

Zur Neuordnung der Hochschulfinanzierung in Deutschland: Föderalismusreform plus Akademikerabgabe*

Gerd Grözinger
Flensburg

Deutschlands Hochschulen sind seit langem erheblich unterdimensioniert und unterfinanziert. Das Potential der tertiären Bildung für eine tragfähige wirtschaftliche Entwicklung wird bei weitem nicht ausgeschöpft. Dazu kommt trotz der nominellen Kostenlosigkeit ei-

nes Studiums eine nach wie vor bestehende starke soziale Schichtung der Studierenden.

Die Vernachlässigung der Hochschulen durch die Politik lässt sich strukturell erklären. Durch eine fehlkonstruierte Föderalismusstruktur sind weder die Länder noch der Bund an dieser staatlichen Aufgabe besonders interessiert. Und die Reduktion der Gerechtigkeitsdiskussion auf formale Chancengleichheit hat jegliche Einbeziehung der Akademiker in die Hochschulfinanzierung blockiert. Als robuste Kombinations-Lösung wird deshalb vorgeschlagen:

- (1) ein Hochschullastenausgleich zwingt die Länder, für ihre Abiturienten auch in ausreichendem Masse Studienplätze anzubieten oder ansonsten dafür andere Bundesländer finanziell zu kompensieren.
- (2) Diese Ausgleichszahlungen können, wenn das jeweilige Bundesland die Bedingungen dafür geschaffen hat, auch in Form von Gutscheinen geschehen, die Studierende an ihrer Hochschule einlösen.

* In den letzten zwei Jahren hatte die Heinrich Böll Stiftung einen Arbeitskreis zur Reform der Hochschulfinanzierung in Deutschland zusammen gerufen, in dem auch der Verfasser tätig war. Leider konnte man sich dort trotz zahlreicher Treffen nicht auf eine gemeinsame Position einigen. Die Stiftung hat dann Herbert Hönigsberger und Bernd Kuckert, die schon für das frühere BAFF-Modell verantwortlich zeichneten, mit einer Ausarbeitung beauftragt („Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft“, Berlin 2004). Mit dem Text hier wird ein Alternativentwurf zur Position von Hönigsberger/Kuckert vorgestellt.

- (3) Der Bund soll die Rolle eines virtuellen Bundeslandes für Bildungsausländer übernehmen und sich dafür aus der Rolle des Mitfinanziers bei der Gemeinschaftsfinanzierung im Hochschulbau zurück ziehen.
- (4) Gegenwärtig gutverdienende Akademiker werden in Form einer Sonderabgabe mit einer pauschalieren bundesweiten Akademikersteuer belastet, deren Ertrag den Ländern nach Umfang von Studienplätzen und Studienplatzausbau zufließt.

Eine solche Kombination an Politiken führt erstens in der gegenwärtigen finanzpolitischen Zwangslage zu erheblichen neuen Mitteln, sie beseitigt zweitens gravierende institutionelle Hemmnisse, korrigiert drittens bestehende Gerechtigkeitsdefizite und schließt viertens an die aktuellen Reformdiskussionen um eine Neuordnung von Föderalismus, Einkommenssteuern und Subventionsabbau an.

1. Beschreibung der Ausgangslage

Jedes Reformkonzept zur Hochschulfinanzierung muss Antworten für die folgenden Problemdimensionen finden:

- Deutschlands Hochschulen sind im internationalen Vergleich stark *unterdimensioniert*. Nur knapp 20% eines Altersjahrgangs erreichen in Deutschland einen Hochschulabschluss, im Durchschnitt der OECD sind es 30% (OECD 2003). Der Unterschied lässt sich auch nicht durch angeblich bessere Lehrbedingungen und weniger Studienabbrecher anderswo erklären: Deutschland liegt mit einer Studien-erfolgsquote von über 70% genau im Mittel der OECD.
- Aus den Trends anderer Staaten lässt sich erkennen, dass schon von der Nachfrageseite her ein Ausbaudruck besteht, da die *Studierneigung* auch in Deutschland weiter erheblich zunehmen wird. Das ist ein rationales Verhalten, denn Prognosen erwarten in Deutschland, wie auch in anderen Ländern schon zu beobachten, eine starke Zunahme von Tätigkeiten mit akademischer Vorbildung (Weidig/ Hofer/Wolff 1999).
- Ökonomische Forschung weist darüber hinaus seit längerem nach: Ausgaben für Bildung haben mit die stärksten langfristigen *Wachstumswirkungen* (Krueger/Lindahl 2001). Das lässt sich auch für Hochschulausgaben speziell zeigen (Graff 2003). Gleiches gilt für den Arbeitsmarkt. Gut 30% des Nettozuwachses an Beschäftigung in der

Gegenwart schreibt etwa die OECD zusätzlich ausgebildeten ‚Wissensarbeitern‘ zu.

- Auch bei Berücksichtigung der niedrigeren Studierendenzahlen sind Deutschlands Hochschulen *unterfinanziert*. Obwohl in der Fächerstruktur ein Schwergewicht auf kostenträchtige ingenieur- und naturwissenschaftliche Ausbildungen besteht, gibt die Bundesrepublik nur 1% des Sozialprodukts für höhere Bildung aus, das ist weniger als in den siebziger Jahren bei einer damals viel geringeren Quote an Studierenden. In der OECD sind es dagegen im Durchschnitt 1,7% (OECD 2003). In Absolutangaben umgesetzt, bedeutet das: da 1% des BIP etwa 20 Mrd. € entsprechen, umfasst die Lücke der Anstrengung Deutschlands zum Schnitt der westlichen Welt rechnerisch eine zweistellige Milliardensumme.
- Absolventen von Hochschulen haben in Deutschland durchschnittlich ein so gutes Einkommen später, dass sie – auch unter Einschluss ihrer zusätzlichen privaten Aufwendungen und des entgangenen Einkommens während des Studiums – eine hohe *Bildungsrendite* realisieren. Diese liegt erheblich über der marktüblichen Verzinsung (Steiner/Lauer 2001).
- Studieren unterliegt in Deutschland einer international besonders starken *Sozialselektion*. Die Kinder von Haushalten mit hohem Einkommen sind weit überdurchschnittlich vertreten, die von niedrigen entsprechend unterdurchschnittlich. Dies ist den Hochschulen noch am wenigsten anzulasten, da die Selektion zum weit überwiegenden Anteil vorher, im schulischen Bereich beginnt (Baumert/Schümer 2002). Es weist aber auf ein Gerechtigkeitsproblem hin, das bei den Maßnahmen zu beachten sein wird.
- Schließlich zahlen Studierende in Deutschland zwar keine Studiengebühren, sie haben aber eine schlechte staatliche Absicherung beim *Lebensunterhalt* (BAFöG). Die damit verbundene Erwerbstätigkeit während des Studiums ist einer der wichtigsten Gründe für die vergleichsweise langen Studienzeiten. (Der Punkt ist, da es hier um Hochschul- und nicht um Studienfinanzierung geht, nur der Vollständigkeit halber aufgenommen worden. Mit den unten vorgestellten Lösungen lassen sich aber viele Modelle verbinden, darunter etwa das

politisch pragmatische und ökonomisch robuste Drei-Körbe-Modell des Deutschen Studentenwerks¹).

2. Defizitanalyse

Wie kommt es zu diesen markanten Defiziten Deutschlands bei den Hochschulen? In der Herleitung der Ursachen für diese schwierige Ausgangslage lassen sich einige ‚begründete Vermutungen‘ (Grözinger 1998) anführen:

- Die *horizontale Politikverflechtungsfalle* erklärt vor allem die ungenügende Finanzsituation und die mangelnde Anzahl an Studienplätzen. Es ist eine Kombination von drei Elementen: die Bundesländer tragen 95% der direkten Hochschulkosten, sie können aber (wegen des Studiengebührenverbots) keine neuen Finanzquellen erschließen, und sind zur Zeit verpflichtet, keinen Unterschied zwischen eigenen Abiturienten und denen anderer Bundesländer zu machen. Das Ergebnis ist, es gibt einen hohen Anreiz für jedes Land, die eigenen Hochschulen nicht auszubauen/schlecht auszustatten und studierwillige Abiturienten implizit auf Angebote jenseits der eigenen Zuständigkeit zu verweisen. Weil alle in der Tendenz so vorgehen, kommt es zu einem suboptimalen Ergebnis.
- Die geringe Rolle, und damit mangelnde politische Steuerungsmöglichkeit im Hochschulbereich führt zu einem Desinteresse des Bundes bei den Investitionen (ca. 5% der direkten Hochschulkosten). Es handelt es sich hier um eine *vertikale Politikverflechtungsfalle*. Das gleiche Desinteresse des nur halb-zuständigen Bundes dokumentiert sich beim BAFÖG, dessen Höhe und Ausgestaltung von kurzfristigen Haushaltskonsolidierungen und Wahlüberlegungen bestimmt werden.
- Die lange zu beobachtende Spezialisierung Deutschlands auf Produkte des Produzierenden Gewerbes hat zu einer Überbetonung der Bildungswege Facharbeiter/Handwerker geführt. Die mit einer starken Akademisierung verbundene und weltweit beobachtbare *Tertialisie-*

¹ Schon wegen unübersehbarer Haushaltsrisiken ist dagegen die von Hönigsberger/Kuckert in das Zentrum ihrer Überlegungen gestellte Wiederauflage des früheren BAFF-Modells ausgesprochen problematisch. Dass der 1998 bei der Einbringung in den Bundestag (Drucksache 13/10883) von der grünen Bundestagsfraktion noch unterstellte jährliche Anschubbedarf von mehreren Mrd. € bei einer strukturgleichen Vorgabe jetzt einen milliardenschweren Einnahme-Überschuss ergeben soll, entzieht sich ökonomischer Ratio.

rung erreichte Deutschland mit einer gewissen Zeitverzögerung, dafür jetzt aber mit großer Wucht.

- Der Typus des deutschen Wohlfahrtsstaates als erwerbs- und leistungszentriert hat auf die Herstellung von formaler Chancengleichheit und deren Wahrnehmung via individueller Bildungsanstrengungen und weniger auf Defizite korrigierende Umverteilungspolitik gesetzt (Esping-Andersen 1990). Dies führte nicht nur zu einer Selbsttäuschung bezüglich der faktischen Durchlässigkeit von Bildungswegen. Es hat auch eine *Denkblockade* bezüglich der Angemessenheit eines Beitrags von Akademikern an den Kosten ihrer Ausbildung mit sich gebracht.

Dieses Problemkonglomerat verlangt also sowohl mehr Mittel wie eine Neuadjustierung der Anreize für die Finanziers. Weil der normale Finanzspielraum – also eine Erhöhung der staatlichen Zuweisungen, um *Konsolidierung* und *Ausbau* zu gewährleisten – zur Zeit als praktisch ausgeschöpft gelten kann, wird eine Kombination von den folgenden zentralen Maßnahmen als notwendig und sinnvoll angesehen:

- Hochschullastenausgleich zwischen den Bundesländern,
- der Bund als virtuelles Bundesland für Ausländer,
- Einführung einer Akademikerabgabe.

3. Lösungsbausteine

3.1. Hochschullastenausgleich zwischen den Bundesländern

Was sind mögliche Alternativen, wenn eine horizontale Politikverflechtungsfälle, also *Föderalismusversagen* festgestellt wird? In der Diskussion um föderale Strukturen in westlichen Gesellschaften gibt es drei Modell-Typen: Deutschland, die Schweiz und die USA. Bei allen ist die Verantwortlichkeit für die Hochschulen und ihrer Finanzierung ganz überwiegend auf der Ebene der Einzelstaaten geregelt, also der Länder, der States, der Kantone. Es gibt zwar mehr Bundesstaaten – etwa Kanada, Österreich, Australien –, aber dort sind Hochschulen überwiegend Angelegenheit der Zentralebene. In einem solchen Fall kann der Anreiz zum Trittbrettfahren nicht in diesem gefährlichen Maße auftauchen.

In den *USA* ist der Dezentralismus ausgeprägt. Die Einzelstaaten sind autonom, sowohl was ihr Angebot an Studienplätzen angeht wie auch be-

züglich der Höhe und Finanzierungsart ihrer Studiengebühren. In den USA werden auch von staatlichen Hochschulen Gebühren erhoben. Und in allen amerikanischen Staaten wird differenziert nach Landeskindern im engeren Sinne und Out-of-state-students. Wenn es also eine Abiturientin aus New Jersey zum Studieren nach Florida oder Illinois zieht, dann wird sie im Schnitt fast das Dreifache an Studiengebühren zahlen wie ihre Kommilitonin von dort. Damit haben die USA zwar ein wirksames Mittel gegen das Trittbrettfahren einzelner States gefunden, aber die Individuen tragen diese Kosten.

Das *Schweizer* Beispiel ist als Vorbild interessanter. Einmal weil dort Studiengebühren bisher eine viel geringere Rolle als in den USA spielen, und zum anderen weil – ähnlich wie in Deutschland – die Vorteile einer freien Wahl des Studienortes im gesamten Bundesstaat akzeptierter ist. Stärker noch als hier ist dagegen die Ungleichbeteiligung auf Länderebene. Es gibt bis heute eine Reihe von kleineren Kantonen, die gar keine Hochschule haben.

Nach einer Volksabstimmung, bei der eine eigentlich geplante stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes 1978 abgelehnt wurde, hat die Schweiz einen neuen Weg des Verhinderns von Trittbrettfahrerei beschritten. Es kam zu einer Vereinbarung aller Kantone, also einer Art Inner-Schweizer Staatsvertrag. Darin wird festgelegt, dass die Kantone einander die Studierkosten ihrer Abiturienten ausgleichen. Differenziert nach Fächergruppen und gelegentlich an die Kostenentwicklung angepasst, geschieht das mittlerweile als Vollkostenausgleich. Gegenwärtig liegen die jährlich vom Kanton zu übernehmenden Kosten für eine Studentin der Geistes- und Sozialwissenschaften bei 9.600 Franken, für eine der Natur-, Ingenieur und vorklinischen Medizinwissenschaften bei 23.000 Franken und bei 46.000 Franken für eine Medizinerin im höheren Semester (EDK der Schweiz 1999).

Auch in Deutschland gibt es solche Ungleichgewichte, wie sie in der Schweiz zu der beschriebenen Vereinbarung geführt haben. Spitzenreiter Berlin z. B. hat über 40.000 Studierende aus anderen Bundesländern mehr, als Berliner Abiturienten anderswo studieren (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2002). Müsste diese Differenz von den Herkunftsländern ausgeglichen werden, würde – bei einem Durchschnittssatz von etwa 8.000 € ‚Grundmittel‘ pro Studierenden – das Land Berlin mit Einnahmen von mehr als 300 Mill. € pro Jahr rechnen können. Und der

Berliner Wissenschaftssenator hätte ein sehr gutes Argument gegenüber seinem Finanzkollegen, die Zahl der Studienplätze nicht abzubauen.

Im einzelnen wäre bei einem solchen Ausgleich zu beachten:

- Diese Kosten sollten *bundeseinheitlich* über reale Durchschnittswerte festgelegt werden, um Manipulationen bei der Kostenermittlung einzelner Länder auszuschließen. Dies schließt auch eine Anpassung an die Kostenentwicklung ein.
- Das Entgelt sollte nach *Fächergruppen* differenziert werden, um eine Ausweichreaktion der Länder durch den Ausbau preiswerter Studiengänge nicht zuzulassen.
- Da einzelne Länder erhebliche Defizite an Studienplätzen haben (z. B. Niedersachsen müsste mit einem dann zu zahlenden Betrag von ca. 200 Mill. € pro Jahr rechnen), kann auch eine *schrittweise* Einführung vorgesehen werden und etwa nur die jeweiligen Neueinschreibungen betreffen.

3.2. *Möglichkeit der Kombination mit Bildungsgutscheinen*

Lassen sich die oben aufgeführten Lösungen auch mit dem Konzept von Bildungsgutscheinen verknüpfen? Die Antwort ist prinzipiell: Ja. Allerdings gilt dies mit der Einschränkung, dass ein Hochschullastenausgleich den flexibleren und umfassenderen Ansatz darstellt, der deshalb als übergreifende *Schirmlösung* für Gutscheinvarianten dienen kann.

Den am besten ausgearbeiteten Vorschlag für Bildungsgutscheine im Bereich der höheren Bildung hat die Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg gemacht und sich dabei auf ein umfangreiches Gutachten von Dohmen gestützt (Dohmen 2003). Dabei sind folgende Spezifikationen vorgesehen:

- Der Gutschein bezieht sich auf Lehrveranstaltungen, die in Credits gemessen werden.
- Er kann nur bei Hochschulen eingelöst werden.
- Die unterschiedlichen Kosten der Fächer – z. B. sehr niedrig bei Geisteswissenschaftlern, sehr hoch bei Medizinern – werden dadurch berücksichtigt, dass der Credit nach Fach unterschiedlich hoch bewertet wird.

- Bewertet wird mit den realen bundesdeutschen Durchschnittskosten, wobei vorher eine Differenzierung nach Lehre und Forschung durchgeführt wird.
- Jedes Belegen einer Lehrveranstaltung kostet die Hälfte der dort vorgesehenen Credits, der erfolgreiche Abschluss die andere Hälfte.
- Die Einnahmen werden dem jeweiligen Fachbereich gutgeschrieben.
- Die Zahl der vom Land finanzierten Credits ist pro Studierenden beschränkt, wobei ein völlig kostenloses Studium nur im BA-Bereich vorgesehen ist.

Bei einer gedanklichen Ausweitung des Konzepts auf Bundesebene sind zunächst strukturell große Übereinstimmungen mit einem föderalen Hochschullastenausgleich festzustellen. In beiden Fällen wäre der Kostenträger das Land, wo die Hochschulzugangsberechtigung erworben wurde, Empfänger dagegen die Institution, wo studiert wird. Eine Beschränkung der vom Herkunftsland finanzierten Semester oder der Credits ist ebenfalls prinzipiell wenig problematisch. (Die Festlegung auf den BA-Bereich ist aber schon deshalb zu knapp dimensioniert, weil dieser eben nicht mit einem berufsqualifizierenden Erstabschluss identisch ist. So wird etwa kaum eine Mediziner Ausbildung mit sechs Semestern eingeführt werden.)

Ein gewisser Unterschied zwischen Hochschullastenausgleich und dem Gutscheinmodell besteht in der pauschalen Mitberücksichtigung der Forschungsausgaben beim ersteren, wo ebenfalls Föderalismusversagen festzustellen ist, und die bei einem reinen, die Lehre honorierenden Gutscheinsystem nicht integriert sind. Das könnte aber auch im Gutscheinverfahren durch eine zusätzlich einzuführende Umlagefinanzierung gelöst werden, wo das Anheften an Studierendenentscheidungen nur eine Möglichkeit wäre.

Ein erster eindeutiger Vorteil eines Hochschullastenausgleichs ist dagegen die *politische Robustheit*: er funktioniert unabhängig davon, ob oder wann sich Bundesländer an einem Gutschein-System beteiligen. Ist der Ausgleich aber erst einmal eingeführt, kann jedes Bundesland auch einseitig die dadurch generierten Einnahmen in Form von Gutscheinen an seine Hochschulen abzutreten.

Ein zweiter Vorteil ist die *strukturelle Offenheit*: der Fachbereich als eindeutige Einnahmeadresse ist möglich, aber nicht zwingend. Experimente sollten durchgeführt werden, wo die Stabilität und Fehlertoleranz eines solchen Systems getestet werden können. Befürworter eines Gut-

scheinverfahrens nennen als wichtigstes Merkmal, dass dadurch an den Hochschulen die Lehre höher bewertet wird, und die Studierenden qua Nachfragemacht ihre Interessen besser artikulieren können. Deshalb soll dieser Meinung nach der Empfänger auch der Fachbereich und nicht die Hochschule oder gar das Ministerium sein. Das ist sicher nicht falsch, lässt aber auch einige noch offene Fragen unbeantwortet, darunter die folgenden:

- Viele Fächer haben an Hochschulen reine *Dienstleistungsaufgaben*, etwa Philosophie an einer TU. In Norddeutschland, für das detaillierte Angaben vorliegen, haben immerhin ein Sechstel aller Fächer weniger als 4 Professuren (Grözinger 2003). Diese Service-Einrichtungen können, da nicht die verantwortlichen Träger von Studiengängen, auf Nachfragesignale gar nicht angemessen reagieren.
- Auch bei Hochschulen lassen sich skalen-ökonomische Effekte messen. Ein an Durchschnittskosten orientierte Gutschein-Abrechnung begünstigt *Großfachbereiche* mit entsprechend vielen Großveranstaltungen. Über den damit eventuell verbundenen Qualitätsverlust in der Lehre ist noch wenig bekannt.
- Es wird unterstellt, dass Studierende ihre Einrichtung nur nach Qualitätsgesichtspunkten wählen. Tatsächlich ist die räumliche *Nähe zum Heimatort* das wichtigste Kriterium (Heublein/Sommer 2002). Begünstigt werden dadurch also Großraum-Einrichtungen, und kleinere, entlegene Einrichtungen haben das Nachsehen.
- Studienaufnahmen schwanken im *Konjunkturverlauf* mitunter heftig. So geht etwa die Nachfrage nach Ingenieurwissenschaften in der Krise immer stark zurück, gleichzeitig steigt die der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. Besonders die Personalkosten (mit einem sehr hohen Anteil an den Hochschulbudgets) sind aber fast fix.
- Schließlich kann die Alternativlösung – *indikatorengestützte Zuweisungen* seitens des Landes – sehr viel differenzierter Ziele verfolgen als ein Gutscheinsystem, das nur Einschreibungen binär erfasst. So werden etwa in Bayern auch die Menge der Absolventen und die Studiendauer berücksichtigt sowie der Erfolg beim Umsetzen von Gender-Gleichstellungs-Vorschriften (Kronthaler 2002).

Auch wenn dies keine zwingenden Argumente gegen Gutscheine sind, scheint doch Vorsicht gegen eine zu schnelle Festlegung darauf geboten. Vielleicht wird es nötig sein, wenigstens Anteile der Einnahmen nicht nur an den Fachbereich zu übertragen, sondern auch an die Hochschule insge-

samt, vielleicht sogar auch an das Ministerium, um die oben genannten möglichen Verwerfungen kompensieren zu können. Viele *Experimente*, die darüber reale Erfahrungen erbringen – von der reinen Gutscheinelösung bis zu vielen Versionen einer indikatorengestützten Zuweisungspolitik – lassen sich mit einem Hochschullastenausgleich verbinden.

Und schließlich hat ein Hochschullastenausgleich noch den Vorteil eines *Sicherheitsnetzes* gegenüber der Gefahr, ungewollt in eine Schlechtest-Lösung hineinzurutschen. Wenn bei der demnächst anstehenden Entscheidung über die Zulässigkeit des Verbots von Studiengebühren das Bundesverfassungsgericht dieses aufhebt (was nicht unwahrscheinlich ist), wird wohl die Einführung von Studiengebühren und die Bestimmung ihrer Höhe weitgehend den Ländern überlassen werden. Das bedeutet aber faktisch, dass jeder Vorreiter die anderen zwingt, auf ähnlicher Höhe nachzuziehen, da sonst Studierende auf die noch freien oder preiswerteren Optionen ausweichen würden. Und da die konservativ regierten Bundesländer ihre Unterstützung für vorab zu zahlende Studiengebühren schon ausgedrückt haben, würden diese sehr bald überall eingeführt werden. Ist aber dank eines Hochschullastenausgleichs die übermäßige Abwanderung der eigenen Abiturienten in andere Länder mit der Übernahme der Studienkosten versehen, wäre das mit hohen Zahlungen verbunden und legte deshalb nicht einseitiges, sondern abgestimmtes Verhalten mit dem Bund und den anderen Ländern nahe.

3.3. *Bund als Virtuelles Bundesland für Bildungsausländer*

Aus den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte lässt sich erkennen, dass der Bund wegen mangelnder politischer Einflussnahme an der Rolle des bloßen Mitfinanziers nicht sehr interessiert ist, und er immer weniger in den gemeinsamen Topf für Investitionen einzahlen möchte (Grözinger 1998). Um auch die vertikale Politikverflechtungsfälle aufzulösen, sollte der Bund nicht mehr die Investitionen der Hochschulen bezuschussen, sondern dies den Ländern überlassen. Stattdessen sollte er eine Rolle als Virtuelles Bundesland akzeptieren und das Entgelt für Studierende mit *ausländischem* Abitur übernehmen.

Wir zählen etwa 200.000 ausländische Studierende in Deutschland. Davon haben 30% ihr Abitur in Deutschland gemacht, sind also Bildungsinländer. Die Verantwortung für deren Studierkosten müssten natürlich die Bundesländer tragen, wo das Abitur gemacht wurde (siehe

3.1). Die Verantwortung für die Studierkosten der Verbleibenden sollte aber dem Bund zugeschlagen werden, der damit die Rolle eines ‚Virtuellen Bundeslandes‘ für Bildungsausländer einnimmt. Der Bund ist für Außenpolitik generell zuständig und hat ein wirkliches Interesse daran, gute Verbindungen zu vielen Staaten dieser Welt zu pflegen. Umgekehrt haben die Bundesländer, resp. deren Hochschulen, wegen der dadurch erzielbaren Einnahmen dann einen neuen Anreiz, sich um ihre ausländischen Studierenden intensiv zu kümmern.

Eine Finanzverantwortung des Bundes würde – wieder mit einem Durchschnittssatz von 8.000 € Grundmittel pro Jahr und pro Student berechnet – rund 1 Mrd. € Belastung bedeuten. Das entspricht fast genau dem gegenwärtigen – einhellig als zu niedrig beschriebenen – Investitionsanteil des Bundes. Wenn dieser dann noch die Gesamtfinanzierung für ein reformiertes Bafög übernehme (die Länder tragen 30% der 1.7 Mrd. € für Studierende), begäbe er mit einem nur leicht höheren Ausgabebereich wie jetzt, könnte sich aber zukünftig steigenden Ansprüchen viel schlechter als heute entziehen.

Die gelegentlich geäußerte Furcht, dass die Wissenschaftsminister der Länder nach einem Wegfall des Bundeszuschusses ihren Finanzkollegen nun völlig unterlegen wären, ist durch den vorgelagerten Länderausgleich gegenstandslos. Wer nicht genügend in Studienplätze investiert, wird künftig auf jeden Fall zahlen müssen. Ein anderes häufig genanntes Argument betrifft mögliches Koordinationsversagen, also die eventuelle Durchführung zu viel ähnlich gelagerter Investitionen. Es kann aber durchaus offen bleiben, ob nach einem solchen Rückzug des Bundes aus der Gemeinschaftsfinanzierung alle oder einige Bundesländer eine Absprache von größeren Vorhaben unter sich einführen wollen. Zum Wettbewerb gehören immer auch mehrere Anbieter, und nach Jahrzehnten von zu viel Koordination sollte vielleicht eher der ungeplanten *Vielfalt* eine Chance gegeben werden, um deren Potential zu überprüfen.

3.4. Akademikerabgabe

Auch wenn akzeptiert wird, dass das Defizit zum Schnitt der OECD mit einer zweistelligen Milliardensumme nicht sofort behoben werden kann: Die dringend benötigten zusätzlichen jährlichen *Sofortmittel*, die auch von den Hochschulen absorbiert werden könnten, werden schon seit Jahren

von vielen Stellen, darunter der Hochschulrektorenkonferenz auf 3–5 Mrd. € geschätzt (Grözinger 1998).²

Diese Einnahmen ließen sich durch eine Akademikerabgabe realisieren. Im Unterschied zu einer ebenfalls diskutierten Anhebung der Erbschafts- und/oder Vermögenssteuer bzw. der Abschaffung der Eigenheimzulage gibt es hier keine um die Erträge konkurrierenden anderen Politikfelder, und es ist auch die direkte Verantwortlichkeit der Nutznießer gegeben. Denn werden die Aufwendungen von Studierenden mit alternativen Investitionen (z.B. in Anleihen) verglichen, realisieren in praktisch allen westlichen Ländern Absolventen von Hochschulen eine weit überdurchschnittliche *private Bildungsrendite*. Vor allem wegen der relativ geringen Lohnspreizung in Deutschland liegt diese zwar im internationalen Vergleich noch nicht besonders hoch, erreicht aber Werte von 8–10%, was erheblich über alternativen Anlagen liegt (Steiner/Lauer 2001).

Eine Abgabe zur Abschöpfung eines Teils dieses Extraeinkommens, das durch den Besuch öffentlich hoch-geförderter Einrichtungen erzielt wurde, ist demnach *legitim* (wenn nicht sogar wegen der sozialen Schichtung der Akademikerherkunftshaushalte aus Gerechtigkeitsgründen *geboten*). Allerdings: Bildungsrenditen sind Durchschnittswerte. Es gibt auch schlechtverdienende oder arbeitslose Akademiker. Deshalb sollte eine Akademikerabgabe nicht einheitlich, sondern progressiv sein und vor allem ausreichende Freibeträge enthalten.

Juristisch wäre dies eine Sonderabgabe, wobei die dafür nötigen engen Kriterien *Gruppennützigkeit* und *Gruppenverantwortung* als gegeben anzusehen sind (Schmidt 1985). Die Belastungen für gegenwärtige Akademiker wären spürbar, aber tragbar. Es gibt in Deutschland 5,2 Mill. Erwerbstätige mit FH- oder Universitätsabschluss (Statistisches Bundesamt 2003). Will man von diesen etwa 3 Mrd. € generieren, bedeutet das, überschlägig kalkuliert, eine monatliche Belastung von nur 48 € pro arbeitendem Akademiker (bei mehr angestrebten Einnahmen proportional

² Auch Hönigsberger/Kuckert gehen von einem finanziellen Defizit in diesem Umfang aus. Die dort vertretene Position allerdings, fast ausschließlich auf Effizienzgewinne zu setzen und zusätzliche Mittel nur im Millionenbereich einzufordern, änderte nichts am wachstumschädigenden Abstand Deutschlands zum Durchschnitt der OECD. Ein Blick in die relevante internationale Literatur zeigt, dass auch in anderen Ländern solche Diskussionen um organisatorische Reformen im Hochschulsystem intensiv geführt werden. Verbesserte zukünftige Anreize, so nützlich sie sind, können also nicht als deutsche Spezialität gewertet werden. Ohne mehr Mittel bleiben Unterfinanzierung und Unterdimensionierung im internationalen Vergleich bestehen.

mehr). Man sollte dabei aber unbedingt auch einen hohen *Freibetrag* einführen, um Teilzeitarbeitende und relativ gering bezahlte Akademiker nicht zu belasten. Wird dann z.B. nur die obere Einkommenshälfte aller arbeitenden Absolventen davon überhaupt erfasst, erhöhte sich die Belastung auf nur knapp 100 €. Gegeben, dass die letzte Stufe der Steuerreform diese Gruppe wohl in ähnlicher Höhe gerade entlastet, dürfte dies als eine sozial sehr erträgliche Lösung gelten.

Eine absolute Garantie dafür, dass der Ertrag einer Akademikerabgabe tatsächlich zu einer Steigerung der Mittel für Hochschulen führt, kann es nicht geben. Jedes Landesparlament ist autonom in bezug auf sein Budgetrecht, und Bildung ist primär Ländersache. Dennoch (und analog der Situation bei der Förderung von Ganztagesesschulen): da die Abgabe bundesweit erhoben und dann auf die Länder umverteilt werden würde, lassen sich Regeln finden, die es sehr unwahrscheinlich werden lassen, dass Landesparlamente damit Missbrauch treiben. Eine solche, noch dazu einfache und transparente, Regel könnte etwa sein, dass der Ertrag zu einem Teil nach der *Zahl* der Studierenden, der Rest nach der *Zunahme* der Zahl der Studierenden im Vergleich zu einer Vorperiode ausgezahlt wird. Das erste belohnt den bisherigen Leistungsumfang (und verhindert dessen Zurücknahme), das andere aktuelle Zusatzanstrengungen.

Bei den nächsten Generationen künftiger Akademiker, über die genauere Daten vorliegen, kann dann durchaus differenziert werden, und die Abgabe etwa die unterschiedlichen Kosten der Fächer widerspiegeln sowie die individuelle Nutzungsintensität. Ein Medizinstudium würde dann zu einem höheren Abgabensatz bzw. zu einer längeren Zahlungsperiode führen als etwas eines der Sozialarbeit, oder ein länger beanspruchter Studienplatz kostete mehr als ein Kurzstudium. Um einen denkbaren psychologischen Abschreckungseffekt zu minimieren, könnten aber zu Studienbeginn als *Schnupperphase* Kostenfreisemester (z.B. die ersten zwei) angesetzt werden.

Gegen einen solchen nachträglichen Beitrag der Nutznießer werden zwei Einwände vorgebracht, auf die einzugehen ist. Es wird befürchtet, dass dadurch vielleicht so viele Studierinteressierte abgeschreckt werden könnten, dass wieder negative Wachstumsimpulse zu befürchten seien, und zum anderen wird argumentiert, es wären besonders die Kinder einkommenschwächerer Schichten davon betroffen. Dies lässt sich empirisch am Beispiel Australien überprüfen, das 1989 (eingeführt von einer Labour-Regierung) von einem kostenlosen Studium zu einem System mit

nachträglichen Studiengebühren auf das erhöhte Einkommen gewechselt ist. Beide Befürchtungen sind nicht eingetroffen, die Zahl der einheimischen Studierenden hat – nach einem nur sehr kurzen und schwachen relativen Rückgang ganz am Anfang – durch den, aufgrund der generierten Einnahmen möglich gewordenen, Ausbau erheblich zugenommen, und das Wachstum von Studierenden aus unteren Einkommensgruppen ist etwa durchschnittlich (Chapman/Ryan 2003).³

Noch stärker ist dabei allerdings die Zunahme auswärtiger Studierender. Nach der Schweiz verzeichnet Australien die zweitstärkste relative internationale Attraktivität. Der mit der Einführung nachträglicher Studiengebühren finanziell ermöglichte Ausbau des australischen Hochschulwesens dürfte damit nicht nur durch bessere Qualifikation der Beschäftigten eine allgemeine positive Wirkung auf die Wirtschaft gehabt haben, die Serviceleistung ‚höhere Bildung‘ ist selbst zu einem Markenprodukt geworden. Es belegt mit daraus erzeugten 4 Mrd. Australischen Dollar Einnahmen von ausländischen Studierende einen vorderen Platz bei den Exportdienstleistungen (Dierkes/Merkens 2002). Fazit: wenn man nach einer neueren Erfolgsgeschichte des Umbaus eines früher unterfinanzierten und unterdimensionierten Hochschulsystems sucht, ist Australien sicher keine schlechte Wahl.

Literatur

- Baumert, Jürgen/Schümer, Gundel (2002): Familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzwettbewerb im internationalen Vergleich. In: PISA 2000. Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Hg. Deutsches PISA-Konsortium, S. 159 - 202. Opladen
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2002): Grund- und Strukturdaten 2001/2002. Berlin

³ Ein anderslautendes Statement aus der grünen Bundestagsfraktion, das bei den neunziger Jahren nur ein Anwachsen ausländischer, aber einen Rückgang australischer Studierender sieht, beruht auf einer Fehlinterpretation einer Ausarbeitung zur Studierendenstatistik (Sager 2004). Die zugrundeliegende Quelle selbst nennt ausdrücklich einen absoluten Anstieg der Studienanfänger mit australischer Staatsangehörigkeit von 219.780 in 1997 auf 251.845 in 2002 und der Studierenden mit heimischem Pass im gleichen Zeitraum von 564.646 auf 675.784 (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2004). Dank des noch stärkeren Anstiegs ausländischer Studierender hat nur der relative Anteil australischer Staatsangehöriger an allen Eingeschriebenen abgenommen.

- Chapman, Bruce/Ryan, Chris (2003): The Access Implications of Income Contingent Charges for Higher Education: Lessons from Australia. Rep./Working Paper 463, Australian National University, Canberra
- Dierkes, Meinhold/Merkens, Hans (2002): Zur Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulsystems in Deutschland. Berlin
- Dohmen, Dieter (2003): Eckpunkte eines StudienCredit-Modells zur Finanzierung der Hochschulen in Baden-Württemberg. Rep./Working, Köln
- EDK der Schweiz (1999): Interkantonale Universitätsvereinbarung. Rep./Working
- Esping-Andersen, Gösta (1990): The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, UK: Polity Press. xi, 248 pp.
- Graff, Michael (2003): Hochschulbildung und Wirtschaftswachstum: Neuere empirische Ergebnisse. In: Hochschulökonomie - Analysen interner Steuerungsprobleme und gesamtwirtschaftlicher Effekte, Hg. Uschi Backes-Gellner, Corinna Schmidtke, S. 105 - 128. Berlin
- Grözinger, Gerd (1998): Hochschulen in Deutschland - Unterfinanzierung und Fehllenkung. In: Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Hg. Robert K. von Weizsäcker, S. 187 - 231. Berlin
- Grözinger, Gerd (2003): Die Finanzsituation norddeutscher Universitäten: ökonomische und politische Schlussfolgerungen auf der Basis eines Ausstattungsvergleichs. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* (Beiträge zur Bildungsdiskussion) 72, 2, S. 271 - 288
- Heublein, Ulrich/Sommer, Dieter (2002): Studienanfänger 2000/2001: Fachinteresse und berufliche Möglichkeiten bestimmen die Studienfachwahl. Hannover: HIS Hochschul-Informationssystem. 15 S pp.
- Kronthaler, Ludwig (2002): Strukturen der Hochschulsteuerung und -finanzierung in Bayern sowie Modelle der Technischen Universität München. In: *Beiträge zur Hochschulforschung* 3, S. 6 - 29
- Krueger, Alan B./Lindahl, Mikael (2001): Education for Growth: Why and For Whom? In: *Journal of Economic Literature* 39, 4, S. 101 - 136
- OECD (2003): Education at a Glance: OECD Indicators - 2003 Edition. Paris
- Sager, Krista (2004): Faktenpapier Hochschul- und Studienfinanzierung: www.krista-sager.de/content/berlin/positionen/positionen12.html
- Schmidt, Reiner (1985). Aufgabenfinanzierung nach dem Grundgesetz. In: Bildung als öffentliches Gut? Hochschul- und Studienfinanzierung im internationalen Vergleich, Hg. Michael Zöllner, S. 34-48. Bonn
- Statistisches Bundesamt (2003): www.destatis.de/presse/deutsch/-pk/2003/Mikrozensus2002_neu_-Tabel-len-anhang.pdf
- Steiner, Viktor/Lauer, Charlotte (2001): Private Erträge von Bildungsinvestitionen in Deutschland. In: Bildungsreform aus ökonomischer Sicht, S. 71 - 101. Berlin
- Weidig, Inge/Hofer, Peter/Wolff, Heinfried (1999): Arbeitslandschaft 2010 nach Tätigkeiten und Tätigkeitsniveau. Nürnberg
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2004): Studiengebühren - Analyse der sozialen Auswirkungen am Beispiel der Gebührenmodelle ausgewählter Staaten. Rep./Working, Berlin