsanreiz für Hochschulen um Studierende (Nachfrageorientierung)
„Schmalspur-Studierende“; Einengung auf reines Renditedenken	Anreiz zu größerer Reflexion von Studienentscheidungen bei Studierenden, einflussreiche „Nachfragemacht“

**Tab. C 4.2-2 Grundsätzliche Risiken und Chancen von Studienbeiträgen im Überblick**

Wenn Studienbeiträge Chancen und Risiken bergen, müssen Beitragsmodelle also so ausgestaltet und umgesetzt werden, dass Chancen genutzt und Risiken vermieden werden. Im Folgenden soll untersucht werden, ob angesichts der bisherigen Erfahrungen auf Landes- und Hochschulebene die positiven oder negativen Effekte in der Umsetzung überwiegen. Aus der Gesamtschau der Ergebnisse lässt sich dann zusammenfassend ableiten, ob sich Studienbeiträge grundsätzlich bewährt haben und – ggf. mit Modifikationen – weiter fortgeführt werden sollten, oder ob sie mehr Schaden als Nutzen angerichtet haben und bundesweit zu Recht zurückgenommen wurden.

Wo sich aus der bisherigen Umsetzungspraxis Lerneffekte ableiten lassen, werden diese als „lesson learnt“ vermerkt und in der Schlussbetrachtung bündelnd aufgegriffen.

## 2.2 Befürchtete negative Effekte

### 2.2.1 Abschreckungseffekte

Bei einer Untersuchung der Frage, ob negative Folgewirkungen der Studienbeiträge in Deutschland zu beobachten sind, steht aufgrund der öffentlichen Diskussion eine Frage eindeutig im Mittelpunkt: Sind Abschreckungseffekte zu beobachten? Diese Frage gliedert sich in drei Aspekte:

- Werden generell Studieninteressierte von der Teilhabe an höherer Bildung abgeschreckt?
- Werden insbesondere junge Menschen aus einkommensschwachem oder nichtakademischem Elternhaus von einem Studium abgeschreckt?
- Führt die Existenz von Studienbeiträgen zu Ausweichbewegungen und Abwanderungen der Studierenden und Studienberechtigten in „Nicht-Gebühren-Länder“?

Gebührenbefürworter verwiesen stets darauf, dass die hiesigen Gebührenmodelle die Studierenden kaum überfordern oder abschrecken dürften, da die Nutznießer eines Studiums lediglich einen im internationalen Vergleich recht kleinen Anteil der Kosten tragen müssten und zudem über die Landes-Beitragsdarlehen die Rückzahlung problemlos ins Berufsleben verschiebbar sei. Nicht zuletzt sei die maximale Rückzahlungsverpflichtung gedeckelt (maximal 17.000 Euro, in Nordrhein-Westfalen nur 10.000 Euro) und berücksichtige sogar eine eventuelle BAföG-Rückzahlungsverpflichtung. Ob diese Maßnahmen, insbesondere die Möglichkeit der Nachlagerung, die Sozialverträglichkeit sicherstellen konnten, soll im Folgenden untersucht werden.



### 2.2.1.1 Abschreckung Studieninteressierter von höherer Bildung?

Die Befürchtung, dass bei suboptimaler Modellgestaltung und Umsetzung von Studienbeiträgen ein Absinken der allgemeinen Bildungsbeziehung auf Hochschulniveau auftritt und junge Menschen mit Hochschulzugangsberechtigung z. B. eher eine duale Ausbildung anstreben, ist ernst zu nehmen. Die Folgen einer geringeren Teilhabe an höherer Bildung wären gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in Deutschland fatal. Hochqualifizierte Nachwuchskräfte sind vonnöten, wenn künftig die Innovationsfähigkeit und Wirtschaftskraft vorangetrieben werden sollen, um Deutschland wettbewerbsfähig zu erhalten.

Die Entwicklung der Studienanfängerzahlen weist allerdings nicht auf eine Abschreckung von höherer Bildung durch Studienbeiträge hin. Im Gegenteil ist festzustellen: Sowohl die Zahl der Studienberechtigten als auch die Zahl der Studienanfänger ist seit 2007 angestiegen. Dies ist nur zum Teil durch die doppelten Abiturjahrgänge zu erklären.

**Kein Absinken der Studierendenzahlen**

Die 2008 vorgestellte und zunächst viel zitierte Untersuchung von Heine, Quast und Spangenberg,<sup>5</sup> die auf einer Befragung studienberechtigter Schulabgänger des Jahres 2006 basiert und geringe Abschreckungseffekte zu erkennen glaubt, ist mit Vorsicht zu interpretieren: „Die Aussagekraft dieser Daten“, so die Einschätzung des Bayerischen Instituts für Hochschulforschung und Hochschulplanung (IHF), ist beschränkt, da es sich um Befragungen über ein antizipiertes Verhalten handelt, mit unklarem Ausgang.“<sup>6</sup> Auch aus Sicht der Forscher Marcel Helbig und Tina Baier vom Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) ist die zugrundegelegte Fragestellung „problematisch“, denn „sie ermöglicht es den Befragten, ihren Studienverzicht im Nachhinein mit den Studiengebühren zu rechtfertigen“.<sup>7</sup>

In einer aufwendigen Analyse der Daten der HIS-Studienberechtigtenbefragungen 1999, 2002, 2004, 2004, 2005, 2006 und 2008 kamen Marcel Helbig und Tina Baier (WZB) im Vergleich zwischen Gebühren- und Nicht-Gebührenländern zu dem klaren Ergebnis, dass ein

**Kein Rückgang der Studierneigung**

<sup>5</sup> Heine, Christoph; Quast, Heiko und Spangenberg, Heike (2008): Studiengebühren aus der Sicht von Studienberechtigten. Finanzierung und Auswirkungen auf Studienpläne und -strategien. Forum Hochschule 15 | 2008. Online unter [http://www.his.de/pdf/pub\\_fh/fh-200815.pdf](http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-200815.pdf).

<sup>6</sup> Gensch, Kristina und Raßer, Günter (2011): Auswirkungen und Verwendung von Studienbeiträgen in Bayern, S. 19. IHF – Studien zur Hochschulforschung 78, München. Online unter [http://www.ihf.bayern.de/uploads/media/ihf\\_studien\\_hochschulforschung-78.pdf](http://www.ihf.bayern.de/uploads/media/ihf_studien_hochschulforschung-78.pdf).

<sup>7</sup> Helbig, Marcel und Baier, Tina (2011): Gebühren mindern Studierneigung nicht. WZBrief 18 | Oktober 2011, S. 2. Online unter [http://www.wzb.eu/sites/default/files/publikationen/wzbrieft/wzbrieftbildung182011\\_helbig\\_baier.pdf](http://www.wzb.eu/sites/default/files/publikationen/wzbrieft/wzbrieftbildung182011_helbig_baier.pdf). Langfassung: <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2011/p11-001.pdf>.

signifikanter Rückgang in der Studierneigung durch Studiengebühren nicht zu beobachten war.<sup>8</sup> Ihre These: Studienberechtigte erwarten in ihrer Kosten-Nutzen-Rechnung bei gestiegenen Kosten schlicht auch eine höhere Qualität des Studiums und einen höheren Wert ihres Abschlusses.

#### 2.2.1.2 Erhöhung der sozialen Selektivität?

Sind sozial selektive Wirkungen von Studienbeiträgen durch objektiv vorhandene oder subjektiv wahrgenommene Zugangsbarrieren erkennbar? Verhindern oder erschweren Studienbeiträge die Aufnahme oder erfolgreiche Beendigung eines Studiums gerade für Studierfähige mit nichtakademischen Herkunftshaushalt?

Die bildungspolitische Brisanz des Themas zeigte sich in den Studentendemonstrationen im Herbst 2009 in Slogans wie „Reiche Eltern für alle!“, die die Befürchtung ausdrücken sollten, die Bildungsabgabe verstärke die soziale Ungleichheit. Halten Studienbeiträge potenzielle Studienanfänger mit bildungsfernem Hintergrund von der Aufnahme eines Studiums ab, verschärfen sie die soziale Auslese? Stellen Studienbeiträge eine so bedeutende Hürde dar, dass sie die finanziellen Möglichkeiten vieler Studierender bzw. von deren Eltern überschreiten?

#### Keine Verschärfung der sozialen Selektivität

Die Ergebnisse einer HIS-Untersuchung von Studienberechtigten ein halbes Jahr nach Schulabschluss lassen keine Rückschlüsse auf eine soziale Selektivität der Studienbeiträge zu. Im Gegenteil zeigt sich, dass herkunftsspezifische Disparitäten zwischen 2006 und 2008 sogar deutlich gesunken sind. Die Brutto-Studierquote der Studienberechtigten aus hochschulfernen Elternhäusern ist seit 2006 von 59 auf 65 % gestiegen.<sup>9</sup>

Auch eine Studie der Universität Bochum legt – bezogen auf die Studierenden dieser Hochschule – den Schluss nahe, dass die Einführung von Studienbeiträgen die soziale Selektion nicht verstärkt hat. Auch hier zeigt sich, dass der Anteil der Studienanfänger aus Familien mit bildungsferner Herkunft gestiegen ist.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Helbig und Baier (2011), S. 3.

<sup>9</sup> Heine, Christoph; Quast, Heiko und Beuße, Mareike (2010): Studienberechtigte 2008 ein halbes Jahr nach Schulabschluss. Übergang in Studium, Beruf und Ausbildung; HIS: Forum Hochschule 3 | 2010, S. 28. Online unter [http://www.his-hf.de/pdf/pub\\_fh/fh-201003.pdf](http://www.his-hf.de/pdf/pub_fh/fh-201003.pdf).

<sup>10</sup> Ricken, Judith und Ullrich, Manuela: Soziale Selektion durch Studienbeiträge? Empirische Befunde zur Situation der Studierenden an der Ruhr-Universität Bochum. In: Hochschulwesen 5 | 2009, S. 175–178. Online unter <http://www.hochschulwesen.info/inhalte/hsw-5-2009.pdf>.

Untersuchungen des Bayerischen Staatsinstituts für Hochschulforschung und Hochschulplanung (IHF) vermerken für Bayern ebenfalls einen Anstieg der Studierenden niedriger sozialer Herkunft zwischen 2006 und 2009.<sup>11</sup>

Verschiedene Erhebungen und Untersuchungen zeigen somit, dass die existierende soziale Selektivität im deutschen Bildungssystem durch Studienbeiträge nicht verschärft wird – sie besteht aber unabhängig von der Existenz von Studienbeiträgen. Wer soziale Selektion verhindern möchte, muss vielmehr bereits im Schulsystem, und zwar dort vor allem beim Übergang in die weiterführende Schule sowie in die gymnasiale Oberstufe, ansetzen!

**Existierende  
Selektivität greift  
v. a. im Schulbereich**

Dennoch sind auch im tertiären Bereich reale und psychologisch wirksame Abschreckungseffekte zu vermeiden. Die eben bereits angeführte Studie von Heine, Quast und Spangenberger lässt sich als Analyse der Verunsicherung durch die teilweise hitzige Studiengebührendiskussion Ende 2006 deuten. Dadurch gibt sie wichtige Hinweise auf mögliche Risiken, die insbesondere durch mangelnde Information, und zwar namentlich über Befreiungen, Kappungsgrenzen, „nachlaufende Zahlungen“ bzw. unklaren „Gegenwert“ und Nutzen der durch Beiträge finanzierbaren Verbesserungen, entstehen können. Dies gilt insbesondere für Studienberechtigte aus hochschulfernen Haushalten.

Auch das darf nicht vergessen werden: Mit einiger Sicherheit profitieren gerade Studierende mit schwierigem sozioökonomischen Hintergrund von den Verbesserungen, die mit Beitragseinnahmen realisiert werden konnten, wie z.B. von mehr Tutorien und günstigere Betreuungsrelationen.

### 2.2.1.3 Abwanderung in „Nicht-Gebühren-Länder“?

Verändert die Etablierung von Studienbeiträgen das Mobilitätsverhalten der Studienberechtigten? Diese Veränderung ist theoretisch in zwei verschiedene Richtungen denkbar: Einerseits könnte man davon ausgehen, dass die Einführung von Studienbeiträgen die Studienqualität in den betreffenden Hochschulen steigert und entsprechend mehr Studierende attrahiert. Andererseits – und dieses Argument war in der öffentlichen Diskussion weiter verbreitet – könnte man die These vertreten, dass Studienbewerber den Gebührenländern ausweichen und verstärkt in Bundesländer wandern, die keine Studienbeiträge erheben. Die abschreckende Wirkung von Studienbeiträgen müsste sich dann aber anhand einer deutlichen Abnahme des Zuzugs in Gebührenländer bzw. in eine deutlich erkennbare „Gebührenflucht“ in gebührenfreie Länder nachweisen lassen.

---

<sup>11</sup> Gensch und Raßer (2011), S. 52.

**Keine Gebührenflucht nachweisbar**

Zunächst einmal: Deutsche Studierende waren bereits vor der Erhebung von Studienbeiträgen „relativ immobil“ – daran hat sich aber auch seit der Einführung von Studiengebühren kaum etwas geändert.<sup>12</sup> Die 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks stellt keine nennenswerten Wanderungssalden in Länder ohne Studienbeiträge fest. Die in einer HIS-Untersuchung verglichenen Studienpläne der Studienanfänger der Jahrgänge 2002, 2004 und 2006 lassen keine „Gebührenflucht“ erkennen, lediglich die Zuwanderungsquote von ostdeutschen Studienberechtigten fällt im Jahr 2006 geringer aus als in den Jahren zuvor.<sup>13</sup>

**Definition**

Differenz zwischen Studierenden eines Landes (ohne zugewanderte Bildungsinländer) und denjenigen, die in diesem Land die Hochschulzugangsberechtigung erworben haben und in Deutschland studieren.

**Wanderungssaldo**

Des Weiteren stellt auch der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft in seiner Untersuchung zur Auswirkung von Studiengebühren fest, dass keine „Flucht aus den Gebührenländern“ stattfindet.<sup>14</sup> Im Gegenteil hat sich der Wanderungssaldo von 2005 bis 2008 in vier der zu dieser Zeit sechs Gebührenländer verbessert.

**Studienbeiträge nicht entscheidend für Studienentscheidung**

Studienbeiträge, so auch das Ergebnis einer HIS-Studie, spielen bei der Studienentscheidung insgesamt gesehen „keine bedeutende Rolle“.<sup>15</sup>

Ein geringer Prozentsatz von Studierenden, so ein weiteres interessantes HIS-Ergebnis, sucht sich sogar in Erwartung höherer Qualität bewusst eine „Gebührenhochschule“ aus.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Dwenger, Nadja; Storck, Johanna und Wrohlich, Katharina (2009): Studiengebühren erhöhen die Mobilität von Studienbewerbern kaum. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 43/2009. Online unter [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.342286.de/09-43-1.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.342286.de/09-43-1.pdf). Siehe auch Dwenger, Nadja; Storck, Johanna und Wrohlich, Katharina (2009): Do Tuition Fees Affect the Mobility of University Applicants? Evidence from a Natural Experiment. IZA DP No. 4421, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. Online unter <http://ftp.iza.org/dp4421.pdf>.

<sup>13</sup> Heine, Quast und Spangenberg (2008), S. 23.

<sup>14</sup> Hetze, Pascal und Winde, Mathias (2010): Ländercheck, Auswirkungen von Studiengebühren, Stifterverband, S. 7. Online unter [http://www.laendercheck-wissenschaft.de/studiengebuehren/pdf/laendercheck\\_studiengebuehren.pdf](http://www.laendercheck-wissenschaft.de/studiengebuehren/pdf/laendercheck_studiengebuehren.pdf). Der Stifterverband zählt (Datenerhebung 2008) in seiner Studie Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland zu den Gebührenländern.

<sup>15</sup> Heine, Christoph und Quast, Heiko (2011): Studienentscheidung im Kontext der Studienfinanzierung, HIS:Forum Hochschule 5 |2011, S. VIII. Online unter [http://www.his.de/pdf/pub\\_fh/fh-201105.pdf](http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-201105.pdf).

<sup>16</sup> 2 % aller Studienberechtigten 2006, 3 % aller Studienberechtigten 2008; vgl. Heine, Quast und Spangenberg (2008), S. 26 bzw. Heine und Quast (2011), S. 54.

Eine Abwanderung aus Ländern, die Gebühren erheben, ist somit nicht belegbar. Es lassen sich keine Belege für eine systematische Verschiebung der Studienanfängerzahlen zugunsten studienbeitragsfreier Länder finden.<sup>17</sup> Junge Menschen peilen offenkundig einen bestimmten Standort an, weil die Hochschule gut ist – wozu dann auch die zur Verfügung stehenden Finanzen beitragen – oder sie ein attraktives Umfeld bietet. Dagegen spielen Studienbeiträge, zumindest bei der in Deutschland begrenzten Höhe, nach bisherigem Kenntnisstand eine sehr untergeordnete Rolle.

#### 2.2.1.4 Zwischenfazit zum Abschreckungsvorwurf

Da nur 7 der 16 Länder Studienbeiträge eingeführt haben, lässt sich der behauptete Abschreckungseffekt gut im Vergleich überprüfen. Wie gezeigt, lässt sich eine „Gebührenflucht“ in benachbarte Länder nicht nachweisen. Stattdessen gehen die Studierendenzahlen auch in Gebührenländern weiter nach oben, selbst der Anteil der Studierenden mit bildungsfernem Hintergrund steigt.

**Lerneffekt 1:** Eine Gebührenhöhe von 500 Euro pro Semester, gekoppelt mit Refinanzierungsangeboten, wirkt nicht abschreckend oder sozial selektiv.

**Abschreckungseffekte empirisch nicht belegbar**

Diese Feststellung wiegt schwer: Es fehlen belastbare Belege für einen Abschreckungseffekt, der eindeutig auf Studienbeiträge zurückzuführen ist. Zugespitzt formuliert: Der angebliche Abschreckungseffekt, das Hauptargument der Gebührengegner, hat eine Sache mit dem Ungeheuer von Loch Ness gemeinsam; er existiert offenkundig überhaupt nicht. Damit steht die wichtigste Begründung für die Abschaffung der Studienbeiträge empirisch auf sehr wackligen Beinen.

---

<sup>17</sup> Eine häufig zitierte Studie des DIW (Dwenger, Nadja; Storck, Johanna und Wrohlich, Katharina (2009): Studiengebühren erhöhen die Mobilität von Studienbewerbern kaum, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 43/2009; online unter [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.342286.de/09-43-1.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.342286.de/09-43-1.pdf)), die in geringem Maß Ausweichbewegungen zu belegen scheint, überzeugt aufgrund ihrer umstrittenen Methodik nicht. Sie nutzt ausschließlich Daten der Zentralen Vergabestelle (ZVS) von Medizin- und Zahnmedizinstudenten. Dabei wird die Tatsache, dass generell nur 20 % der Abiturbesten im ZVS-Verfahren ihren Ortswunsch eventuell erfüllt bekamen, verschwiegen. Alle anderen Studienbewerber hatten aufgrund der Regelungen der ZVS keine freie Ortswahl, sondern mussten den ihnen zugewiesenen Platz annehmen.

**Vermeidung von Abschreckung über Modellgestaltung**

Um nicht falsch verstanden zu werden: Natürlich müssen Abschreckungseffekte, soziale Selektion und finanzielle Hürden vermieden werden – d. h. aber nicht, die Erhebung von Studienbeiträgen kategorisch auszuschließen, sondern sie entsprechend sinnvoll zu gestalten und umzusetzen.<sup>18</sup> Und wie die Daten zeigen, waren die bisherigen Modellgestaltungen hier nicht völlig untauglich.

**Psychologische Hürden vermeiden**

Die bereits zitierte HIS-Studie von 2008 enthält aber einen wichtigen Lerneffekt: Die Bedeutung der Kommunikation ist kaum zu überschätzen. Darauf deutet ein skurriler Effekt hin: Jeder fünfte ostdeutsche Studienberechtigte, der sich hinsichtlich einer Studienaufnahme noch unsicher ist, gab in der Studie Studiengebühren als Grund an.<sup>19</sup> Dabei hat in Ostdeutschland kein einziges Land Studiengebühren eingeführt! Es ist auch unwahrscheinlich, dass ein Teil der Abgänger ein gewisses Studienfach nur in Gebührenländern studieren kann. Lässt sich im Sinne einer selbsterfüllenden Prophezeiung hier vielleicht ein abschreckender Effekt einer meist unsachlichen und pauschalisierenden Diskussion um die abschreckende Wirkung der Gebühren entdecken?

Wie eingangs dargestellt, wurde in Hamburg ab WS 2008/2009 kurzzeitig ein Modell „nachgelagerter Studiengebühren“ etabliert. Dieses „Hamburger Modell“ stieß in der Anfangsphase in den Medien auf enormes Interesse; so schrieb etwa die FAZ, es handele sich um „einen Schritt hin zu mehr Verstand in der Gebührenfrage“<sup>20</sup>. Die klare Kommunikation der Nachlagerung führte offenkundig zur positiveren Aufnahme und Akzeptanz in der Öffentlichkeit.

**Verstörende Signale der Politik**

Zu einer Verunsicherung um angeblich negative Folgewirkungen von Gebühren trugen mitunter auch übertriebene Reaktionen seitens der Politik bei. Die 2009 eingeführte Geschwisterregelung in Baden-Württemberg etwa war in diesem Sinne auch ein fatales Signal: Wenn durch weitere, hektische Anpassungen angeblich erst die Sozialverträglichkeit hergestellt werden musste, diskreditierte das die bestehende Regelung – vor allem die Nachlagerung der Zahlungsverpflichtung über Landesdarlehen – als unsozial. Dabei spielte bei der Gesetzesänderung das Einkommen der Eltern überhaupt keine Rolle; im Gegenteil, es konnte sogar, schreibt Jan-Martin Wiarda kritisch, „die kuriose Situation entstehen, dass Eltern mit einem Bruttojahreseinkommen von 30.000 Euro für ihre zwei Kinder voll zahlen müssen, während

---

<sup>18</sup> Die OECD verdeutlicht in einem internationalen Vergleich die Bedeutung bedarfsgerechter Finanzierungshilfen; gerade in Kombination mit moderaten Studiengebühren könnten so junge Menschen zur Aufnahme eines Studiums motiviert und die soziale Gerechtigkeit gefördert werden. Education Indicators in Focus – 2012/02 (February), online unter <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/49729932.pdf>.

<sup>19</sup> Heine, Quast und Spangenberg (2008), S. 19.

<sup>20</sup> Kaube, Jürgen in der FAZ vom 24. April 2008.

der Staat von einer Familie mit 120.000 Euro Gehalt keinen Cent verlangt – dann nämlich, wenn sie drei Kinder hat und nur eines dieser Kinder studieren will.“<sup>21</sup>

**Lerneffekt 2:** Bei mangelnder Transparenz sowie unklarer und undifferenzierter Kommunikation drohen psychologische Hürden. Sie könnten zu einer Abschreckung führen, ohne dass dafür ein sachlicher Grund besteht.

### 2.2.2 Versickern der Beitragseinnahmen

Neben den Abschreckungseffekten wurde und wird häufig als Argument gegen Studienbeiträge angeführt, diese kämen gar nicht den Hochschulen bzw. Studierenden zu Gute und führten nicht zu erhofften positiven Effekten auf Studienbedingungen und Lehre, da ...

- sie häufig missbräuchlich verwendet würden,
- große Teile der Einnahmen von den Hochschulen als Rücklagen zurückgehalten würden,
- sie den Staat ermunterten, sich aufgrund der zusätzlichen „Drittmittel für die Lehre“ aus der Finanzierung schrittweise zurückzuziehen.

Auch diese – zu Recht im Blick zu haltenden – Befürchtungen erweisen sich bei näherer Betrachtung als nicht zutreffend, wie im Folgenden näher erläutert wird.

#### 2.2.2.1 Zweckentfremdung der Einnahmen?

Immer wieder tauchten in den vergangenen Jahren Meldungen in den Medien auf, denen zufolge Beitragseinnahmen an Hochschulen zweckentfremdet würden. Verschiedene umgesetzte oder geplante Verwendungszwecke wurden angesichts der eigentlich engen Zweckbindung der Beitragseinnahmen für Studium und Lehre als „fragwürdige Projekte“ kritisiert, etwa die Finanzierung von eher randständig studienbegleitenden Angeboten, wie z.B. eines Tischkickers, oder der Erneuerung der Schließfächer.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Wiarda, Jan-Martin (2009): Für jeden Studenten findet sich eine Ausnahme. In: DIE ZEIT vom 25.06.2009. Online unter <http://www.zeit.de/2009/27/C-Aufmacher>.

<sup>22</sup> Becker, Sven und Trenkamp, Oliver (2011): Verwendung von Studiengebühren: Geld für Googlen und Geschenke (26.04.2011); online unter <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,756326,00.html>.

**Übertriebene Debatte**

Selbstverständlich sind einzelne Fehlentscheidungen nicht auszuschließen. Die Wächterfunktion der Medien trägt sicherlich auch hier zur Sicherstellung sinnhafter Beschlüsse bei. Doch wurde in manchen Medien die Debatte häufig unsachlich übertrieben:

- Wenn eine Hochschule z. B. Maßnahmen aus allgemeinen Haushaltsmitteln vorfinanziert, um den zahlenden Studierenden unmittelbare „quick wins“ zu garantieren, ist das ein sinnvolles Vorgehen und man kann es der Hochschule kaum zum Vorwurf machen, wenn später der allgemeine Haushalt in Höhe der Vorfinanzierung aus Beitragseinnahmen wieder ausgeglichen wird.
- Ebenso erscheint es nicht angemessen, wenn in Medien Überlegungen einzelner Personen aus einzelnen Fachbereichen, ohne die tatsächliche Entscheidungsfindung der zuständigen Gremien bzw. die Eingriffsmöglichkeiten der Hochschulleitung abzuwarten, voreilig als widerrechtliche „Vorhaben der Hochschule XY“ kritisiert werden.
- Die Kritik der missbräuchlichen Verwendung erfolgt mitunter manchmal unter Verschleierung der wahren Umstände. So wurde in einem Fall kritisiert, dass Studienanfänger aus Beitragsmitteln einen USB-Stick mit dem Logo der Hochschule erhalten. Verschwiegen wurde, dass der Stick nicht nur als optisch ansprechender Datenspeicher gedacht war, sondern vor allem kompakt das Vorlesungsverzeichnis, Lagepläne und weitere Informationen in elektronischer Form bündeln sollte.

**Missbräuchliche Verwendung von Beitragseinnahmen sind Einzelfälle**

Auch die in vielen der Gebührenländer etablierten Evaluationen und Zwischenberichte bezüglich der Gebührenverwendung verdeutlichen, dass die Einnahmen aus Studienbeiträgen nicht im großen Stil zweckentfremdet wurden; entsprechende Vorwürfe halten einer Überprüfung der Fakten nicht stand. Beispielhaft sei auf die gemeinsam vom Stifterverband der Deutschen Wissenschaft und dem Deutschen Studentenwerk verantwortete Evaluation zur Verwendung der Studienbeiträge in Nordrhein-Westfalen verwiesen. Sie hält eindeutig fest, dass an der insgesamt zweckentsprechenden Verwendung der Studienbeiträge „kein Zweifel“ besteht: „Weder in der Befragung noch im Rahmen der Begehungen wurden konkrete Beispiele für eine nicht zweckentsprechende Verwendung benannt oder offenbar“.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Deutsches Studentenwerk, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2009): Die Verwendung von Studienbeiträgen an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen, Berlin/Essen, S. 6, 133. Online unter [http://www.studentenwerke.de/pdf/Bericht\\_Studienbeitraege\\_2009.pdf](http://www.studentenwerke.de/pdf/Bericht_Studienbeitraege_2009.pdf).



Nicht zuletzt bewegt sich die Frage der Zweckmäßigkeit des Einsatzes von Beitragsmitteln innerhalb eines nicht geringen Interpretationsspielraums: Während Studierende an manchen Hochschulen die Verwendung der Beitragseinnahmen zur Errichtung von neuen Gebäuden kategorisch ablehnen, wurden an manchen Hochschulen mit Zustimmung der Studierendenvertreter mit Hilfe der Beitragsgelder neue Lehrgebäude gebaut. Auch die Erweiterung oder Erneuerung einer Schließfachanlage kann eine sachgemäße Investition in die Verbesserung der Studierendensituation sein.

**Eckpunkte der Verwendung von Gebührenmitteln mit Studierenden abstimmen**

#### 2.2.2.2 Anhäufung von Rücklagen?

Hochschulen in mehreren Ländern standen in den letzten Jahren öffentlich in der Kritik, zu hohe Rücklagen aus Studienbeiträgen angehäuft zu haben. Vor allem Hochschulen aus Bayern, Niedersachsen und Hamburg wurde vorgeworfen, enorme Summen zu horten und diese nicht zeitnah ihrer eigentlichen Bestimmung zuzuführen, nämlich der Verbesserung von Studium und Lehre. Einzelne Länderministerien übten aufgrund der öffentlichen Kritik ihrerseits Druck auf die Hochschulen aus, diese Rücklagen aufzulösen und rasch für die gesetzlich definierten Zwecke einzusetzen.

Selbstverständlich: Der deutlich überwiegende Teil der Studienbeitragseinnahmen muss zeitnah in bessere Betreuung, Service und Infrastruktur fließen, damit den aktuell zahlenden Studierenden die dadurch mögliche Gegenleistung auch wirklich zu Gute kommt. Natürlich sollten Studienbeiträge nicht in einer Schatzkiste gesammelt und für schlechte Zeiten vergraben werden – aber sie sollten auch nicht übereilt und entsprechend wahl- und planlos ausgegeben werden.

**Beiträge möglichst rasch *und* möglichst sinnvoll ausgeben!**

Hochschulen mussten einen Spagat zwischen zwei Anforderungen bewältigen: Einerseits waren sie bestrebt, Studienbeiträge zügig ihrer Bestimmung zuzuführen. Die zahlenden Studierenden sollten unmittelbare Effekte spüren, da sonst Studienbeiträge schwierig zu vermitteln gewesen wären und die Legitimation und Akzeptanz gelitten hätte. Andererseits mussten Hochschulen die Beitragseinnahmen aber auch sinnvoll und überlegt ausgeben. Gerade langfristige Projekte mit größerem Volumen bedürfen sorgfältiger Abstimmung und eines teilweise erheblichen Vorlaufs.

Man darf nicht vergessen, dass in den ersten Jahren nach Einführung der Studienbeiträge die Verwendungszwecke auf der Hand lagen. Studiengebühren dienten dazu, lange bekannte Probleme abzustellen, wie etwa, endlich einen Beamer in jedem Hörsaal zu montieren. Nach einigen Monaten ging die Problemorientierung eher in eine Strategieorientierung über. Dieser Ansatz ist naturgemäß zeitauf-

wändiger: Besetzungsverfahren brauchen ihre Zeit, für größere Investitionen müssen Mittel angespart werden, auch die – sehr sinnvolle – Abstimmung mit Studierenden dauert. Die Hochschulen wären aber gut beraten gewesen, die Zweckbindung von Rücklagen explizit zu verdeutlichen.

**Wie Hochschulen Rücklagen aus Studienbeiträgen kommunikativ einbetten sollten:**

- sofort wirksame Einsatzzwecke der Beiträge in den Mittelpunkt rücken;
- verdeutlichen, dass nur ein geringer Teil der Einnahmen für erst mittel- oder langfristig wirksame Investitionen eingeplant wird;
- inhaltliche Ziele, nicht nur finanzielle Summen der Rücklagen aktiv kommunizieren;
- konkrete Qualitätsversprechen in den Vordergrund rücken (welche Verbesserungen sollen wie erreicht werden?);
- konkrete und verbindliche Zeitpläne vorstellen.

**Handout C 4.2-1 Kommunikative Einbettung von Studienbeiträgen**

**Unsicherheit über Zukunft der Gebühren bremst Planungen**

Eine weitere Rahmenbedingung spielte ebenfalls eine wichtige Rolle: Negativ wirkte sich die Unklarheit über die Zukunft der Studienbeiträge aus, wenn fortwährend zumindest stillschweigend die Frage im Raum steht: Droht ein erneutes Gebührenverbot, diesmal nicht bundesweit über das Hochschulrahmengesetz, sondern durch das Land?.

**Lerneffekt 3:** Hochschulen benötigen langfristig stabile Rahmenbedingungen. Grundlegende Unsicherheiten und wechselnde Grundbedingungen machen langfristige strategische Orientierungen unmöglich.

Hochschulen scheuen langfristige Investitionen etwa im Personalbereich, wenn die Finanzierungsperspektive im Unklaren bleibt. Das war fatal, weil Studienbeiträge nach der Aufarbeitung der gravierendsten infrastrukturellen Probleme gerade über die Einstellung von Lehrpersonal erheblich zur Qualitätssteigerung hätten beitragen können.

Festhalten lässt sich: Pauschale Vorwürfe, die Hochschulen hätten Unsummen an Beitragsmitteln zurückgelegt, sind fehl am Platz. Die Hochschulen horten keine enormen Rücklagen aus Beitragseinnahmen. Die Einnahmen wurden und werden, abgesehen von Schwankungsreserven und zweckgebundenen Ansparungen, durchgehend zeitnah ihrer eigentlichen Bestimmung zugeführt, nämlich der Verbesserung von Studium und Lehre.

**Rücklagen sind nötig,  
müssen aber begründet  
werden**

Dennoch kann kritisch angemerkt werden, dass es an manchen Stellen seitens der Hochschulen an Transparenz mangelte. Nicht zuletzt fehlende Verlässlichkeit der hochpolitischen Rahmenbedingungen machten aber verlässliche Planungen für die Hochschulen schwierig bis unmöglich.

### 2.2.2.3 Rückzug des Staates aus der Finanzierung?

Haben die zusätzlichen Einnahmen durch Studienbeiträge die Länder verführt, sich aufgrund der zusätzlichen „Drittmittel für die Lehre“ ihrerseits schrittweise aus der Finanzierung zurückzuziehen? Stellten die 500 € vielleicht nur die Einstiegshöhe dar, deren Anhebung umgekehrt proportional zu den Kürzungen der staatlichen Förderung mittelfristig unausweichlich gekommen wäre? Diese hätte dazu geführt, dass im Endeffekt kaum Mehreinnahmen entstanden wären, sondern sich lediglich die Anteile der Finanzquellen verschoben hätten.

Zunächst zur Gebührenhöhe: Weiter steigende Höhen der Studienbeiträge waren bei keinem der zeitweise sieben Gebührenländer in Vorbereitung. Das Gegenteil war der Fall; dies zeigt die Reduzierung in Hamburg 2008 und auch die Praxis einzelner Hochschulen in Bayern und Nordrhein-Westfalen, die in gewissem Rahmen selbst die Höhe festlegen konnten und die Beiträge im Laufe der Zeit herabsetzten.

Auch ein schrittweiser Rückzug des Staates aus der Hochschulfinanzierung ließ und lässt sich in den Gebührenländern nicht beobachten. Anscheinend erschwert ein bestehendes cost-sharing, eine Mischfinanzierung zwischen privaten Haushalten und öffentlicher Hand, der Politik Kürzungen. Darauf deutet ein Vergleich der Haltbarkeit von Hochschulverträgen, langfristigen Zusagen und Pakten in den Ländern hin; eine systematische Untersuchung dieser Frage steht allerdings noch aus.

**Kein Rückzug des  
Staates bei Finanzierung**

**Lerneffekt 4:** Ein cost-sharing zwischen öffentlicher und privater Hand, wie es bei Studienbeiträgen vorliegt, hat bisher staatliche Kürzungen im Hochschulbudget erschwert.

### 2.2.3 Tendenz zu „Schmalspur-Hochschulen“ und „Schmalspur-Studenten“?

Das in Betracht zu ziehende Risiko der Etablierung von „Schmalspur-Hochschulen“, die sich aufgrund der so leichter zu erzielenden Studienbeitrags-einnahmen auf renditeträchtige Fächer konzentrieren, muss nicht näher untersucht werden. Gleiches gilt für die Gefahr, dass sich immer mehr „Schmalspur-Studierende“ analog auf reines Renditedenken beschränken.

**Moderate  
Gebührenhöhe in  
Deutschland verhindert  
Schmalspurmentalität**

Die in Deutschland umgesetzten Höchstgrenzen für Studienbeiträge an staatlichen Hochschulen, nämlich maximal 500 Euro pro Semester, bieten schlichtweg einen zu geringen Anreiz für eine solche Entwicklung. Diese dürfte auch nicht zu erwarten sein: Studienbeiträge an staatlichen Hochschulen werden in Deutschland – sollte ihnen überhaupt noch einmal eine zweite Chance gewährt werden – vermutlich auch niemals die Höhe erreichen, die in den USA oder Großbritannien üblich ist; zu sehr unterscheiden sich nämlich die Verschuldungskultur, die Rolle privater Einrichtungen im tertiären Bildungsbereich sowie das Grundverständnis, Ausgaben für ein Studium als Investition in die eigene Zukunft zu begreifen.

Eine Betrachtung der zahlreichen Hochschulen in privater Trägerschaft, bei denen die Existenz von „Schmalspur-Hochschulen“ in Deutschland eher zu vermuten wäre, würde den Rahmen des Beitrages sprengen, wäre jedoch ein spannender Ansatz.

## 2.3 Erhoffte positive Effekte

Nachdem gezeigt werden konnte, dass die vielfach befürchteten negativen „Nebenwirkungen“ von Studienbeiträgen in Deutschland kaum nachzuweisen sind, werden im Folgenden die eingangs gelisteten Chancen von Studienbeiträgen auf ihre Verwirklichung im Zuge der Einführung in Deutschland hin untersucht. Das Ausbleiben nichtintendierter Begleiterscheinungen reicht dabei nicht aus, um Studienbeiträge als Erfolgsmodell anzusehen – die intendierten Ziele müssen erkennbar erreicht worden sein.

### 2.3.1 Quantitative Ausweitung der Studienplätze

Die Chance einer quantitativen Ausweitung der Studienplätze durch Studienbeiträge, wie sie etwa vor 20 Jahren in Australien angestrebt wurde, spielte in Deutschland bei der Etablierung von Studienbeiträgen keinerlei Rolle und bleibt somit eine lediglich hypothetische Zielalternative. Dominierende Begründung seitens der Befürworter war hierzulande vor allem die dadurch mögliche Steigerung der Qualität von Studium und Lehre.

### 2.3.2 Minderung der Umverteilung

Die Umsetzung einer angestrebten Minderung der bestehenden Umverteilung von „unten nach oben“ unter der Annahme, bislang finanzierten faktisch überwiegend Nichtakademiker über die Einkommenssteuer den in Zukunft tendenziell eher besser Verdienenden ihr Studium, lässt sich auf knappen Raum nicht zufriedenstellend belegen oder widerlegen. Zu sehr ist das Ergebnis entsprechender Analysen von Prämissen und Annahmen abhängig, so dass letztliche Gewissheit hier nicht zu erzielen ist.<sup>24</sup>

### 2.3.3 Minderung der Unterfinanzierung und Qualitätssteigerung

Mit der Einführung der Studienbeiträge war v.a. die Hoffnung verbunden, die zusätzlichen Gelder könnten die langjährige Unterfinanzierung der Hochschulen mindern. Das Erreichen dieses Ziels lässt sich recht einfach belegen:

In keinem Gebührenland führte die Einführung von Studienbeiträgen zu einer entsprechenden Kürzung der allgemeinen Landesmittel. Die aus den Beiträgen eingenommenen Mittel verbleiben bei den Hochschulen, abgesehen von den Umlagen für den Ausfallfonds. Des Weiteren durften die Studienbeiträge aufgrund der gesetzlichen Zweckbindung ausschließlich zur Verbesserung der Qualität der Lehre und des Studiums genutzt werden.

**Eindeutige  
Zweckbindung  
für die Lehre**

Von den Studiengebühren wurde nur ein geringer Teil für die Verwaltungskosten abgezweigt. Die exakte Höhe lässt sich nur schwer abschätzen, da sie sich oft in dem Posten für „Zentrale Mittel“ versteckt. Wo sie gesondert ausgewiesen wird, liegt der Anteil an den Gesamteinnahmen meist bei einer niedrigen einstelligen Prozentzahl.<sup>25</sup> Dies ist darauf zurückzuführen, dass das eingenommene Geld explizit nicht für die allgemeine Hochschulverwaltung verwendet werden durfte, sondern lediglich für die durch die Erhebung der Studiengebühren entstehenden Mehrkosten.

**Geringe  
Verwaltungskosten**

Die Einnahmen aus Studienbeiträgen stellen eindeutig in allen Gebührenländern zusätzliche Einnahmen in erheblichem Ausmaß dar. Vielleicht haben die Hochschulen die guten Nachrichten zu zurückhaltend

**Erhebliche  
Zusatzeinnahmen  
zeigten Wirkung**

<sup>24</sup> Vgl. hierzu das Fazit bei Lübbert, Daniel (2006): Zu den Umverteilungswirkungen staatlicher Hochschulfinanzierung. Sind Studiengebühren nötig, um die „Umverteilung von unten nach oben“ zu verhindern? Literaturüberblick und kritische Diskussion. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Berlin, S. 26-28.

<sup>25</sup> Für Bayern spricht das IHF von einem Anteil der Verwaltungskosten von 2007 bis 2009 von 2,6 %; Gensch und Raßer (2011), S. 78.

kommuniziert, aber die Erfolge der „Drittmittel für Studium und Lehre“ sind unübersehbar: bessere Betreuung und Ausstattung, überschaubare Gruppengrößen, große Angebotsvielfalt, längere Bibliotheksöffnungszeiten. Man darf fragen, ob diese Fortschritte ohne die Einnahmen aus Studienbeiträgen möglich gewesen wären.

Es sprengt den Rahmen des vorliegenden Artikels, im Detail zu listen, welche Bibliothek wann wie viele Bücher aus Beitragseinnahmen anschaffen und an welcher medizinischen Fakultät man sich über neue Schädel und Skelette freuen konnte.<sup>26</sup> Aber es ist sicherlich sinnvoll, die zur Verfügung stehenden Summen zu präzisieren sowie die typischen Verwendungen grob zu klassifizieren.

Nach Berechnungen des Institut der Deutschen Wirtschaft steuerten die Studierenden in den sieben Bundesländern, die 2008 Gebühren für das Erststudium erhoben, bis zu 7,7 Prozent der Budgets staatlicher Hochschulen bei.<sup>27</sup>

#### Typische Einsatzzwecke von Beitragseinnahmen

Die aus Beiträgen finanzierten Verbesserungen lassen sich in vier Kategorien unterteilen:

- **Bessere Ausstattung:** Neben dem klassischen Beispiel des Beamers fallen hierunter insbesondere die bessere Ausstattung der Bibliotheken, die Anschaffung neuer Rechner oder die Einrichtung von Plätzen für Gruppenarbeit. Auch in Hörsälen und Laboren hielt neuere Technik Einzug.
- **Bessere Betreuung:** Da die Studiengebühren meist nicht für „Dauerpersonal“ ausgegeben wurden – teils aus Gründen rechtlicher Unklarheiten, vor allem aber aufgrund fehlender Planungsperspektiven – wurden meist Gastdozenten, Lecturer, Tutoren oder studentische Hilfskräfte aus Beitragseinnahmen finanziert. So konnten kleinere Gruppengrößen erreicht werden.
- **Vergrößertes Lehrangebot:** Bei den zusätzlichen Lehrangeboten der Fakultäten handelte es sich neben der Ermöglichung größerer Wahlfreiheit oft auch um übergreifende Soft-Skill-Seminare oder eigentlich fachfremde Ergänzungsangebote.
- **Erweiterte Serviceangebote:** Hier sind z.B. verbesserte Beratungsangebote zu nennen oder erweiterte Öffnungszeiten der Bibliothek.

<sup>26</sup> Jedes der beitragsergebenden Länder hat einen frei zugänglichen Bericht zur Verwendung der Studienbeiträge auf den jeweiligen Internetseiten der Ministerien veröffentlicht, ebenso die meisten Hochschulen.

<sup>27</sup> Instituts der Deutschen Wirtschaft (2010): Studiengebühren machen das Studium besser; Pressemeldung vom 21. Juli 2010; online unter <http://www.iwkoeln.de/de/presse/pressemitteilungen/beitrag/54953>.

An allen Hochschulen wurde meist eine Aufteilung der Gebühreneinnahmen vorgenommen: Ein Teil, meist der kleinere, floss in zentrale Maßnahmen für die Hochschule als Ganzes, wie etwa Ausstattung der Uni-Bibliothek, Verbesserung der allgemeinen Studentenberatung oder auch didaktische Weiterbildung des Lehrpersonals, der andere Teil kam dezentralen Projekten in den Fakultäten/Fachbereichen zugute.

**Hochschulintern  
Beitragseinnahmen  
aufgeteilt**

Während die Abzüge für die Verwaltung zu vernachlässigen sind, werden die den Hochschulen zur Verfügung stehenden Mittel jedoch deutlich gemindert durch gesetzliche Vorgaben. Neben teilweise sehr weitgehenden Befreiungen – etwa infolge der Geschwisterregelung in Baden-Württemberg – sind hier vor allem die Kosten der Ausfallfonds zu nennen. Die Ausfallfonds, die eine Deckelung der Gesamtverschuldung inklusive der BAföG-Rückzahlungsverpflichtung sowie Kreditausfälle finanzierten, wurden über eine Umlage bei den Hochschulen aus deren Beitragseinnahmen bezahlt. Dadurch ging letztlich jede Befreiung<sup>28</sup>, jede Deckelung der Gesamtverschuldung und jeder Ausfall einer Rückzahlung zu Lasten einer Verbesserung des Studiums.

**Befreiungen und  
Ausfälle mindern  
Zusatz-einnahmen**

**Lerneffekt 5:** Um die Einnahmenhöhe nicht deutlich zu dezimieren, sollten weitreichende Befreiungen drastisch reduziert werden, Ausfallfonds sollten nicht solidarisch über eine Umlage aller Studierenden, sondern über staatliche Mittel finanziert werden.

Ein Punkt erscheint noch relevant: Die Umfragen des „Hohenheimer Gebührenkompasses“<sup>29</sup> zeigen, dass die Zufriedenheit der Studierenden und die Akzeptanz der Beiträge stark von dem Informationsgrad über die Mittelverteilung und den eigenen erlebten Verbesserungen abhängt. „So zeigt sich, dass nur diejenigen Studierenden, die angemessen über die Verwendung von Studiengebühren an ihrer Universität informiert sind, mit der Existenz bzw. Verwendung von Studiengebühren zufrieden(er) sind und daher auch an eine Verbesserung der Studienbedingungen durch Studiengebühren glauben.“<sup>30</sup>

**Lerneffekt 6:** Durch Studienbeiträge ermöglichte Verbesserungen müssen den zahlenden Studierenden verdeutlicht werden. Kommunikation ist entscheidend für die Akzeptanz!

<sup>28</sup> Interessanterweise waren sogar hochschulinitiiert Umverteilungen von Beitragseinnahmen zu beobachten. So gab es an der FH Münster, der Universität Duisburg-Essen und der Hochschule Bochum beitragsfinanzierte Stiftungen, die Stipendien für Bedürftige oder Begabtenstipendien ausschütteten. Faktisch bezahlten dadurch einige Studenten anderen die Studienbeiträge, weshalb diese Vorgehensweise zu Recht umstritten war.

<sup>29</sup> [www.guehrehnkompass.de](http://www.guehrehnkompass.de).

<sup>30</sup> Vgl. [http://www.guehrehnkompass.de/download\\_dateien/Ergebniszusammenfassung\\_Guehrehnkompass\\_2009.pdf](http://www.guehrehnkompass.de/download_dateien/Ergebniszusammenfassung_Guehrehnkompass_2009.pdf), S. 6.

### 2.3.4 Einnahmendifferenzierung

Durch Studienbeiträge als zusätzliche Finanzierungsquelle, so die Hoffnung der Gebührenbefürworter, würden die Hochschulen unabhängiger von den wechselnden Prioritätensetzungen staatlicher Mittelvergabe.

Der doch recht kurze Zeitraum, innerhalb dessen überhaupt Beiträge erhoben wurde, lässt vertiefte Überlegungen zu diesem Themenkomplex leider nicht zu. Er verdeutlicht aber recht plastisch, wie durch wechselnde politische Einflussnahmen und überraschende Modellmodifikationen langfristige strategische Planungen seitens der Hochschulen erschwert werden.

### 2.3.5 Verstärkung der Nachfrageorientierung

Eine mit der Einführung der Studienbeiträge verbundene Annahme ist die steigende Erwartungshaltung seitens der Studierenden. Junge Menschen, die für ihre Bildung bezahlen müssen, haben, so die These, höhere Ansprüche an die Leistungen der Hochschulen und die ihnen eingeräumten Einflussmöglichkeiten. Ihr direkter finanzieller Beitrag nimmt die betreffenden Hochschulen in eine verschärfte Pflicht. Dabei muss zur Untermauerung dieses Befundes nicht das Bild des Studierenden als „Kunden“ bemüht werden; es greift ohnehin zu kurz, weil Studierende keine passiv empfangenden Rezipienten, sondern aktiv am Wissensprozess Beteiligte sind.

#### Beiträge führten zu stärkerer studentischer Mitbestimmung

Im Rückblick lässt sich konstatieren: Die in fast allen Ländern umgesetzte einheitliche Festlegung der Gebührenhöhe begrenzte den Wettbewerbsdruck der Hochschulen untereinander. Sie verhinderte Möglichkeiten der Preispolitik und -strategie, da Differenzierungen nach den tatsächlichen Kosten des Studiums, den zukünftigen Gehaltserwartungen der Absolventen oder der Lehrqualität, ausgedrückt durch die Nachfrage von Bewerbern, nicht umsetzbar war. Dieser Gestaltungsbereich war in den meisten Ländern auf den weiterbildenden Masterbereich beschränkt. Durch ihn hätten verschiedene Signale gesendet werden können, wie z.B. durchgehende Nutzung des Höchstsatzes bei Exzellenzuniversitäten oder Preisführerschaft für auf Massenausbildung orientierte Hochschule.

**Lerneffekt 7:** Eine vorgegebene Einheitsgebühr minimiert den Wettbewerb und Differenzierung unter den Hochschulen. Sie lässt Studienbeiträge nicht wie eine zu begründende und durch Gegenleistung zu rechtfertigende Option einer autonomen Hochschule, sondern als politische Setzung einer Landesregierung wirken.



Dennoch lässt sich eine Steigerung der studentischen Mitbestimmungsrechte feststellen. Obwohl die Beteiligung der Studierenden über die Verwendung der Beiträge nicht in allen Hochschulgesetzen verankert war, wurde flächendeckend eine ausdrückliche Beteiligung der Studierenden umgesetzt.

In jedem Beitragsland waren die Studierenden bzw. deren Vertreter in die Entscheidungsprozesse über die Verwendung der Studienbeiträge eingebunden. Bei Streitfällen wurde in der Regel nicht gegen den Willen der Studierendenvertreter entschieden. Oft hatten die Studierenden sogar ein faktisches Vetorecht bei der Entscheidung. Durch diese Maßnahmen gewannen die Ansprüche der Studierenden mehr Nachdruck als je zuvor.

Einige Hochschulen fanden weitere, über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehende kreative Wege der studentischen Einbeziehung, etwa Umfragen, einen „Runden Tisch“ für den Meinungsaustausch oder Online-Abstimmungen. Die Universität Hohenheim z. B. hat 2008 einen Ideenwettbewerb über die Verwendung der Beitragseinnahmen geführt. Die besten Ideen wurden ausschließlich von Studierenden ausgewählt, die zuvor durch Fachschaften nominiert wurden. So schaffte die Universität einen unbürokratischen Weg, die Studierenden mit ihren Ideen direkt in die Mittelvergabe einzubinden.

In Nordrhein-Westfalen wurde durch den damaligen Innovationsminister Pinkwart von Beginn an sogar eine „Geld-zurück-Garantie“ etabliert. Hierbei sollte eine zur Hälfte mit Studenten besetzte Schiedskommission im Einzelfall entscheiden, ob der klagende Student seine Studienbeiträge zurück erhält. Die Kommission konnte empfehlen, die Beiträge ganz oder teilweise zurück zu erstatten, wenn erhebliche Qualitätsmängel vorlagen. Solche Mängel konnten zum Beispiel der Ausfall von Lehrveranstaltungen, der Mangel an Laborplätzen oder ein zu spät ausgestelltter Leistungsnachweis sein. Diese Regelung war jedoch nicht per Gesetz verankert, so dass das Prüfungsgremium lediglich Empfehlungen aussprechen konnte.

**NRW: „Geld-zurück-Garantie“**

Festgehalten werden kann: Studienbeiträge setzen auf Hochschuleseite ein gesundes Gegengewicht zu den sonstigen Anreizsystemen, die nur die Forschung in den Mittelpunkt rücken. Gebühren verschaffen Studierenden stärkere Mitsprache. Durch die Abschaffung von Studiengebühren sinkt für Hochschulen der Druck, die Qualität der Lehre in den Mittelpunkt zu rücken, es erhöht sich der Anreiz, sich wieder auf die Forschung zu konzentrieren und die Studierenden eher links liegen zu lassen.

**Beiträge rücken Lehre in Vordergrund**

### 2.3.6 Anreiz zu größerer Reflexion von Studienentscheidungen

Mit der Einführung von Studienbeiträgen wurde vielfach die Hoffnung künftig größerer Reflexion von Studienentscheidungen – was studiere ich wo, wie lange, mit welcher Intensität? – verbunden. Von sinkenden Abbruchzahlen und sinkender durchschnittlicher Studiendauer unmittelbar auf eine steuernde Wirkung von Studienbeiträgen zu schließen, wäre zu einfach – auch die Bologna-Reform mit der Durchsetzung klarer Strukturen und Zwischenabschlüssen etwa hat hier einen wesentlichen Beitrag geleistet.

**Veränderte Haltung der Studierenden nicht monokausal nachweisbar**

Doch ist davon auszugehen, dass selbst moderate Studienbeiträge und somit erhöhte individuelle Studienkosten zu einer erhöhten Sensibilität der Studierenden führen. Immerhin gibt es Hinweise auf die steuernde Wirkung von Studienbeiträgen auf die Studienstrategie: So halten Heine, Quast und Spangenberg fest, 2/3 der Studienberechtigten, die von Gebühren betroffen sind, streben einen möglichst schnellen Abschluss an.<sup>31</sup>

## 2.4 Zwischenfazit

Selbstkritisch muss man wohl einräumen: Sowohl Länder als auch Hochschulen haben sich offensichtlich zu sehr darauf verlassen, dass Studienbeiträge ein „Selbstläufer“ werden. Dies hat sich als Fehleinschätzung erwiesen. Wurden den Studierenden Nutzen und Erfolg der von ihnen entrichteten Gebühren ausreichend deutlich gemacht?

**Bisherige Beitragsmodelle sind verbesserungsfähig**

Und, ja: Die Modellgestaltungen wiesen teilweise gravierende Fehler auf, die den positiven Effekt von Studienbeiträgen beeinträchtigten, die drei wesentlichsten wurden bereits erläutert:

- Überbordende Befreiungen (Geschwisterregelung Baden-Württemberg),
- die Finanzierung von Ausfallfonds durch die Hochschulen bzw. Studierenden sowie
- die in fast allen Ländern erfolgte Festschreibung eines Einheitsbeitrages.

**Studienbeiträge in Deutschland nur politisch gescheitert**

Doch auch wenn im Detail diese und weitere Optimierungsmöglichkeiten identifizierbar sind: Studienbeiträge sind in Deutschland nicht sachlich gescheitert. Wie aufgezeigt, bieten sie große Vorteile; gravierende Nachteile sind nicht empirisch belegt. Das Ausschöpfen von Verbesserungsoptionen hätte diese positive Wirkung nur weiter verstärkt.

---

<sup>31</sup> Heine, Quast und Spangenberg, S. 32.

Wenn aber nun die Risiken von Studienbeiträgen weitgehend ausblieben und die Chancen zu großen Teilen genutzt werden konnten – warum wird dann ihre „Abschaffung“ so verbissen betrieben?

Vielleicht, weil Fakten manchmal eine untergeordnete Rolle spielen – insbesondere im Wahlkampf. Mit Studienbeiträgen meint man im Wahlkampf nicht punkten zu können, gegen sie zu sein ist dagegen – unter Ausblendung missliebiger Fakten – sehr bequem. Studiengebühren, so äußert sich pointiert Mathias Winde, „haben keine abschreckende Wirkung auf Studierende – wohl eher auf Wähler.“<sup>32</sup> Jörg Dräger konstatiert: „Im Wahlkampf ist das Thema für die Opposition zu verführerisch und für die Regierung zu bedrohlich.“<sup>33</sup> Vielfach lässt sich – inzwischen wieder – ein ideologisch aufgeladener Streit beobachten; undifferenzierte Stimmungen und dogmatische Positionen überlagern Fakten. Objektiv betrachtet, sind Studienbeiträge nicht sachlich gescheitert, im Moment aber politisch.

Ein Blick auf die Fakten sollte allerdings allen Verantwortlichen zu denken geben: Die Abschaffung der Studienbeiträge wird kein Problem lösen, aber neue schaffen. Sie wird, wenn es dabei bleibt, die Hochschulen in Deutschland auf Dauer teuer zu stehen kommen und die Hochschullandschaft schwächen, weil mittel- und langfristig weniger Geld zur Verfügung steht. Ob die Kompensationszahlungen des Staates dauerhaft verlässlich sind, ist nämlich fraglich und keinesfalls garantiert. Eine Schwächung der Hochschulen ist fatal angesichts der existierenden Unterfinanzierung der Hochschulen und der Unabwägbarkeit politischer Schwerpunktsetzungen.

**Das Ende der  
Studienbeiträge  
ist nachteilig  
für Hochschulen  
und Studierende**

Der zu Recht gute Ruf der deutschen Hochschulen liegt auch an den zur Verfügung stehenden Finanzen. „Gebührenfreiheit“ ist weder national und erst recht nicht international ein Wettbewerbsvorteil für Hochschulen, im Gegenteil. Es steht zu befürchten, dass die Abschaffung der Studienbeiträge sich langfristig rächen wird. Die in Gang gekommenen Initiativen zur Steigerung der Qualität der Lehre werden jetzt mutmaßlich wieder erlahmen. All diese positiven Effekte werden jetzt in den ehemaligen Gebührenländern mehr oder minder radikal beendet.

---

<sup>32</sup> Zitiert in: Hering, Svenja (2012): Ein toter Gaul. Financial Times Deutschland vom 27.01.2012.

<sup>33</sup> Dräger, Jörg (2012): Kostenfrei heißt: schlechter. In: Focus, 17. Dezember 2012.

**Führt die  
Schuldenbremse  
zu einem Comeback  
der Studiengebühren?**

Aus einem weiteren Grund sollte das Thema Studienbeiträge nicht vorschnell für beendet erklärt werden: Die Schuldenbremse, die gesetzlich fixierte Restriktion der Ausgaben öffentlicher Haushalte, sorgt dafür, dass es dem Bund ab 2016 und den Ländern ab 2020 verfassungsrechtlich untersagt ist, ein strukturelles Defizit von mehr als 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) im Haushalt zu verabschieden. Da sowohl die öffentlichen Haushalte des Bundes als auch die der Länder strukturell defizitär finanziert sind, lässt das für die hochschulbezogenen Ausgaben nichts Gutes ahnen – Aufwüchse sind sicherlich nicht anzunehmen. Studienbeiträge könnten hier benötigte zusätzliche Mittel erschließen.

### **3. Ausblick: denkbare Handlungsalternativen und Beitragsoptionen**

Wie gezeigt, bieten nicht nur, aber auch die absehbaren Folgen der Schuldenbremse Anlass, ein endgültiges Aus für Studienbeiträge in Deutschland in Frage zu stellen. In den letzten Monaten (Stand Frühjahr 2013) wurden verschiedene Modellalternativen zu den bisherigen Beitragsregelungen vorgeschlagen, die wesentlichsten werden abschließend in aller Kürze vorgestellt und eingeordnet.

#### **3.1 Kompensation durch Steuermittel**

Diese Variante ist das Standardmodell der Länder, die in den letzten Jahren die Studienbeiträge wieder abgeschafft haben: Die den Hochschulen dadurch entgehenden Einnahmen werden – so die Ankündigung – durch Steuermittel ausgeglichen. In der Praxis zeigen sich jedoch gravierende Probleme, die dieses Modell nicht als empfehlenswerte Alternative erscheinen lassen:

**Teilweise verkürzte  
Bemessungsbasis**

Nicht in jedem Land ist die Höhe der Kompensationszahlungen an die reale Entwicklung der Studierenden gekoppelt. Angesichts der aktuellen Entwicklung der Studierendenzahlen kann dies einen deutlichen Einnahmenverlust für die betreffenden Hochschulen bedeuten.

**Kompensation  
durch Steuermittel  
nicht verlässlich**

Die Erwartung, dass der Staat bei Abschaffung von Gebühren eine verbindliche Ersatzfinanzierung bereitstellt, ist nach bisherigen Erfahrungen naiv. Es ist zu beobachten, dass es dem Staat nach Aufkündigung des cost-sharing-modells mit Studienbeiträgen offensichtlich leichter fällt, Kürzungen umzusetzen. Beispiel Hessen: Versprochen wurde vollständige Kompensation. Zwar blieben die Kompensationsmittel ein Jahr nach Abschaffung der Beiträge im Zuge der Haushaltskonsolidierung erhalten, dafür wurde allerdings das Hochschulbudget um die entsprechende Summe gekürzt. In anderen Ländern ließe sich

Ähnliches belegen. Solch ein Vorgehen führt – neben dem Vertrauensverlust – zu zweierlei Schaden: Die verfügbaren Mittel der Hochschulen sinken, und zudem wird die finanzielle Freiheit, die namentlich im Globalhaushalt gewährt wird, konterkariert, da erhebliche Teile des Budgets einer staatlich zu kontrollierenden Zweckbindung unterliegen.

Selbst eine dauerhaft tragfähige Kompensation entfallender Studienbeitragsmittel aus staatlichen Geldern, die nicht in Sicht ist, wäre mit gravierenden Nachteilen gegenüber einer Mischfinanzierung verbunden: Studienbeiträge verfolgen nicht nur das Anliegen, den Hochschulen Geld zu beschaffen. Es war und ist gleichermaßen damit intendiert, etwa den Wettbewerb der Hochschulen um die Studierenden zu steigern. Studierende als zahlende Nachfrager sollen in eine bessere Position versetzt werden, gute Leistungen von der Hochschule einfordern zu können; dieser Effekt wird zerstört, wenn der private Finanzierungsbeitrag entfällt. Staatliche Kompensationsmittel können die Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung zwischen Hochschule und Studierenden nicht ersetzen.

**Leistungs-  
Gegenleistungs-  
Beziehung fehlt**

In den Ländern, etwa in Nordrhein-Westfalen, ist zwar in der Regel ein Mitspracherecht der Studierenden bezüglich der Verwendung der Kompensationsmittel intendiert. Die Regelungen erwecken allerdings den Eindruck einer schlechten Imitation der Vorteile einer völlig anders gelagerten ursprünglichen Konstellation.

Nicht zuletzt ist eine weitere offene Frage, ob die Kapazitätsneutralität der Kompensationsmittel juristisch überhaupt zuverlässig gesichert ist. Da die Ersatzzahlungen Landesmittel sind, führen sie de jure zu einer Kapazitätsausweitung, nicht zu einer Qualitätsverbesserung. Dies bedeutet, dass die Hochschulen mehr Studierende aufnehmen müssen, statt die vorhandenen besser zu betreuen zu können. Studienbeiträge der Studierende waren und sind als „Drittmittel für die Lehre“ in dieser Hinsicht unproblematisch und daher per se nicht kapazitätswirksam.

**Rechtliche Unklarheiten**

### 3.2 Studienbeiträge für Teilgruppen

Mitunter wird der Vorschlag gemacht, nur Gebühren für Teilgruppen zu erheben. Diese Idee zielt meist darauf ab, lediglich Langzeitstudenten sowie ausländische Studierende – so im Jahr 2010 ein Vorschlag des damaligen Innovationsministers aus Nordrhein-Westfalen, Andreas Pinkwart, und Jürgen Zöllner, des damaligen Senators für Bildung, Wissenschaft und Forschung des Landes Berlin<sup>34</sup> – zur Kasse zu bitten. Das Begründungsmuster laviert erkennbar zwischen dem Wunsch, auf

---

<sup>34</sup> Leffers, Jochen und Titz, Christoph (2010): Studiengebühren: Gaststudenten sollen mehr zahlen, Spiegel online 25.02.2010. Online unter <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/studiengebuehren-gaststudenten-sollen-mehr-zahlen-a-680051.html>.

Zusatzeinnahmen nicht vollständig verzichten zu müssen, und dem Versuch, möglichen breiten Widerstand aus dem Weg zu gehen. Im Fall der ausländischen Studierenden schwebt manchem wohl das Vorbild Australiens vor Augen – dort stellt Bildung neben Kohle und Eisenerz inzwischen die dritt wichtigste Einnahmequelle für das Land dar.

**Beiträge nur für  
„Bummelstudenten“?**

Langzeitgebühren erbringen außer dem Verhindern von „Scheinstudenten“ kaum spürbare Vorteile. Der Aufwand der dafür nötigen Studienkonten-Modelle steht in keinerlei Verhältnis zu den erwartbaren Einnahmen. Langzeitgebühren implizieren, am alten Zerrbild des Bummelstudenten orientiert, eine einseitige Schuldzuweisung in Richtung (Langzeit-)Studierende.

**Beiträge nur für  
ausländische  
Studierende?**

Auch eine Erhebung von Studienbeiträgen lediglich für ausländische Studierende überzeugt nicht: Zunächst ist auch hier auf den vergleichsweise geringen Ertrag hinzuweisen. Der Generalsekretär des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft, Andreas Schlüter, geht zwar von einer Milliarde Euro aus,<sup>35</sup> es ist jedoch fraglich, ob die dafür zugrundegelegten „international üblichen Beiträge“ der richtige Maßstab sind. Nach bestehender Rechtslage dürfte eine Gebührenpflicht lediglich für ausländische Studierende sich ausschließlich auf Nicht-EU-Studierende richten; denn EU-Bürger müssten grundsätzlich wie deutsche Studierende behandelt werden. Zudem waren bislang Austausch-/Programmstudierende von der Gebührenpflicht befreit, die im Rahmen von Vereinbarungen immatrikuliert waren, die Abgabefreiheit garantieren. Studierende aus Entwicklungsländern dürften erfahrungsgemäß ebenfalls ausgenommen werden.

Daneben bedarf die Erhebung von Studienbeiträgen lediglich für ausländische Studierende einer plausiblen Begründung. Die diesem Ansatz zugrundeliegende Strategie müsste explizit begründet werden. Es ist allerdings nicht leicht zu kommunizieren, warum Menschen unterschiedlicher Herkunft für die gleiche Leistung am gleichen Ort unterschiedliche Beiträge entrichten müssen. Ein Begründungsmuster könnten besondere zusätzliche „maßgeschneiderte“ Serviceangebote für ausländische Studierende darstellen, die anderen Studierenden nicht zu Gute kommen – was aber wiederum die Einnahmesituation verschlechtern würde.

Um Mobilitätshemmnisse ausländischer Studierender zu vermeiden und deutsche Hochschulen international attraktiv zu halten, müsste für alle ausländischen Studierenden die Beitragspflicht mit einem Darlehensanspruch oder einer anderen Form der Nachlagerung gekoppelt sein. In der Gesamtschau dieser Umsetzungsprobleme zeigt sich eindeutig, dass Studienbeiträge lediglich für Teilgruppen kein attraktives Zukunftsmodell darstellen.

<sup>35</sup> Schlüter, Andreas (2012): Bayerische Wendehälse – Die CSU opfert Studiengebühren dem Wahlkampf. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. November 2012.

### 3.3 Absolventensteuer

Von verschiedener Seite wurde 2010 die Einrichtung einer nachlaufenden, zeitlich befristeten Absolventensteuer ins Spiel gebracht. Akademiker sollen, so der entsprechende Vorschlag, nach ihrem Berufseinstieg für einen begrenzten Zeitraum höhere Steuerabgaben entrichten. In England war zu dieser Zeit sogar ein lebenslanger „Akademikerzuschlag“ auf die Steuerlast im Gespräch.

Absolventensteuern bergen die Chance, politisch und kommunikativ leichter als während des Studiums fällige Gebühren vermittelbar zu sein – Belastungen fallen eben erst an, wenn die individuellen „Früchte“ eines Studiums geerntet werden. Allerdings droht die Gefahr, dass die Einnahmen zentral und nicht hochschulgebunden, eben über das Finanzamt, vereinnahmt werden. Ein zumindest partielles „Versacken“ im allgemeinen Staatshaushalt ist unter dieser Zentralisierung wahrscheinlicher. Zudem sind über ein Steuermodell Einheitspreise vorprogrammiert – mit negativen Folgen für den Wettbewerb. Eine unmittelbar wirksame Gegenleistung der Hochschule ist nur im Falle einer staatlichen Vorfinanzierung möglich.

Auch in diesem Modell wird die unerlässliche Mitsprache der Studierenden bezüglich der Verwendung schwer umsetzbar sein – ihre Position ist nicht so stark, da sie erst als Absolvent Beitragszahler sind, nicht zum Zeitpunkt des Studiums, und offen ist, ob ihre Zahlungen direkt in vollem Umfang an die Hochschulen gelangen. Gelingt jedoch eine direkte Koppelung zwischen Absolvent und Hochschule, können Hochschulen von guten Karriereverläufen ihrer Absolventen direkt profitieren („universities become stakeholders in their student’s future careers“<sup>36</sup>). Je erfolgreicher die Absolventen einer Hochschule auf dem Arbeitsmarkt sind, desto höher die Zahlungen.

#### Umsetzungsprobleme bei Absolventensteuern

Nicht zuletzt hat eine Akademikersteuer den enormen Nachteil, nur bei Absolventen zu greifen, die tatsächlich im Land bleiben – auf im Ausland versteuertes Einkommen hätte der Staat keinen Zugriff.

Festgehalten werden kann, dass Absolventensteuern eine denkbare Option für die Zukunft darstellen, die Umsetzung jedoch große Fallstricke bietet.

---

<sup>36</sup> McKenzie, Tom und Sliwka, Dirk (2010): Universities as Stakeholders in their Students’ Careers: On the Benefits of Graduate Taxes to Finance Higher Education. IZA- Discussion Paper No. 5330, S. 3. Online unter <http://ftp.iza.org/dp5330.pdf>.

### 3.4 Graduate Contribution

Wenn die oben geäußerte Annahme zutrifft, dass Studienbeiträge in Deutschland politisch und nicht sachlich gescheitert sind, und wenn die Folgen der Schuldenbremse berücksichtigt werden, drängen sich zwei naheliegende gedankliche Konsequenzen auf: Eine moderate Beteiligung der Studierenden – oder eben der Absolventen – an den Kosten ihres Studiums ist nötiger denn je. Und: Die zwischen 2006 und 2013 praktizierten Beitragsmodelle bieten zwar an verschiedenen Stellen Verbesserungsmöglichkeiten, waren aber im Grundsatz durchaus erfolgreich.

#### Lerneffekte auswerten!

Die neue Bundesbildungsministerin Johanna Wanka prophezeite 2012 – damals noch Wissenschaftsministerin in Niedersachsen –, spätestens 2017 werde es in allen 16 Ländern Studiengebühren geben.<sup>37</sup> Im Folgenden wird abschließend ein Versuch unternommen, die Ergebnisse dieses ohne Not „frühzeitig abgebrochenen Feldversuches“ (so Andreas Schlüter in der FAZ<sup>38</sup>) noch einmal sachlich Revue passieren zu lassen und unter Berücksichtigung der Lerneffekte Eckpunkte eines möglichen überarbeiteten Beitragsmodelles zu entwickeln.

#### Planungssicherheit schaffen!

a Hochschulen benötigen **stabile politische Rahmenbedingungen in Grundsatzfragen**. Eine mittel- und langfristig wirksame Hochschulstrategie ist darauf angewiesen, dass die wesentlichen politischen Entscheidungsgrundlagen länger als bis zur nächsten Wahl gelten. Hochschulen scheuen langfristig bindende Ausgaben – also auch Investition in Personal, denn die Einstellung zusätzlicher Professorinnen und Professoren ist nötig zur Verbesserung der Betreuung, zur Ausweitung des Studienangebots und zur Verbesserung der Qualität der Lehre –, wenn langfristige Finanzplanungen aufgrund der unklaren politischen Lage nicht möglich sind.

#### Absolventen, nicht Studierende zur Kasse bitten!

b Der **Übergang zur „graduate contribution“** ist ein politisch gangbarer und für alle politischen Akteure gesichtswahrender Weg, aus den bisherigen Grabenkämpfen heraus zu kommen.<sup>39</sup> Damit relevante finanzielle Mehreinnahmen entstehen, erscheint es unumgänglich, alle Studierende, die von einer akademischen Bildung profitieren, an den Kosten des Studiums finanziell zu beteiligen. Dies sollte sie jedoch nicht im Verlauf des Studiums, sondern erst nach dem Berufseinstieg betreffen – „die Zahlungspflicht entsteht erst durch die

<sup>37</sup> Zitiert in: Hannoversche Allgemeine vom 15.07.2012, online unter <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Wanka-Bald-gibt-es-bundesweit-Studiengebuehren>.

<sup>38</sup> Schlüter (2012).

<sup>39</sup> Anregende Überlegungen dazu bieten Chapman, Bruce und Sinning, Mathias (2011): Student Loan Reforms for German Higher Education: Financing Tuition Fees; RUHR Economic Papers #244, Online unter [http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/ruhr-economic-papers/REP\\_11\\_244.pdf](http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/ruhr-economic-papers/REP_11_244.pdf).



Zahlungsfähigkeit selbst“.<sup>40</sup> Die „nachlaufenden Gebühren“ sollten erst ab einer gewissen Einkommensgrenze relevant werden und direkt den jeweiligen Hochschulen zu Gute kommen. Bei mehreren besuchten Hochschulen ist bei diesem Modell etwa eine Aufteilung nach Anzahl der jeweils erworbenen ECTS-Punkte denkbar.

- c Die **Nachlagerung der Studienbeiträge sollte insofern staatlich subventioniert** werden, 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 („Keine Zahlungsverpflichtung im Studium“, „Kein Risiko: Zahlungsverpflichtung nach dem Studium nur, wenn Zahlungsfähigkeit gesichert ist“) mit relativ geringen finanziellen Mitteln. Zwar birgt eine solche Subventionierung, sollte parallel die Möglichkeit der Sofortzahlung offeriert werden, die Gefahr, Mitnahmeeffekte zu erzeugen; sie wird unter Umständen auch von denjenigen in Anspruch genommen, die es eigentlich nicht nötig hätten. Dieses Risiko ist aber überschaubar, da die Übernahme der Zinsen auf die Phase des Studiums beschränkt ist und die mögliche Gesamtsumme des Darlehens aufgrund der Zweckbindung für Studiengebühren begrenzt bleibt.<sup>41</sup>

**Nachlagerung staatlich subventionieren!**

- d 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. Die **Entscheidung bezüglich weiterer Befreiungen bzw. Ermäßigungen sollte jedoch ausschließlich in die Verantwortung der Hochschulen gelegt werden**. Eine vermeintliche soziale Wohltat, wie sie etwa bei der weitreichenden Geschwisterregelung in Baden-Württemberg umgesetzt wurde, darf nicht zu Mindereinnahmen bei den Hochschulen führen. Der Staat sollte sozialpolitische Förder- und Befreiungsmaßnahmen, die er zusätzlich setzt, auch finanzieren – noch besser wäre es, er beschränkte sich auf das Notwendigste. Manche Politiker erliegen zu leicht der Versuchung, sich als Heilsbringer zu

**Ausnahmen müssen Ausnahmen bleiben!**

---

<sup>40</sup> So die prägnante Formulierung aus Winter, Stefan (2011): Erst studieren, dann zahlen. Ein Plädoyer für nachgelagerte Studienbeiträge. In: Forschung und Lehre 2|2011, S. 127.

<sup>41</sup> Eine bundesweite Umsetzung würde den Ausbau des BAföG zu einem umfassenden Student-Funding-System voraussetzen. Vorschläge dazu finde sich in von Stuckrad, Thimo; Müller, Ulrich; Ziegele, Frank (2009): Neue Wege für das BAföG. Vorschläge zur Weiterentwicklung des staatlichen Beitrags zur Studienfinanzierung. Online unter [http://www.che.de/downloads/CHE\\_AP122\\_BAfoeG\\_Reform.pdf](http://www.che.de/downloads/CHE_AP122_BAfoeG_Reform.pdf).

inszenieren – leider nicht selten an der falschen Stelle und auf Kosten der Hochschulen. Ist das Grundmodell der Beiträge durchdacht, 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.

#### Entscheidungsfreiheit für Hochschulen!

- e Ein neuer Anlauf, Studienbeiträge in Deutschland zu etablieren, sollte auf die **Entscheidungsfreiheit der Hochschulen** setzen. Die Entscheidung über die Erhebung und Höhe von Studienbeiträgen sollte allein bei den Universitäten und Fachhochschulen liegen. Diese haben die Einführung und die Festsetzung der Höhe über Qualität und Gegenleistung zu begründen und zu verantworten. Besonders, wenn Hochschulen Studienbeiträge erheben *können*, nicht *müssen*, stehen sie unter „Beobachtung“ und unter einem Rechtfertigungsdruck, der nicht auf den Staat „abgewälzt“ werden kann. Der Staat sollte allerdings weiter Höchstgrenzen festsetzen und Sozialverträglichkeit sichern, etwa über die o.g. Nachlagerung.

#### Notwendigkeit eines Parallelhaushalts überprüfen!

- f In der Einführungsphase erschien es zwingend notwendig, den Zusatznutzen von Studienbeiträgen über einen unmittelbaren Leistungs-Gegenleistungs-Bezug zu verdeutlichen. Daher wurden Beitragseinnahmen in einem separaten Parallelhaushalt verbucht, mit separaten Verwendungsbestimmungen, separaten Berichtspflichten, separaten Mitbestimmungsmodalitäten etc. Unter Umständen ist es durchaus denkbar, dass die **separate Verwaltung der Beitragseinnahmen neben dem „normalen“ Hochschulhaushalt weitgehend aufgegeben** wird und Studienbeiträge als allgemeiner Beitrag der Studierenden für die Kosten des Studiums, von dem sie profitieren, angesehen werden. Studierende würde ihre Wahl der bevorzugten Hochschule dann eben auch anhand des Preis-Leistungsverhältnisses und der Hochschulperformance insgesamt treffen.



#### Wichtig

Die bisherigen Studienbeitragsgesetze sprachen in der Zweckbindung häufig von einer „Verbesserung“ der Studienbedingungen (Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen), dabei ist von einer kontinuierlichen, stetigen Verbesserung natürlich nicht auszugehen. Es geht eher darum, dass über Studienbeiträge Studienbedingungen auf ein höheres Niveau gehievt werden konnten und anschließend dieses Niveau gehalten werden sollte. Dabei profitieren Studierende natürlich auch von den Beitragszahlungen vorangegangener Semester, etwa über bereits zusätzlich beschaffte technische Ausstattungen und Verbesserungen der Räumlichkeiten.

- g Es ist erstaunlich, welche Beiträge auch vermeintlich „gebührenfreie Länder“, bei denen man eigentlich ein kostenloses Studium erwarten würde, über Verwaltungskostenbeiträge, Rückmeldegebühren und weitere Gebühren von Studierenden verlangen, auch und gerade für Serviceleistungen. In Baden-Württemberg etwa wurde nach Abschaffung der Studienbeiträge prompt der Verwaltungskostenbeitrag deutlich angehoben. Überspitzt formuliert: Würde die Deutsche Bahn diese Grundlogik übernehmen, würde sie keine Fahrscheine mehr verkaufen, sondern einen ‚Fahrgastbearbeitungsbeitrag‘ erheben für das Ein-, Aus- und Umsteigen, für die Reinigung der Abteile, die Kontrolle im Zug sowie die Beratung am Schalter. Natürlich lässt sich die Bahn für ihre Kernleistung, die Personenbeförderung, bezahlen. Entsprechend sollten sich auch die Hochschulen für ihre Kernleistung, eben das Studium und die Lehre, honorieren lassen.

**Einzelgebühren  
zusammenfassen!**

Die Vielzahl der existierenden Einzelgebühren sollte zu einer Gesamtgebühr gebündelt werden. Nebenkosten führen zu einem unübersichtlichen Dschungel versteckter Kosten. Ein Studienbeitrag sollte konsequent **als Gesamtgebühr auch alle übrigen Einzelgebühren integrieren**, und zwar vor allem Verwaltungskostenbeitrag, Semesterticket für den regionalen Nahverkehr, Studentenwerksbeiträge, Beiträge für studentische Vertretungen, Beiträge für Labormaterialien etc. Diese Regelung sollte bundesweit umgesetzt werden; übersteigt der künftige Studienbeitrag die Summe der bisherigen Beiträge und Gebühren, sind lehrbezogen Verbesserungen möglich.

- h Bis jetzt sehen wenige Hochschulen die individuelle Studienfinanzierungsberatung unter Einbezug der Lebenshaltungskosten als ihre originäre Aufgabe an, einige verweisen ausschließlich an das örtliche Studentenwerk. Transparenz und Beratung tragen jedoch erheblich zur Sozialverträglichkeit und Akzeptanz von Studienbeiträgen bei. Hochschulen sollten hier in Zukunft selbst mehr als bisher als **Ansprechpartner zum Themenkomplex Studienfinanzierung** zur Verfügung stehen und – in enger Abstimmung mit anderen Akteuren – Verantwortung übernehmen.

**Finanzierungsberatung  
als Hochschulaufgabe  
sehen!**

- i Bislang konnte man den Eindruck gewinnen, Studienbeiträge würden von Hochschulen teilweise „nebenbei“ erhoben und „irgendwie“ ausgeben. **Akzeptanz ergibt sich aus Transparenz**. Die Kommunikation der Hochschulen in Bezug auf Studienbeiträge konnte in weiten Teilen nur als deutlich ausbaufähig bezeichnet werden. Es genügt einfach nicht, eine Tabelle ins Internet zu stellen, die tabellarisch listet, welche Fachbereiche wie viel von den Gebühreneinnahmen erhalten.

**Schwerpunkt auf  
Kommunikation legen!**

Von den Hochschulen ist viel weitergehender die Frage zu beantworten, was sie inhaltlich wie und bis wann erreichen wollen. Die Hochschulen sollten also, wenn sie noch einmal die Chance erhalten sollten, Studienbeiträge zu erheben, proaktiv und in eigenverantwortlicher Initiative einen deutlichen Schwerpunkt auf strategische Kommunikation legen.

**Bausteine einer adäquaten Kommunikation seitens der Hochschulen:**

- Überzeugende Leitlinien erarbeiten: Übergreifende Zielsetzungen begründen erst die Erhebung von Studienbeiträgen.
- Transparente Beschlüsse fassen: Die Hochschulen sollten dabei inhaltliche Ziele (angestrebte Verbesserungen), nicht nur finanzielle Summen angeben.
- Studierende in die Entscheidungen einbeziehen: Studierende wissen am ehesten, wo es „hakt“.
- Konkrete Qualitätsversprechen geben: Hochschulen sollten in allen Fakultäten/Fachbereichen verdeutlichen, was sich mit Beitragsmitteln ändern wird.
- Erfolge deutlich machen: Die Hochschulen sollten den Studierenden Qualitätsbeweise für die Gegenleistung der Hochschulen vermitteln.

**Handout C 4.2-2 Bausteine einer adäquaten Kommunikation seitens der Hochschulen**

Seitens der Ministerien ließ die kommunikative Unterstützung leider ebenfalls zu wünschen übrig. So fanden sich noch Anfang 2013 auf der Seite eines Wissenschaftsministeriums zum Thema Studienbeiträge nahezu ausschließlich Informationen auf dem Stand von 2009, und unter „Fragen und Antworten“ fanden sich noch prospektiv Angaben, mit welchen Einnahmen gerechnet würde. Da hätten längst Ist-Zahlen und belegbare Erfolgsmeldungen genannt werden müssen!

Diese Eckpunkte skizzieren grob, unter welchen Rahmenbedingungen die Wiedereinführung von Studienbeiträgen gelingen könnte. Es ist den deutschen Hochschulen nur zu wünschen, dass ihnen nicht nach der Aufhebung des bundesweiten Verbots von Studiengebühren 2005 nun dauerhaft die Länder die Erzielung zusätzlicher Einnahmen verwehren.

**Informationen zum Autor:**

**Ulrich Müller** M. A. studierte Erziehungswissenschaften, Psychologie und Soziologie an der Universität Bonn und schrieb seine Abschlussarbeit über Roman Herzogs Anstöße zur Bildungspolitik in seiner Amtszeit als Bundespräsident. 1998 bis 2002 war er tätig bei der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) in Bonn. Von 2002 bis 2006 war er Projektleiter beim gemeinnützigen CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh. Von 2007 bis 2010 war er Projektleiter bei CHE Consult, Gütersloh, heute ist er wieder als Projektleiter für das gemeinnützige CHE tätig. Seine thematischen Schwerpunkte sind Hochschulräte, Studienkredite, student services/Studentenwerke und Studiengebühren.

**Kontakt:** [ulrich.mueller@che.de](mailto:ulrich.mueller@che.de)  
[www.che.de](http://www.che.de)

**Quellennachweis**

Der Beitrag wurde freundlicherweise von der Dr. Josef Raabe Verlags-GmbH, Fachverlag für Wissenschaftsinformation, Berlin, zur Verfügung gestellt und ist erschienen in: Winfried Benz, Jürgen Kohler, Klaus Landfried (Hg.), Handbuch Qualität in Studium und Lehre, Evaluation nutzen – Akkreditierung sichern – Profil schärfen, C 4.2, Berlin 2013.

