

**Anhaltspunkte für die Einführung von
Studiengebühren in Deutschland:
„lessons learnt“ aus den Erfahrungen in
Großbritannien**

Ergebnisse des Symposiums der Britischen Botschaft und des CHE
Centrum für Hochschulentwicklung vom 16. März 2005 in Berlin

Frank Ziegele
Ulrich Müller
Lars Hüning

Einige Bundesländer planen eine Einführung von Studiengebühren, nachdem das Bundesverfassungsgericht am 26. Januar 2005 das Verbot von Studiengebühren in Deutschland aufgehoben hat. Ein Symposium der Britischen Botschaft und des CHE Centrum für Hochschulentwicklung beleuchtete am 16. März 2005 in Berlin Chancen und Risiken verschiedener Gebührenmodelle vor dem Hintergrund der konkreten Erfahrungen, die Großbritannien in den vergangenen Jahren gesammelt hat.

Die „lessons learnt“, die aus den britischen Erfahrungen für Deutschland ableitbar sind, lassen sich komprimiert in folgenden 9 Thesen zusammenfassen:

1. **Die Diskussion um Studiengebühren sollte von den Zielen her begonnen werden.** Zentrales Argument für die Einführung von Studiengebühren in Großbritannien war 1998, dass nur mit diesen Einnahmen eine Ausweitung des Hochschulzugangs finanzierbar sei. Dieses Ziel wurde zum klaren Maßstab für Erfolg oder Misserfolg einer Gebührenregelung erhoben. Allen Beteiligten war klar, wofür es bei der Gebührenerhebung gehen soll. Diese Zieldiskussion ist bislang in Deutschland noch unterentwickelt. Wir diskutieren über Detailfragen wie Differenzierung der Gebühr oder Umgang mit Studierenden aus anderen Bundesländern, bevor klar ist, wofür die Gebühren überhaupt eingesetzt werden sollen. Sowohl eine spürbare Verbesserung der Qualität der Lehre und der Betreuung als auch eine Expansion des Hochschulsystems ist nur mit zusätzlichen Einnahmen umsetzbar. Dies muss deutlicher transportiert und zur Grundlage der Studiengebührenpolitik gemacht werden. Politik mit klaren Zielen befördert die Akzeptanz von Reformen.
2. **Darlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung sind zur Sicherung der Sozialverträglichkeit von Gebühren unverzichtbar.** Die positiven Erfahrungen, die Schottland mit diesem System gesammelt hat, haben England bewegt, ebenfalls ein System nachlaufender Gebühren einzuführen. Die „up-front“-Zahlung, d.h. die Verpflichtung zur Sofortzahlung, die in England bisher galt, wird inzwischen als problematisch betrachtet. Das erklärt den Systemschwenk von „tuition fee“ zu „graduate contribution“, den Lord Dearing bereits 1998 gefordert hatte und den er auf dem Symposium in Berlin nochmals nachdrücklich anmahnte. Ein System, das dem Motto „Students get higher education free, it is graduates who repay“ folgt (so Nicholas Barr von der London School of Economics auf der Berliner Tagung), wirkt sozial nicht selektiv und verhindert Abschreckungseffekte, da die Beteiligung an den Kosten nicht den Elternhaushalten oder den Studierenden aufgebürdet werden. Sie entstehen nur denjenigen, die nach dem Studium über ein Akademikereinkommen verfügen.
 

Nicholas Barr
3. **Es macht Sinn, Darlehen für Studiengebühren und für Lebenshaltungskosten zu koppeln.** Die englische Student Loans Company, deren Tätigkeit auf der Tagung von Ralph Seymour-Jackson vorgestellt wurde, bietet Darlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung sowohl für den Lebensunterhalt als auch (in Zukunft) für die Gebührenzahlung an. Der Studierende kann so Größenvorteile in Form günstiger Zinsen nutzen und erhält ein transparentes Gesamtangebot

statt mehrerer paralleler Finanzierungsformen. Er hat eine verlässliche, landesweit verfügbare Finanzierungsgrundlage für sein Studium.

4. **Die Studiendarlehen sollten zu marktüblichen, nicht bezuschussten Konditionen angeboten werden; gezielte Förderungen sind zusätzlich möglich.** Eine pauschale staatliche Subventionierung des Zinssatzes erzeugt Mitnahmeeffekte bei denjenigen, die das Darlehen eigentlich gar nicht brauchen und damit eine günstige Konsumfinanzierung realisieren. Sie stellt aufgrund ihrer Förderungsbreite eine teure, dabei aber ungenaue und ineffektive Förderung dar. Dies führt letztlich dazu, dass das Darlehensangebot für den tatsächlichen Bedarf zu gering ist, da die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt sind. Besser sind gezielte Fördermaßnahmen, zum Beispiel für besonders Bedürftige zur Vermeidung von Abschreckungseffekten oder für andere politische Ziele wie die Förderung von Familien. Denkbar wäre zum Beispiel, dass der Staat die Zinsen übernimmt, die in Zeiten anfallen, in denen Kinder betreut werden (sowohl während des Studiums als auch in der Rückzahlungsphase). Diese Position wurde von mehreren britischen Referenten vehement vertreten, sie stellt aber nicht die bisherige Realität in England dar. Im Augenblick werden dort Darlehen nur mit der Inflationsrate verzinst, es erfolgt keine Realverzinsung.

5. **Das Ausfallrisiko der Darlehensrückzahlung kann prinzipiell von den Studierenden, dem Staat oder von den Hochschulen abgefangen werden.** Um eine Abschreckung vom Studium zu vermeiden, sollte ein einkommensbezogener Rückzahlungstarif, eine Verjährung der Rückzahlungsverpflichtung sowie die Festlegung eines Mindesteinkommens vorgesehen werden, das überschritten werden muss, bevor die Rückzahlung eingefordert wird. Aus der Summe dieser Maßnahmen resultiert ein Ausfallrisiko, das jemand tragen muss. Prinzipiell sind drei Möglichkeiten der Risikoübernahme denkbar: (1) Die Studierenden tragen das Ausfallrisiko solidarisch über einen um eine Risikoprämie erhöhten Zinssatz, (2) die Hochschulen bilden eine Rücklage aus dem Gebührenaufkommen oder (3) der Staat trägt - wie in Großbritannien - die Kosten für die Ausfallsicherung. Die drei Möglichkeiten unterscheiden sich in den Anreizeffekten für die verschiedenen Beteiligten (z.B. setzt die Rücklage einen Anreiz zu marktorientierter Ausbildung durch die Hochschulen), sind aber durchaus auch kombinierbar.

6. **Die Sicherung eines chancengerechten Hochschulzugangs bedarf zusätzlicher Anstrengung.** Ein flächendeckendes Darlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung sorgt für die Finanzierung von Lebensunterhalt und Studiengebühren für einen Großteil der Studierenden. In England wird es aber als ganz besonders wichtig betrachtet, die „bildungsfernen Schichten“ sehr gezielt zusätzlich zu fördern. Hier reicht ein allgemeines Darlehensangebot nach Ansicht mehrerer britischer Referenten der Berliner Tagung nicht aus, um Bildungspotenziale zu mobilisieren. Deshalb wurde in England einerseits der Zuschuss zum Lebensunterhalt für die Studierenden aus dem ärmsten Familien, der 1998 abgeschafft wurde, nun wieder eingeführt. Andererseits gibt es eine unabhängige Aufsichtsbehörde mit Sanktionsmöglichkeiten: Das „Office for Fair Access“ (OFFA) stellt über die Darlehensmodelle hinaus sicher, dass die Hochschulen über Stipendien und aktive Informationspolitik versuchen, Studierende aus den ärmsten Bevölkerungsschichten zu gewinnen. Dadurch entsteht zunehmend ein Wettbewerb um die besten Förderungsmodelle (in größerem Maße als ein Preiswettbewerb, da zunächst fast alle englischen Hochschulen mit ihren

Gebühren an die zulässige Höchstgrenze von 3.000 Pfund gehen werden). Auf diese Weise lässt sich, solange die Umsetzung unbürokratisch verläuft, eine gute Balance zwischen Hochschulautonomie und staatlicher Rahmenverantwortung erreichen. Die Sicherung der Sozialverträglichkeit wird Teil der Hochschulverantwortung.

7. **Informationen sind entscheidend.** Kommunikation und Information beeinflussen direkt die Wirkung von Gebühren- und Darlehensmodellen. Komplexe, intransparente Angebote werden gerade von benachteiligten Studierenden gemieden. Intransparente Subventionen werden nicht wahrgenommen und beeinflussen das Verhalten nicht in dem erwünschten Maße. Insofern ist es entscheidend, dass der Staat die Gebühren- und Refinanzierungssysteme nachvollziehbar gestaltet (Lord Dearing: „keep it simple!“). Die Ziele und die Konsequenzen für den Einzelnen müssen aktiv kommuniziert und nachvollziehbar sein. Beispielsweise muss von den Studierenden verstanden werden, dass ein Darlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung ihnen im Gegensatz zu „normalen“ Darlehen die Rückzahlungsrisiken abnimmt. Die Hochschulen müssen offensiv Rechenschaft insbesondere über die Gebührenhöhe, die Verwendung der Gelder und den erzielten „Mehrwert“ geben.



Lord Dearing

8. **Hochschulen tendieren zur Höchstgrenze, wenn sie die Gebühren nur innerhalb einer Bandbreite festsetzen können.** In England planen 92 Prozent der Hochschulen, den Höchstbetrag von 3.000 Pfund zu verlangen, wenn das System der Einheitsgebühren aufgehoben wird. Offensichtlich sind die Hochschulen zumindest in der jetzigen Umstellungsphase der Auffassung, darunter liegende Beträge würden von den Studierenden als Indiz für mindere Qualität interpretiert bzw. die Bandbreite bewegt sich in einer Größenordnung, die es für die spürbare Finanzierung von Qualität und Quantität erforderlich macht, an die Höchstgrenze zu gehen. Es bleibt abzuwarten, ob vorhandene Qualitätsunterschiede mittelfristig deutlichere Auswirkungen auf die Preisgestaltung haben und zu stärkerer Preisdifferenzierung führen.
9. **Unterschiedliche föderale Lösungen sind möglich.** Die Erfahrungen aus Großbritannien machen deutlich, dass Gebührensysteme durchaus innerhalb eines Staates variieren können. Schottland fährt ein eigenes Modell einer nachlaufenden "Akademikersteuer"; Studierende müssen sich verpflichten, nach dem Abschluss £ 2.050 in den *Graduate Endowment Fund of Scotland* einzuzahlen. In England, Wales und Nordirland gibt es Studiengebühren, die von Beginn des Studiums an fällig werden. Die Erfahrungen aus Großbritannien zeigen allerdings auch, dass Länder auf Veränderungen bzw. erfolgreiche Lösungen in Nachbarländern reagieren und sich die Systeme über Lerneffekte schrittweise annähern. Die dauerhafte Beibehaltung von Gebührenfreiheit in einem Teilgebiet eines Staates bei Gebührenerhebung in anderen Teilen erscheint eher unwahrscheinlich. Gleichzeitig betonte in Berlin beispielsweise Teresa Rees von der University of Cardiff, dass besondere Ziele (wie z.B. die Förderung bestimmter sozialer Schichten) in Wales bewusst mit von England abweichenden Schwerpunkten verfolgt werden. Dezentrale Lösungen im Föderalsystem ermöglichen es, regionale Präferenzen besser zum Tragen zu bringen.

Weitere Informationen zum Symposium der Britischen Botschaft und des CHE
Centrum für Hochschulentwicklung finden Sie unter
<http://www.che.de/news.php?id=298>.

Zahlreiche weitere Publikationen und Informationen des CHE zum Thema
Studiengebühren können unter <http://www.che.de/studiengebuehren.php>
heruntergeladen werden.