

6. Schlussbetrachtung

Zwei Aussagen wird man gegen alle Aufgeregtheiten der laufenden hochschulpolitischen Debatte formulieren können: Zum einen werden die deutschen Hochschulen nicht durch die Einführung von Studiengebühren gerettet, und zum anderen geht auch im Falle einer solchen Einführung die Welt nicht unter.

Die politische Grundentscheidung, so war eingangs ausgeführt worden, ist zwischen Nichteinführung und Einführung von Studiengebühren zu treffen. Hierbei handelt es sich zunächst wesentlich um eine normative Frage: Wird die aus einer Gebühreneinführung notwendig sich ergebende Ökonomisierung individuellen Studienwahl- und Studierverhaltens als eher vorteilhaft oder eher nachteilig bewertet?

Abseits dieser sehr prinzipiellen Frage lassen sich die Chancen dafür prüfen, dass die Einnahmeeffekte tatsächlich eintreten, die von Studiengebühren erwartet werden. Zwei widerstreitende Erwartungen vor allem sind es, die sich mit Studiengebühren verbinden: Landespolitiker erhoffen sich Entlastungen für die Landeshaushalte, und Hochschulvertreter erhoffen sich durch Gebühreneinnahmen Ausstattungsverbesserungen für ihre Hochschulen. Wie sähen die jeweiligen Zielerreichungschancen aus?

Zunächst ist von Interesse, über welche finanziellen Größenordnungen gesprochen wird. Dazu lässt sich eine Modellrechnung anstellen. Sie simuliert den Fall, dass alle Studierenden in grundständigen Studiengängen 500 Euro pro Semester Gebühren zu zahlen hätten.

Es gibt in Deutschland rund 1,9 Millionen Studierende. Auf Grund vorliegender Erfahrungen wird unterstellt, dass eine Studiengebühreneinführung 10 Prozent der bislang Immatrikulierten zur Exmatrikulation veranlassen würde. Es blieben also rund 1,7 Millionen Studierende. Diese zahlten jeweils pro Semester 500 Euro, mithin pro Jahr 1.000 Euro. Das ergäbe 1,7 Milliarden Euro pro Jahr. Eine sozialpolitisch nicht flankierte Studiengebühreneinführung ist als unrealistisch anzusehen. Daher wird – orientiert an der Quote der BAFöG-Empfänger – angenommen, dass ca. 30 Prozent der Studierenden aus sozialen Gründen von den Studiengebühren befreit würden resp. ein gebührendeckendes Stipendium erhielten. Das ergäbe in Zahlen ein Minus von ca. 510 Millionen Euro, also ein verbleibendes Gebührenaufkommen von 1,2 Milliarden Euro.

Eine Gebührenerhebung mit integrierter Sozialkomponente führte zwangsläufig dazu, dass ein bürokratischer Apparat zu unterhalten wäre, der Berechtigungen zur Gebührenbefreiung zu prüfen sowie Gebühren einzutreiben hätte. Die Kosten dieses Apparats wären von den Einnahmen abzuziehen. Als Vergleichsfall kann die BAFöG-Verwaltung herangezogen werden. Die Verwaltung eines BAFöG-Falls kostet jährlich 166 Euro (Landtag Baden-Württemberg 2003, S. 3). Das er-

schiene zwar einerseits in Relation zu 1.000 Euro jährlicher Studiengebühren als recht hoher Verwaltungskostenanteil. Doch gibt es andererseits keinen Grund anzunehmen, dass die Prüfung der Studiengebühren-Einzelfälle weniger bürokratisch gehandhabt würde als die Prüfung der BA-FöG-Berechtigung. Analog beliefen sich dann bundesweit die Kosten für den Verwaltungsaufwand der Studiengebühren-Ermäßigungsfälle auf 85 Millionen Euro. Folglich blieben ca. 1,1 Milliarden Euro als effektive Jahreseinnahme aus Studiengebühren.

Die deutschen Hochschulausgaben aus öffentlichen Haushalten belaufen sich auf jährlich 20 Milliarden Euro. Vor diesem Hintergrund lässt sich darüber streiten, ob 1,1 Milliarden Euro effektives Gebührenaufkommen nun viel oder wenig wäre. Um einer diesbezüglichen Bewertung näher zu kommen, ist zu fragen, wie groß der ungedeckte Finanzbedarf der deutschen Hochschulen ist. Diesbezüglich gibt es zwei Zahlen: Die akute Unterfinanzierung beträgt 3 bis 4 Milliarden Euro pro Jahr. Diese wären nötig, um gesetzliche Verpflichtungen vollständig zu erfüllen und elementare Ausstattungsniveaus, etwa in den Bibliotheken, zu gewährleisten. Um sich hingegen den Hochschulausgaben anderer entwickelter Länder bruttosozialproduktanteilig zu nähern, müssten insgesamt 50 Prozent mehr als bisher aus öffentlichen Haushalten für Hochschulen aufgewandt werden. Das wären 10 Milliarden Euro. (OECD 2004)

Conclusio: Die erwartbaren Studiengebühreneinnahmen schlossen die akute Finanzierungslücke der Hochschulen zu lediglich einem Viertel bis einem Drittel und die strategische Finanzierungslücke zu lediglich 10 Prozent. Mithin: Die Studiengebührendiskussion mit der Erwartung zu verknüpfen, damit ließen sich die Finanzprobleme der deutschen Hochschulen bewältigen,²⁸ muss angesichts des Missverhältnisses der Geldbeträge Erstaunen hervorrufen.

Überdies und problemverschärfend wäre eine weitere Annahme in die Modellrechnung einzubauen: die Erwartung, die Gebühreneinnahmen kämen den unterausgestatteten Hochschulen tatsächlich zugute. Kann davon ausgegangen werden? In einer lebensnahen Betrachtung erscheint es realistischer, dass die 1,1 Milliarde mittelfristig nicht als zusätzliches Geld vorhanden bliebe, sondern lediglich analoge Kürzungen der staatlichen Mittel substituieren würde. Die Gründe dafür sind folgende:

- Die Erwartung, die Gebühreneinnahmen kämen den Hochschulen zugute, hat eine zentrale Voraussetzung: Die Gebührenerhebung müsste vor den Finanzministern und den Haushaltsausschussmitgliedern in den Parlamenten geheim gehalten werden. Sobald das nicht gelänge, würde der Staat den Zuschuss an die Hochschulen in der Höhe der Gebühreneinnahmen über kurz oder lang direkt oder indirekt kürzen.

²⁸ Vgl. etwa den Beschluss der Hochschulrektorenkonferenz vom 8. Juni 2004 „Zur künftigen Finanzierung der Hochschullehre“: „Solange der Staat seine Finanzaufwendungen nicht deutlich erhöht, ist ein Rückgriff auf private Finanzressourcen, vor allem in Gestalt von Studienbeiträgen, unvermeidlich“ (Hochschulrektorenkonferenz 2004).

- Dieses Verhalten wäre politisch rational, denn Hochschulpolitik wird innerhalb einer Politikfeld- und daraus folgenden Ressortkonkurrenz betrieben. Die Ressortkonkurrenz ist – jedenfalls prinzipiell – unaufhebbar: Aus der immer gegebenen Begrenztheit der zu verausgabenden Haushaltsmittel resultieren Verteilungskonflikte zwischen den einzelnen Politikfeldern. Infrastrukturausgaben mit ihren unmittelbaren regionalen Beschäftigungswirkungen, Wirtschaftsförderung oder Investitionen in die Videoüberwachung öffentlicher Plätze bspw. erscheinen da immer ein wenig handfester und in ihren Effekten vorhersagbarer als hochschulpolitische Anliegen. Dies hat seine Ursache darin, dass
- die meisten Politiker/innen Schwierigkeiten haben, mit der hochschultypischen Erwartungsunsicherheit umzugehen. Das meint: Sie neigen eher zur Vorsicht bei Ausgaben im Hochschulbereich, weil sie nicht so ganz genau wissen (können), ob das Geld, das sie in Hochschulen stecken, auch gut angelegt ist. Forschungsergebnisse und die Effekte von Lehranstrengungen lassen sich eben nicht auf Punkt und Komma vorhersagen. Obendrein kommen sie nur in vergleichsweise langen Wellen zu Stande, welche die zeitlichen Horizonte einzelner Legislaturperioden überschreiten. Das schwächt die Anliegen der Hochschulen innerhalb der Ressortkonkurrenz.
- Diese Erwartungsunsicherheit wird dadurch verstärkt, dass die anhaltende Unterfinanzierung der Hochschulen in der durchpragmatisierten Optik der Politik vor allem eines zeige: Es geht ja auch so. Irgendwie wursteln die Hochschulen sich durch, und ihre Absolventen und Absolventinnen sind trotz aller Ausstattungsmängel nicht die schlechtesten.
- Hier tritt dann verschärfend hinzu, dass moderne Gesellschaften keinen quantitativen Sättigungsgrad für Forschungs- und Bildungskapazitäten kennen (außer den Punkt, an dem sämtliche Gesellschaftsmitglieder in Ausbildung oder wissenschaftlich tätig wären). Vielmehr verfügen moderne Gesellschaften über eine prinzipiell unendliche Aufnahmekapazität für Aktivitäten und Ergebnisse von Bildung und Forschung. Deshalb ist niemals genau definierbar, was Untergrenzen, Optimum oder Obergrenzen öffentlich unterhaltener Hochschulpotentiale sind. Man kann sich dem lediglich nähern über Vergleiche mit anderen Ländern und Regionen.
- Sodann muss die Sanktionsasymmetrie zwischen Hochschulen und Staat in Rechnung gestellt werden: Hochschulen haben ein vergleichsweise geringes Sanktionspotential gegenüber dem sie alimentierenden Staat. Ihre Leistungsverweigerung z.B. würde, anders als in Krankenhäusern oder bei der Müllabfuhr, den gesellschaftlichen Zusammenhalt erst stören, wenn sie jahrelang durchgehalten würde. Am Ende müssen die Hochschulen immer genau das nehmen, was ihnen der Haushaltsgesetzgeber zugesteht.
- Die mehr oder weniger schleichende Kürzung der Hochschuletats um den Betrag der Studiengebühreneinnahmen wäre auch durch gegenteilige politische Absichtserklärungen nicht zu verhindern: Kein Haushaltsgesetzgeber kann sich selbst – in Unkenntnis künftiger Finanzie-

rungsnotwendigkeiten in anderen Feldern – so binden, dass ein einzelner Ausgabenbereich eine Etatgarantie für die Ewigkeit bekäme.

- Auch die letzte Hoffnung, dieser Ungewissheit wenigstens mittelfristig abzuwehren, scheint unterdessen nicht mehr allzu belastbar: die vertraglichen Vereinbarungen zwischen Ländern und ihren Hochschulen. Sie haben bislang vor allem eine Vermutung erhärtet: Es ermangelt dem staatlichen Vertragspartner an der nötigen Vertragsfähigkeit. Unabhängig von der Rechtsqualität der Verträge und ihrer daraus folgenden Verbindlichkeit werden Hochschulverträge auf staatliche Initiative hin landauf landab ‚nachverhandelt‘, wird also deren eigentliches Anliegen – die Planungssicherheit – unterlaufen.

Sollte sich jedoch entgegen aller Skepsis ein politischer Wille bilden, Studiengebühreneinnahmen an den Hochschulen zu belassen und darauf zu verzichten, eine mehr oder weniger schleichende Kürzung der Hochschulgrundfinanzierung vorzunehmen, dann wären Vorkehrungen für die Zukunft zu treffen: Denn politische Akteure, Regierungen und Mehrheitsmeinungen können sich ändern. Die zu treffenden Vorkehrungen wären, wenn sie tatsächliche Sicherungen darstellen sollen, nicht ganz anspruchslos. Wir sehen fünf Bedingungen, die definiert und institutionell verankert werden müssten:

1. Die *Mittelverteilung* an der jeweiligen Hochschule müsste *unabhängig von staatlicher Exekutive und Hochschulverwaltung* stattfinden: Nur so ließe sich die Versuchung dämpfen, Erwägungen über mögliche Vermischungen zwischen etatisierter Hochschulfinanzierung und studiengebührengestützter Lehrzusatzfinanzierung anzustellen. Konkret hieße das: Es dürften kein Ministeriumsvertreter und kein Hochschulkanzler in die Mittelverteilung einbezogen sein.
2. *Vertreter/innen der Studierenden* müssten in entscheidender Weise an der hochschulinternen Verteilung der Gebühreneinnahmen beteiligt werden. Nur so könnte die Nachfragemacht der studentischen Klientel nicht nur abstrakt, sondern auch operativ wirksam werden.
3. Es bedürfte einer (gesetzlichen) Regelung, dass mit den Studiengebühreneinnahmen *keine Forschungsfinanzierung* stattfinden darf, sondern ausschließlich Finanzierungen von Lehre und lehrunterstützenden Dienstleistungen – und diese nur zusätzlich zur Grundfinanzierung.
4. Es dürfte *keine Dauerzweckbestimmungen* für die Mittel aus Studiengebühreneinnahmen geben: Allein so wäre zu verhindern, dass die Lehrzusatzfinanzierung unter der Hand doch zur Normal-Hochschulbetriebsfinanzierung wird.
5. Es dürften aus Studiengebühreneinnahmen *keine Personalstellen* (bzw., in vollständig globalisierten Haushalten, das funktionale Äquivalent dazu) finanziert werden: Da die Personalkosten 75–80% eines Hochschulhaushaltes ausmachen, ließe sich damit die Studiengebührenverwendung vom größten Etatposten entkoppeln. Ein Verbot, *Personalstellen* zu finanzieren, würde nicht bedeuten, auf Personalfinanzierung überhaupt zu verzichten: Tutoren, studentische Hilfskräfte (etwa für Bibliotheksaufsicht) oder Lehraufträge daraus zu bezahlen sollte

möglich sein (auch wenn natürlich immer die Gefahr bestünde, dass von der Hochschule Personalstellen in der Erwartung abgebaut werden, dass dann über die Gebührenverwendung alternative Personalfinanzierungen bereit gestellt werden – aber 100prozentige Sicherungen gibt es nirgends).

Ob es realitätsnah ist anzunehmen, dass diese Bedingungen verankert und für die Zukunft dauerhaft gesichert werden könnten, wäre eine interessante Frage für weiterführende Debatten.