

Timmermann, Dieter

Working Paper

Alternativen der Hochschulfinanzierung

Arbeitspapier, No. 211

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Timmermann, Dieter (2010) : Alternativen der Hochschulfinanzierung, Arbeitspapier, No. 211, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116668>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Arbeitspapier **211**

Dieter Timmermann
**Alternativen der
Hochschulfinanzierung**

Arbeitspapier 211

Dieter Timmermann

Alternativen der Hochschulfinanzierung

Timmermann, Dieter, Prof. Dr. rer. pol., Arbeitsgruppe 6 „Weiterbildung & Bildungsmanagement“, Fakultät für Erziehungswissenschaft, Universität Bielefeld, 2001 bis 2009 Rektor, zahlreiche Publikationen zur Bildungsökonomie, insbesondere Bildungsfinanzierung.

Impressum:

Herausgeber: Hans-Böckler-Stiftung
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-189
Fax: (02 11) 77 78-4-189
E-Mail: Eike-Hebecker@boeckler.de
Redaktion: Dr. Eike Hebecker, Abteilung Studienförderung

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Februar 2010

Geleitwort

Der Vorstand der Hans-Böckler-Stiftung hat im Oktober 2008 das Projekt „Leitbild Demokratische und Soziale Hochschule“ als Projekt der Stiftung beschlossen, das in Kooperation mit dem DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften durchgeführt wurde. Die 18-köpfige Projektgruppe unter der Leitung von Wolf Jürgen Röder, Geschäftsführer der Otto-Brenner-Stiftung und für die IG Metall Vorstandsmitglied der Hans-Böckler-Stiftung, hat auf dem 3. Hochschulpolitischen Forum im Februar 2010 ihren Vorschlag für das „Leitbild Demokratische und Soziale Hochschule“ vorgelegt.

Für die Erarbeitung des Leitbildes sind zuvor 14 Expertisen zu zentralen hochschulpolitischen Themen bei namhaften Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern von der Projektgruppe in Auftrag gegeben worden. Alle Expertisen wurden 2009 in Werkstattgesprächen präsentiert, ausführlich diskutiert und mit Blick auf die Entwicklung des Leitbildes ausgewertet. Zahlreiche Anregungen aus den Werkstattgesprächen sind in die Endfassung der Expertisen eingeflossen, die in der ausschließlichen wissenschaftlichen Verantwortung der Autorinnen und Autoren stehen. Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre wertvollen Beiträge.

Die 14 Expertisen werden in der Reihe Arbeitspapiere der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 200 bis 213 als elektronische Dokumente auf der Website der Hans-Böckler-Stiftung www.boeckler.de veröffentlicht. Sie sollen die weiteren Beratungen und die Umsetzung des „Leitbildes Demokratische und Soziale Hochschule“ unterstützen sowie Diskurse zur Weiterentwicklung der Hochschulen befördern.

Wolf Jürgen Röder

Dr. Wolfgang Jäger

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	3
1 Einleitung	7
2 Die Hochschulfinanzierung im statistischen Blick	8
2.1 Die Hochschulausgaben im Überblick	8
2.2 Nutzenindikatoren der Hochschulbildung	14
2.3 Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen?	26
2.4 Fazit	29
3 Neue Steuerung: Philosophie und Instrumente	32
3.1 Neue politische Steuerung	33
3.2 Neue ökonomische Steuerung	35
4 Alternativen der Hochschulfinanzierung zur Schließung der Finanzierungslücke	45
4.1 Steigerung der staatlichen Hochschulbudgets	46
4.2 Aufbringungsalternativen	46
4.3 Verwendungsalternativen	49
4.4 Hochschulfinanzierung durch Dritte (Stiftungen, Förderorganisationen, Unternehmen und Privatpersonen)	52
4.5 Zwischenfazit	52
4.6 Selbstfinanzierung bzw. Hochschulfinanzierung durch Studien- gebühren	53
4.7 Die schwedische Lösung als attraktive Alternative?	62
5 Kurzes Fazit	65
6 Literatur	67
Über die Hans-Böckler-Stiftung	70

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Grundmittel der Hochschulen in Mrd. €, nominal und real, 2005 = 100	9
Abbildung 2:	Hochschulausgaben (Grundmittel) pro Student, nominal und real (2005 = 100)	10
Abbildung 3:	Hochschulausgaben pro Einwohner (nominal und real, 2005 = 100).....	10
Abbildung 4:	Anteil der öffentlichen Hochschulausgaben an allen öffentlichen Ausgaben	11
Abbildung 5:	Anteil der öffentlichen HS Ausgaben an den öffentlichen Bildungsausgaben insgesamt	12
Abbildung 6:	Veränderung der realen Hochschulausgaben zwischen 1995 (=100) und 2003.....	12
Abbildung 7:	Anteil der öffentlichen Hochschulausgaben an allen Hochschul- ausgaben	13
Abbildung 8:	Anteil von Bund und Ländern an der öffentlichen Finanzierung	13
Abbildung 9:	Anteil erwerbstätiger Hochschulabsolventen an allen Erwerbs- tätigen in %	15
Abbildung 10:	Beschäftigungsstatus von HS-Absolventen im Vergleich	15
Abbildung 11:	Einkommensrelationen HS-ABS. zu SII Abs.	16
Abbildung 12a:	Bruttojahresverdienste (Mediane) der sozialversicherungs- pflichtigen Arbeitnehmer (Deutsche, Vollzeit), nach höchster Ausbildung, 1974 - 1978, ohne Ausbildung = 100	17
Abbildung 12b	Earning Differentials by Level of Education, FRG, 1976 - 1995	17
Abbildung 13:	Einkommensrelation von HS-Absolventinnen und -absolventen zu SII-Absolventinnen – und absolventen (25 - 64 Jahre).....	18
Abbildung 14:	Verteilung der Einkommen nach Bildungsniveau 2005.....	19
Abbildung 15:	Verteilung der Einkommen unter den 25 bis 64-Jährigen nach Bildungsniveau 2004	19
Abbildung 16:	Einkommensverteilung unter den 25 bis 64-Jährigen nach Bildungsniveau 2004, Männer	20
Abbildung 17:	Einkommensverteilung nach Bildungsniveau 2004, Frauen	20
Abbildung 18:	Einkommensverteilung nach Bildungsniveau, 2003	21
Abbildung 19:	Einkommensverteilung nach Bildungsniveau 2003, Männer	21
Abbildung 20:	Einkommensverteilung nach Bildungsniveau 2003, Frauen	22

Abbildung 21:	Bildungsrendite für postsekundäre, nicht tertiäre Bildungsgänge.....	24
Abbildung 22:	Betreuungsrelationen an deutschen Hochschulen (Studierende zu Professuren)	28
Tabelle 1:	Durchschnittliche „Bildungsrenditen“ in West- und Ostdeutsch- land 2006 nach Bildungsabschluss und Geschlecht (in %)	22
Tabelle 2:	Bildungsrenditen für Männer und Frauen nach Migrationshinter- grund (in %)	23
Tabelle 3:	Individuelle Bildungsrenditen eines Studiums in der Bundes- republik Deutschland für ausgewählte Jahre in %	25
Tabelle 4:	Hypothetische Kalkulationen der Unterfinanzierung des deutschen Hochschulsystems	45

1 Einleitung

Die hiermit vorgelegte Expertise zu „Alternativen der Hochschulfinanzierung“ behandelt in drei Abschnitten verschiedene Aspekte der Hochschulfinanzierung. Im ersten Abschnitt werden einige empirische Schlaglichter auf die Hochschulfinanzierung geworfen, um beim Leser eine empirisch basierte Ausgangssensibilität für die Thematik zu erzeugen. Neue finanzielle und politische Steuerungsverfahren sind Gegenstand der Diskussion des zweiten Abschnitts. Der dritte Abschnitt ist der eigentlichen Finanzierungsdiskussion vorbehalten. Es geht darum abzuwägen, welche Finanzierungsmodalitäten den hochschulpolitischen Zielen am ehesten gerecht werden können.

2 Die Hochschulfinanzierung im statistischen Blick¹

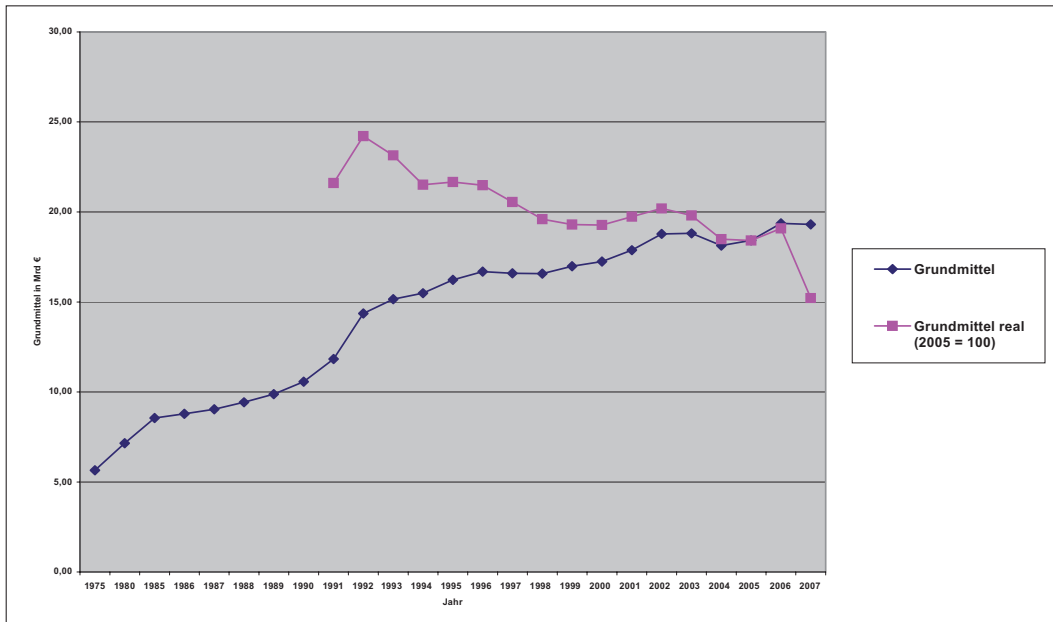
2.1 Die Hochschulausgaben im Überblick

Die für die Hochschulen getätigten öffentlichen Ausgaben werden in der Regel durch die Grundmittel gemessen. Grundmittel für Lehre und Forschung sind der Teil der Hochschulausgaben, den der Hochschulträger aus eigenen Mitteln den Hochschulen für laufende Zwecke zur Verfügung stellt. Sie werden ermittelt, indem von den Ausgaben der Hochschulen für laufende Zwecke (z. B. Personalausgaben, Unterhaltung der Grundstücke und Gebäude, sächliche Verwaltungsausgaben) die Verwaltungseinnahmen und die Drittmiteleinahmen subtrahiert werden. Die laufenden Grundmittel enthalten keine Investitionsausgaben und keine Zusetzungen für die Altersversorgung und die Krankenbehandlung des verbeamteten Hochschulpersonals. Diese Abgrenzung ist in anderen Ländern nicht üblich, so dass Vergleiche der Hochschulausgaben zwischen Ländern (z. B. der EU oder der OECD) zumindest im Querschnitt nicht unproblematisch sind. Der internationale Vergleich verliert noch einmal mehr an Aussagekraft, wenn andere Länder (wie z. B. die Niederlande) die Hochschulausgaben über das kaufmännische Rechnungswesen erfassen und als Kosten ausweisen. In solchen Fällen unterschiedlicher Abgrenzung von Ausgaben bzw. einem Nebeneinander von kameralistischer Ausgaben- und kaufmännischer Kostenrechnung sind Querschnittszahlen weniger aussagekräftig als Längsschnitzahlen, die Entwicklungen präsentieren.

Zwischen 1975 und 2007 stiegen die Hochschulausgaben um das Dreieinhalbfache von 5,65 Mrd. € auf 19,31 Mrd. €. Diese lange Zeitreihe ist nicht unproblematisch, da die deutsche Vereinigung 1990 statt fand und die Statistiken des Statistischen Bundesamtes seit 1992 die alten und neuen Bundesländer gemeinsam erfassen. Will man den realen Wert der Hochschulausgaben erfassen, also die Preissteigerungen als rein monetäre Effekte heraus rechnen, so kann dies sinnvoll erst ab 1992 geschehen. Abb. 1 zeigt die Entwicklung der Grundmittel für die Hochschulen zu jeweiligen Preisen ab 1975, in realen Preisen auf der Basis des Jahres 2005 ab 1992.

¹ Die statistische Aufbereitung von Daten über die Finanzierung des Hochschulsystems stößt auf eine Reihe von Problemen, die es schwer machen, in allen Punkten konsistente Daten zu präsentieren. Zu diesen Problemen gehören unterschiedliche Definitionen und Abgrenzungen, unterschiedliche Zeitfenster der Erfassung, die Zäsur der deutschen Einigung u. a. m.

Abbildung 1: Grundmittel der Hochschulen in Mrd. €, nominal und real, 2005 = 100

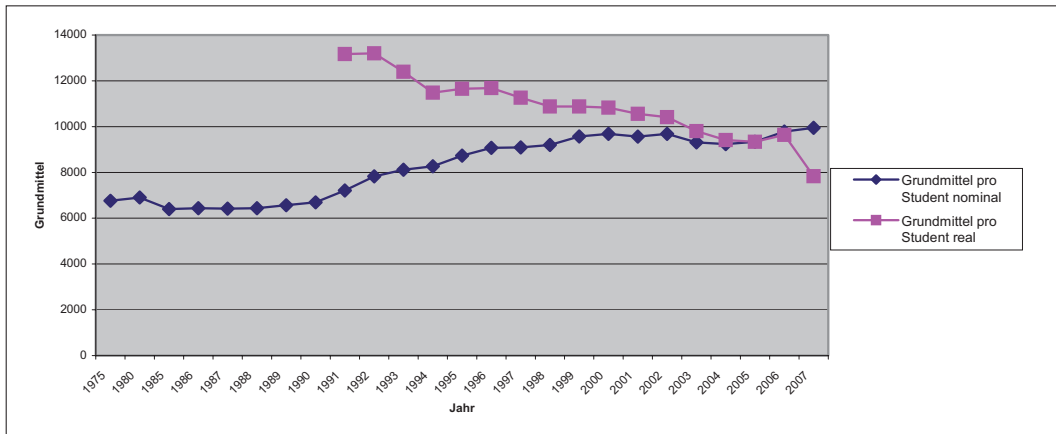


Quelle: BMBF 1975/76 bis 2007/2008; Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) 1998 bis 2006; DESTATIS/Bundesamt für Statistik 1979 bis 2006, DESTATIS 2009; DESTATIS 2003 bis 2007; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2008, S. 548.

Deutlich wird die gegenläufige Entwicklung der nominalen und der realen Hochschulausgaben in Deutschland spätestens seit der deutschen Vereinigung. Während also der Trend der Hochschulausgaben zu jeweiligen Preisen einen kontinuierlichen Anstieg suggeriert, zeigt die preisbereinigte Entwicklung ab 1993 einen stetigen Rückgang der Ressourcenausstattung des Hochschulsystems an.

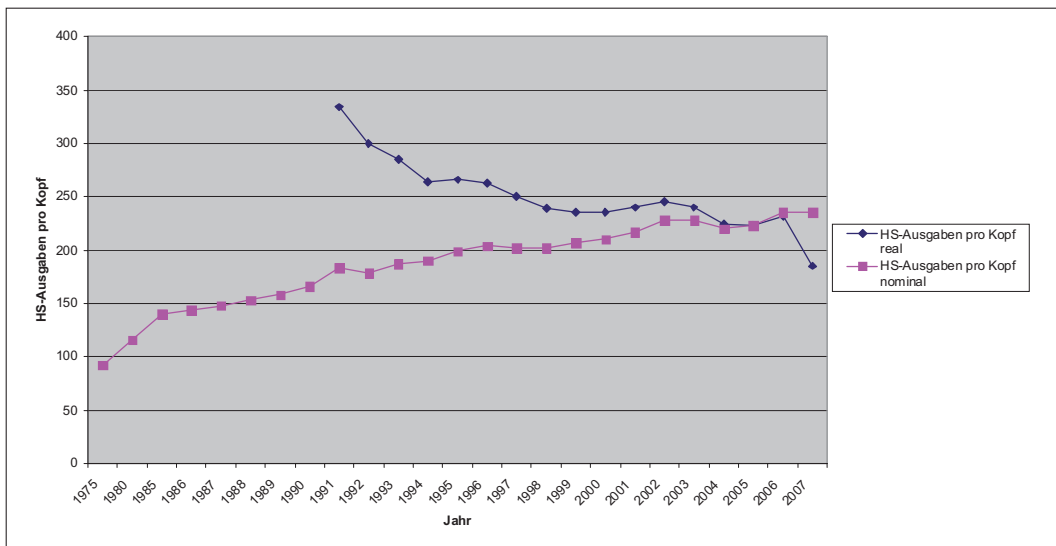
Diese reale Abwärtsentwicklung der Ressourcenausstattung des deutschen Hochschulsystems im Anschluss an die deutsche Einigung zeigt sich auch bei den Hochschulausgaben pro Studierende[r] (s. Abb. 2) und bei den Hochschulausgaben pro Kopf der Bevölkerung (s. Abb. 3). Ergänzt sei, dass die Hochschulausgaben je Studierende(n) zumindest seit 1990 kontinuierlich unter dem OECD Durchschnitt liegen, wobei sich die relative Differenz bis 2007 von ca. 25 % auf gut 10 % verringert hat.

Abbildung 2: Hochschulausgaben (Grundmittel) pro Student, nominal und real (2005 = 100)



Quelle: s. Abb. 1.

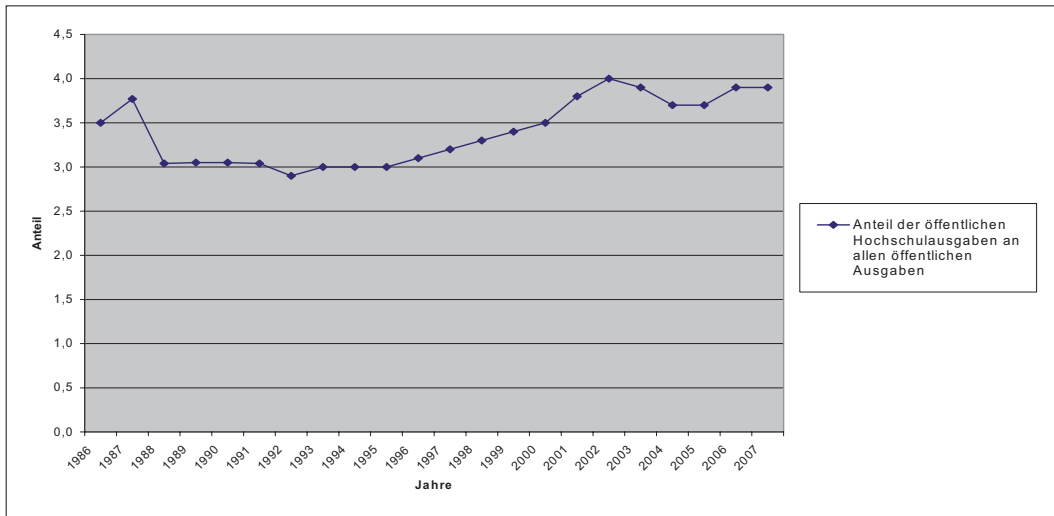
Abbildung 3: Hochschulausgaben pro Einwohner (nominal und real. 2005 = 100)



Quelle: s. Abb. 1.

Ein anderes von der OECD benutztes Vergleichsmaß weist die Hochschulausgaben pro Studierende(n) im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung aus. Diese Relation liegt in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre bei leichten Schwankungen im Mittel bei 44 % und seit Anfang des Jahrhunderts über dem OECD Durchschnitt, nachdem sie in den 1990er Jahren den OECD Durchschnitt deutlich unterschritt.

Abbildung 4: Anteil der öffentlichen Hochschulausgaben an allen öffentlichen Ausgaben

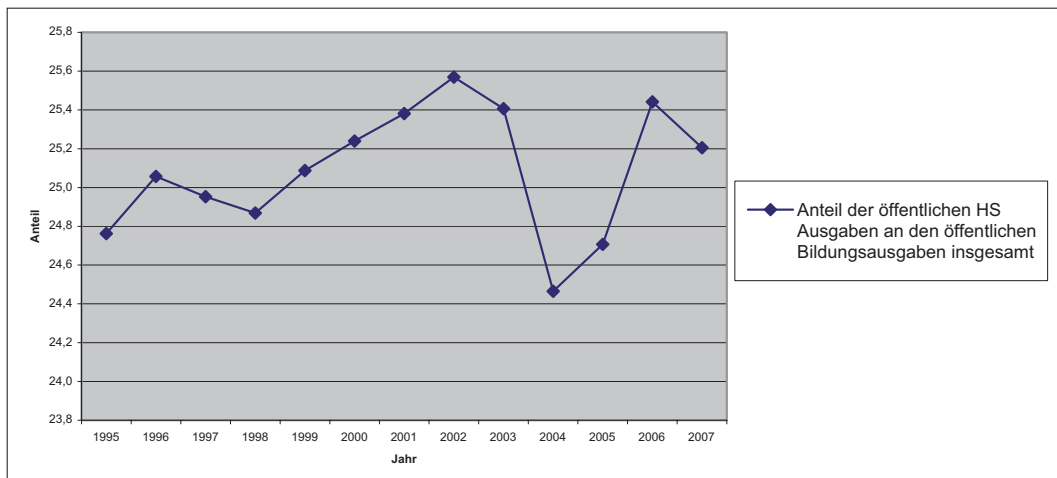


Quelle: s. Abb. 1.

Abb. 4 veranschaulicht, dass die explizite oder implizite Prioritätensetzung der Hochschulfinanzierung im politischen Raum im Zeitverlauf mit einer Schwankungsbreite des Anteils der Hochschulausgaben an allen öffentlichen Ausgaben zwischen 3 und 4 % relativ stabil war. Es bleibt abzuwarten, ob sich die in dieser Quote ausdrückende relative ökonomische und gesellschaftliche Wertschätzung des Hochschulsystems durch Bund und Länder in den kommenden Jahren, angesichts der Mitte der 1970er Jahre mit dem Öffnungsbeschluss begonnenen Unterfinanzierung (Überlastausbildung und Notzuschlagsprogramme), von Hochschulpakt 2020 sowie Exzellenzinitiativen in Forschung und nun auch Lehre, stabilisieren, verstärken oder verringern wird.

Aus Abb. 5 geht hervor, dass der Anteil der öffentlichen Bildungshaushalte, der den Hochschulen zur Verfügung gestellt wird und im Übrigen ausschließlich von Bund und Ländern (mit rund 10 bzw. 90 %) getragen wird, seit 1995 (bis 2007) ziemlich stabil, wenn auch mit leichten Schwankungen, bei ca. einem Viertel liegt.

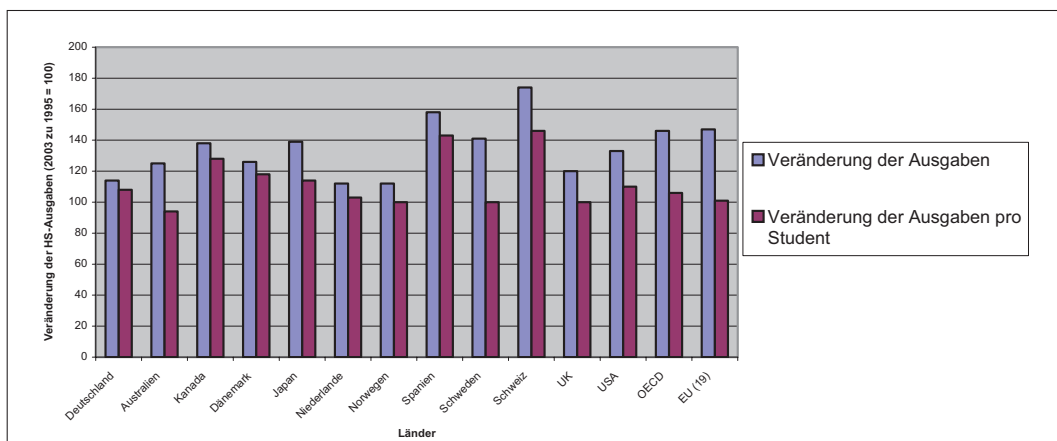
Abbildung 5: Anteil der öffentlichen HS Ausgaben an den öffentlichen Bildungsausgaben insgesamt



Quelle: DESTATIS 2009, Tabellenteil 1; eigene Darstellung.

Betrachtet man die Ausgabenanstrengungen verschiedener Länder (der OECD und EU) im Vergleich der Jahre 1995 und 2003 (vgl. Abb. 6), dann wird klar erkennbar, dass Deutschland nicht zu den Ländern gehört, die in diesem Zeitraum im Vergleich zu einer Reihe ihrer Globalisierungswettbewerber besonders auffällige Finanzierungsanstrengungen unternommen haben wie etwa Spanien, die Schweiz, Kanada, Dänemark oder Japan.

Abbildung 6: Veränderung der realen Hochschulausgaben zwischen 1995 (=100) und 2003

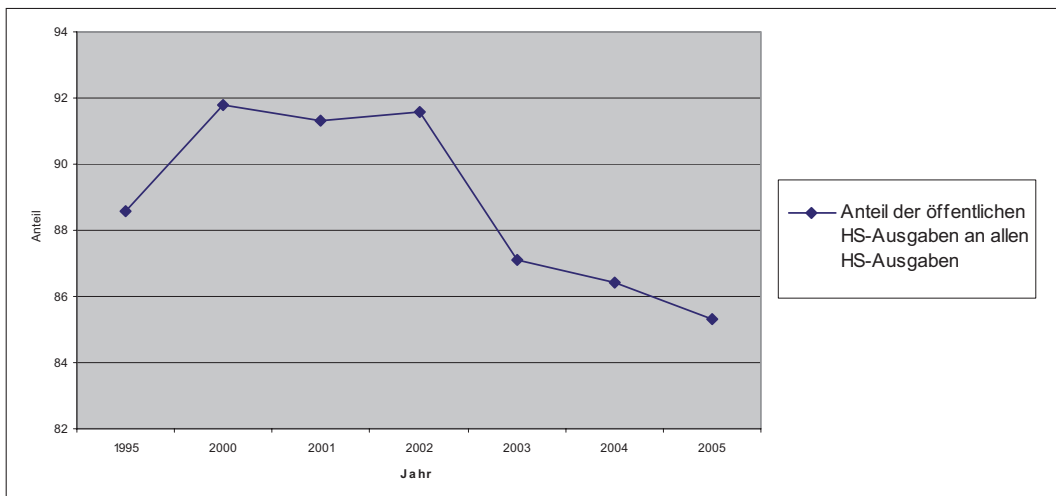


Quelle: eigene Darstellung nach OECD, Jg. 2007, Tab. B 2.3; s. auch OECD, Jg. 2008, Tab. B 1.5.

Der Anteil der seitens der öffentlichen Hände (Bund und Länder) bereit gestellten Finanzmittel an den Hochschulausgaben insgesamt schwankte von 1995 bis 2005 zwischen gut 85 und knapp 92 % (vgl. Abb. 7). Ab 2002 scheint sich der privat aufgebrauchte Anteil um etwa 7 % Punkte erhöht zu haben. Es wird abzuwarten sein, ob damit in diesem Jahrzehnt ein längerfristiger Trend eingeläutet worden ist. Für diese Hypothese

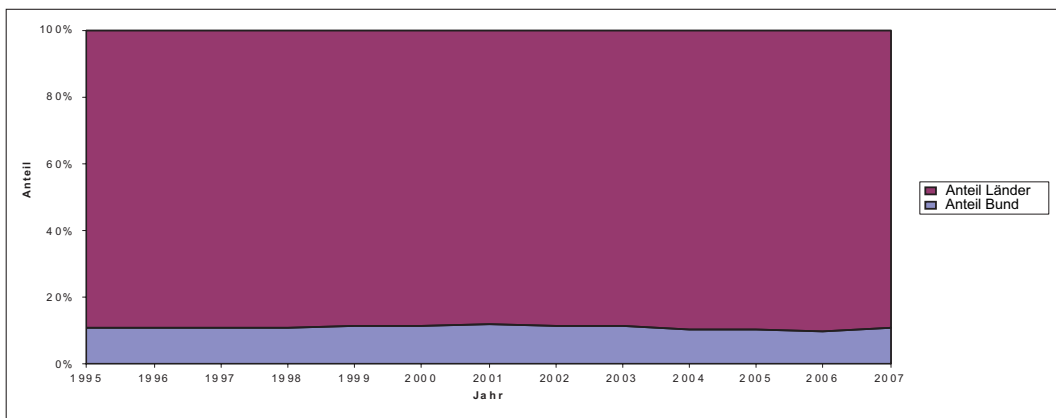
sprechen a) die Erhebung von Studiengebühren bzw. Studienbeiträgen in einer Reihe von Bundesländern (dazu später) und b) die wachsende Forschungsk Kooperation zwischen den Hochschulen und Unternehmen. *Gegen* diese Hypothese sprechen erstens der Hochschulpakt 2020, über den bis zum Jahr 2018 zusätzliche Finanzmittel aus Bund und Ländern von insgesamt ca. 8 Mrd. € in das Hochschulsystem fließen sollen, und zweitens die Exzellenzinitiative, die im Rahmen ihrer ersten Runde bis 2012 eine Summe von 1,9 Mrd. € in das System spült. Die 2012 geplante zweite Runde soll den Universitäten noch einmal 2,7 Mrd. € zur Verfügung stellen.

Abbildung 7: Anteil der öffentlichen Hochschulausgaben an allen Hochschulausgaben



Quelle: eigene Darstellung nach OECD, Jg. 2008.

Abbildung 8: Anteil von Bund und Ländern an der öffentlichen Finanzierung



Quelle: eigene Darstellung nach DESTATIS 2009, Tabellenteil, Tabelle 1.1.

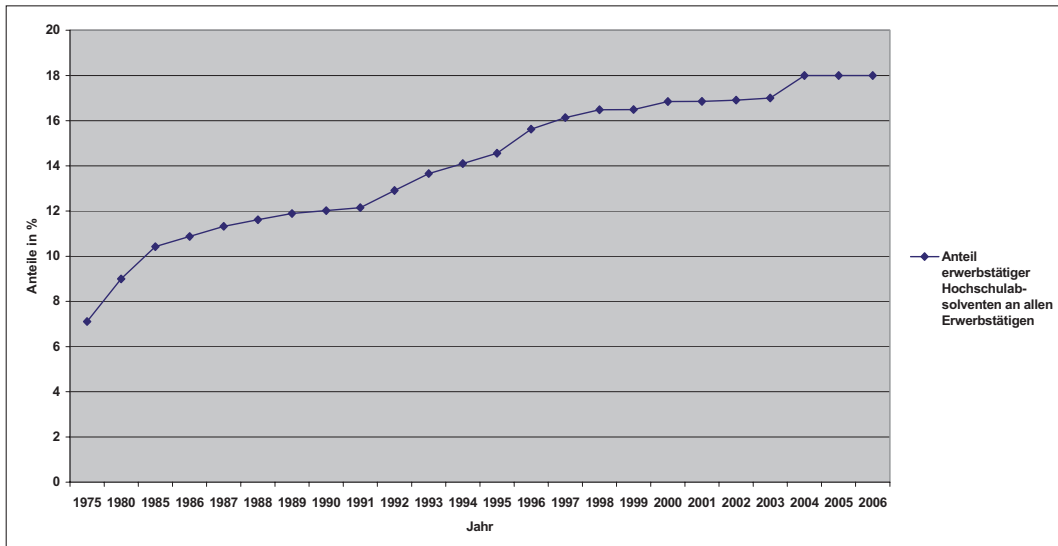
Abb. 8 demonstriert – mit Ausnahme der Phase zwischen 1970 und 1990 – seit 1992, dem Jahr, in welchem nach der deutschen Einigung die Daten gesamtdeutsch erfasst und ausgewiesen werden, eine ziemlich konstant bleibende Relation der öffentlichen Hochschulfinanzierung zwischen Bund und Ländern von etwa 10 bis 11 zu 89 bis 90

%. Die Tatsache, dass die finanziellen Ressourcen für das Hochschulsystem von Bund und Ländern, also staatlicherseits im Rahmen eines kameralistischen Rechnungssystems bereit gestellt wird, impliziert, dass die finanziellen Beiträge von Bund und Ländern als Ausgaben, d. h. als Staatskonsum und nicht als langfristig wirkende öffentliche Investitionen in Hochschulbildung verbucht und verstanden werden. Diese Jahrzehnte alte Praxis hatte und hat zur Folge, dass Politik und staatliche Verwaltung kein Bewusstsein davon entwickeln konnten, dass Bildungsausgaben Investitionen sind, die in zukünftigen Zeiträumen Nutzen und Erträge abwerfen, und zwar zum Einen für diejenigen Personen, die erfolgreich studieren, ja selbst bislang für diejenigen, die ihr Studium abgebrochen haben, zum Anderen für den Staat, zum Dritten für die Arbeitgeber, die Hochschulabsolventen rekrutieren, und schließlich für die Gesellschaft insgesamt.

2.2 Nutzenindikatoren der Hochschulbildung

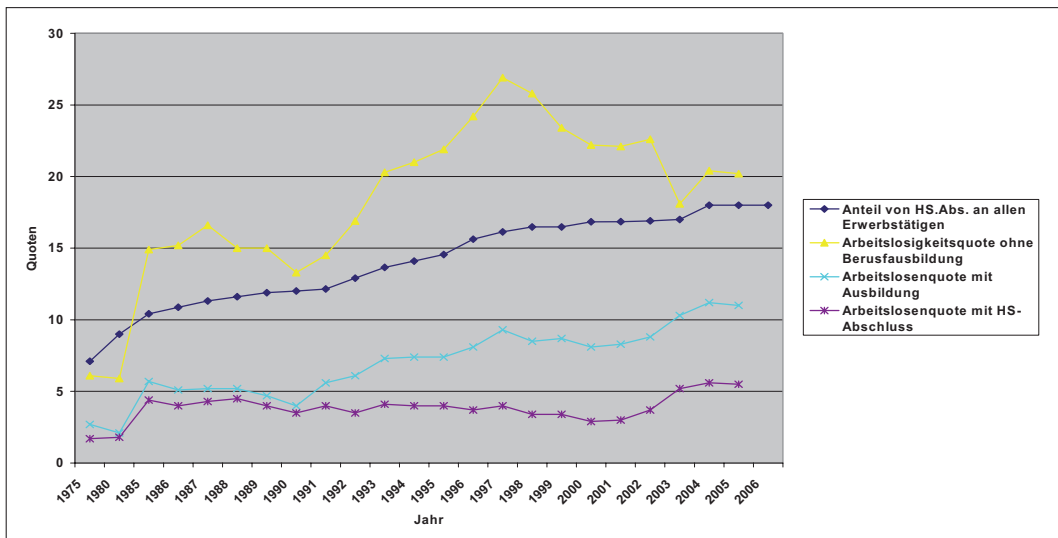
Hochschulabsolventinnen und -absolventen erzielen je nach Geschlecht, ethnischer Herkunft, Studienfach, späterer Berufslaufbahn, Branche und persönlichem Arbeitseinsatz unterschiedliche Monats-, Jahres- und Lebenseinkommen, aber die Einkommen streuen um einen Mittelwert, der deutlich über dem Durchschnittsverdienst von Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und erst recht von Personen ohne Berufsausbildung oder Schulabschluss liegt. Hochschulabsolventinnen und -absolventen haben i. d. R. einen höheren sozialen Status, bekleiden in den Organisationshierarchien die höheren Positionen und haben deutlich niedrigere Arbeitslosigkeitsrisiken als Personen mit oder ohne Berufsausbildung oder ohne Schulabschluss. Abb. 9 zeigt die Beschäftigungsentwicklung für Hochschulabsolventen, gemessen an ihrem Anteil an allen Beschäftigten. Der Anteil liegt seit Mitte des gegenwärtigen Jahrzehnts bei 18 %, er wird angesichts der auf die 40 % zusteuernden Studierquote und erwarteter und erwartbarer steigender Absolventinnen- und Absolventenquote mit hoher Wahrscheinlichkeit weiter ansteigen, was im Übrigen allgemeinen Bedarfsvoraussagen entspricht. Aus Abb. 10 geht hervor, dass die Arbeitslosigkeitsrisiken mit dem Bildungsniveau signifikant sinken. Hochschulabsolventinnen und -absolventen tragen von allen Qualifikationsgruppen im Durchschnitt das bei weitem niedrigste Risiko, arbeitslos zu werden.

Abbildung 9: Anteil erwerbstätiger Hochschulabsolventen an allen Erwerbstätigen in %



Quelle: eigene Darstellung nach BMBF 1975/76 bis 2007/08.

Abbildung 10: Beschäftigungsstatus von HS-Absolventen im Vergleich



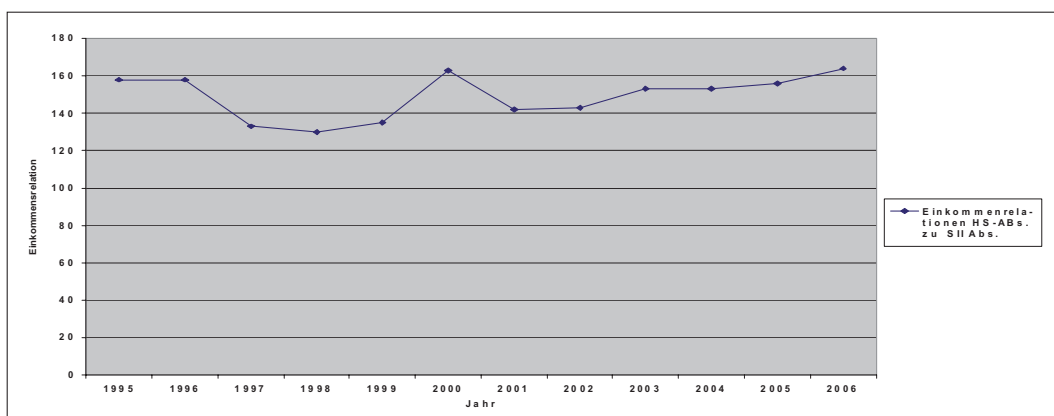
Quelle: s. Abb. 9.

Die relative finanzielle Vorteilhaftigkeit eines Studiums kann durch unterschiedliche Kennzahlen veranschaulicht werden. Eine verbreitete Art besteht darin, das durchschnittliche Jahresnettoeinkommen von Personen bestimmter Qualifikationsniveaus zu berechnen (z. B. aus Daten der Mikrozensus-erhebungen) und das durchschnittliche Einkommen von Hochschulabsolventinnen und -absolventen in Relation zum Durchschnittsnettoeinkommen der Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung oder derer ohne abgeschlossene Berufsausbildung zu setzen. Während z. B. im Bildungsbericht 2008 das Nettojahreseinkommen der Personen ohne Berufsausbildung als Referenz-

basis gewählt wird, setzt die OECD das durchschnittliche Jahresnettoeinkommen von Hochschulabsolventinnen und -absolventen zu dem Einkommen der Absolventinnen und Absolventen der Sekundarstufe II in Beziehung.

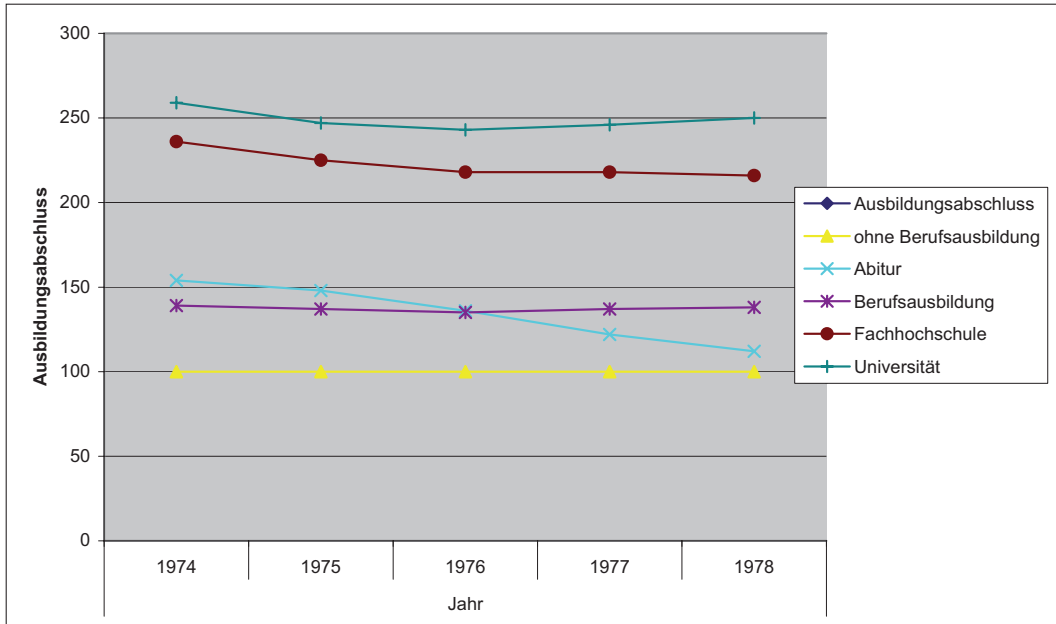
Abb. 11 zeigt einen erheblichen und stabilen durchschnittlichen Einkommensvorsprung der Hochschulabsolventinnen und -absolventen im Vergleich zu den Personen, die einen Abschluss der Sekundarstufe II oder einen vergleichbaren Abschluss haben. Der Einkommensvorsprung der Hochschulabsolventinnen und -absolventen liegt im betrachteten Zeitraum (also zwischen 1995 und 2005) zwischen 30 und 60 %. Längerfristig scheint eher die 60 % Marke erwartbar, sie war Mitte der 1990er Jahre Ausgangsniveau wie auch 2005 wieder erreicht. Zwei andere Präsentationen der bildungsspezifischen Einkommensrelationen, die den Zeitraum von 1974 bis 1978 bzw. von 1976 bis 1995 umfassen, demonstrieren die Stabilität eines langfristigen Trends der Einkommensentwicklung in Abhängigkeit vom Bildungsniveau (siehe Abb. 12 a und b). Es ist allerdings zu beachten, dass die Vergleichsbasen in Abb. 12 gegenüber der Abb. 11 insofern eine andere sind, als in Abb. 11 lediglich die Einkommensrelationen zwischen Hochschulabsolventinnen und -absolventen und Absolventinnen bzw. Absolventen mit Berufsausbildung dargestellt werden, während in Abb. 12 auch die Gruppe der Erwerbspersonen einbezogen ist, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Deren Durchschnittseinkommen ist dort gleich 100 gesetzt, so dass die Größenordnungen andere sind. Allerdings wird auch in Abb. 12, deren Daten den Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes entnommen sind, der Einkommensvorsprung der Hochschulabsolventinnen und -absolventen eindrucksvoll belegt.

Abbildung 11: Einkommensrelationen HS-ABS. zu SII Abs.



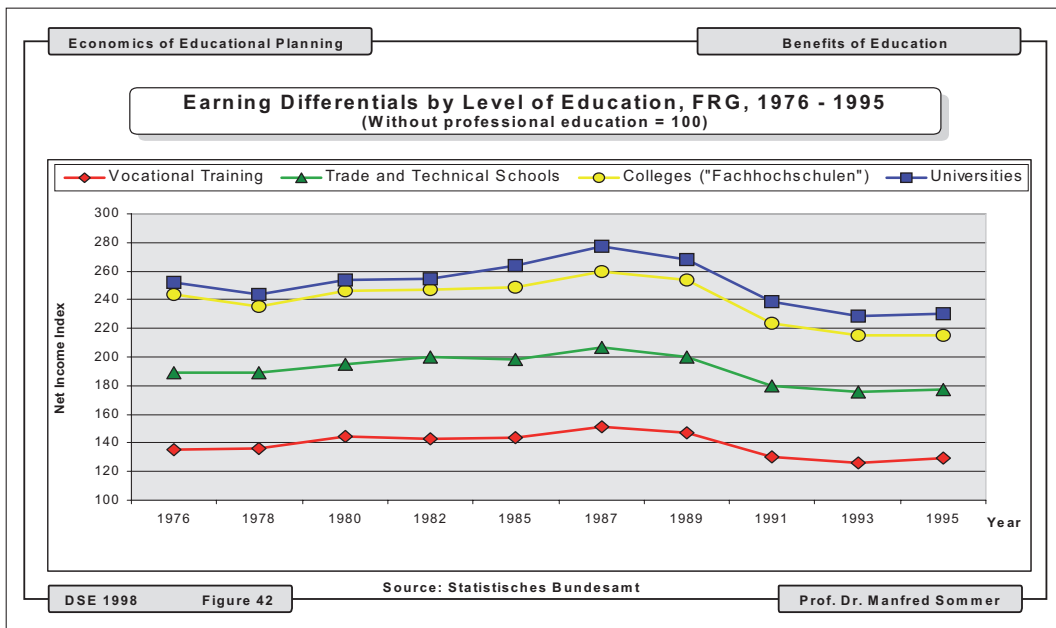
Quelle: OECD, Jg. 2001 bis 2008.

Abbildung 12a: Bruttojahresverdienste (Mediane) der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer (Deutsche, Vollzeit), nach höchster Ausbildung, 1974 - 1978, ohne Ausbildung = 100



Quelle: Weißhuhn/Clement 1983, S. 90.

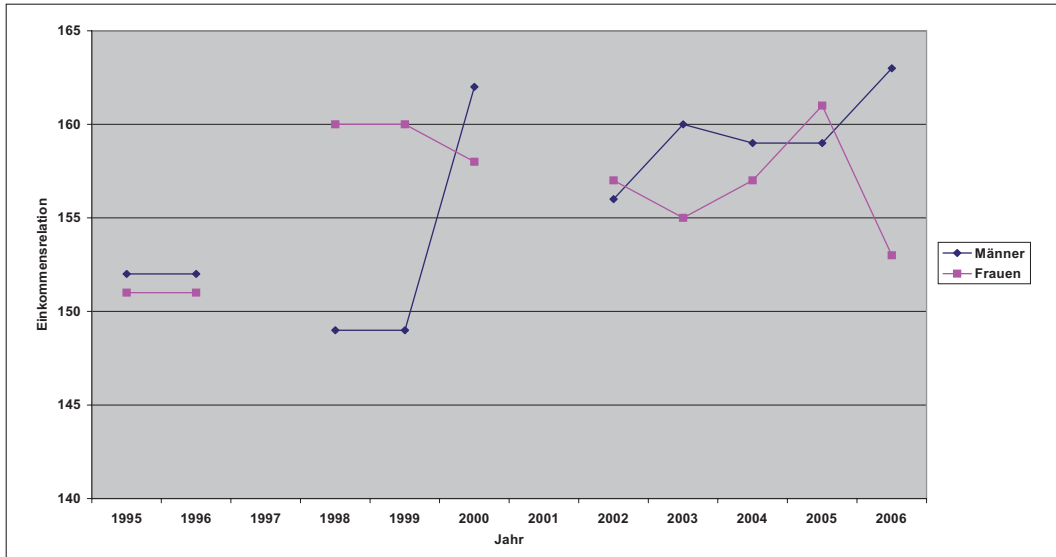
Abbildung 12b²



Quelle: Sommer 1998.

2 Einen sehr ähnlichen Verlauf der Einkommensabstände zeigen Bellmann, L. & Reinberg, A. & Tessaring, M.: Bildungsexpansion, Qualifikationsstruktur und Einkommensverteilung, in: Lüdeke, R.: Bildung, Bildungsförderung und Einkommensverteilung, Berlin 1994, S. 13 – 70, insbesondere Tabelle 2 auf S. 26.

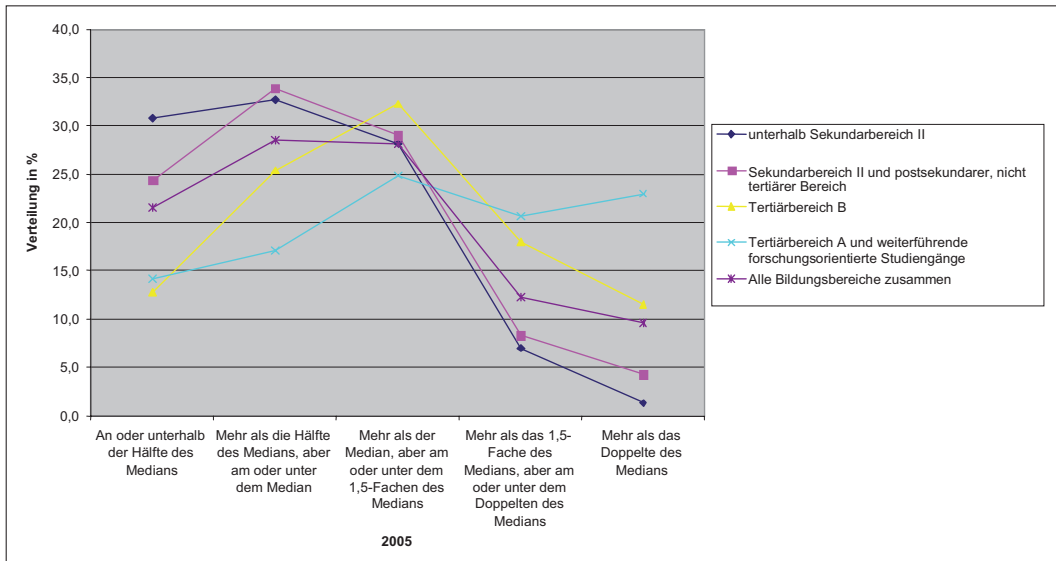
Abbildung 13: Einkommensrelation von HS-Absolventinnen und -absolventen zu SII-Absolventinnen - und absolventen (25 - 64 Jahre)



Quelle: OECD, Jg. 2001 bis 2008.

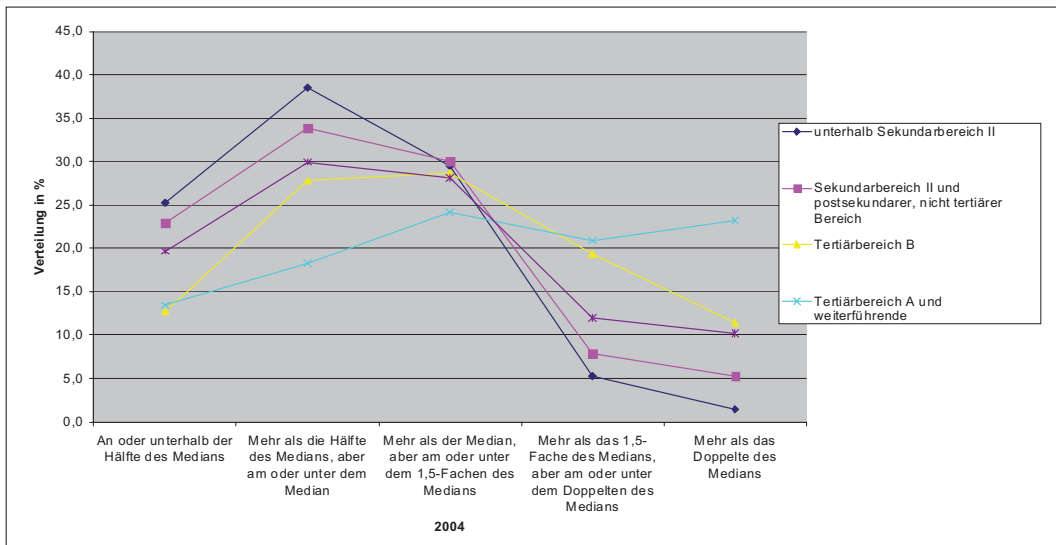
Abb. 13 stellt die Einkommensrelationen getrennt nach den beiden Geschlechtern für ausgewählte Jahre dar. Für beide Geschlechter lässt sich a) ein deutlicher Einkommensvorsprung und b) der Trend eines größer werdenden Vorsprungs erkennen. Die OECD verwendet ein weiteres Maß, um die Vorteilhaftigkeit eines Hochschulstudiums gegenüber niedriger geschätzten Bildungsprofilen zu veranschaulichen. Das Maß ist definiert durch die Streuung der Einkommen um das Medianeinkommen, ist also ein Einkommensverteilungsmaß. Das Maß liegt bislang nur für die Jahre 2003 bis 2006 vor, für die Jahre 2003 und 2004 auch für beide Geschlechter getrennt. Die Abbildungen 14 bis 21 zeigen diese bildungsniveauabhängigen Einkommensverteilungen.

Abbildung 14: Verteilung der Einkommen nach Bildungsniveau 2005



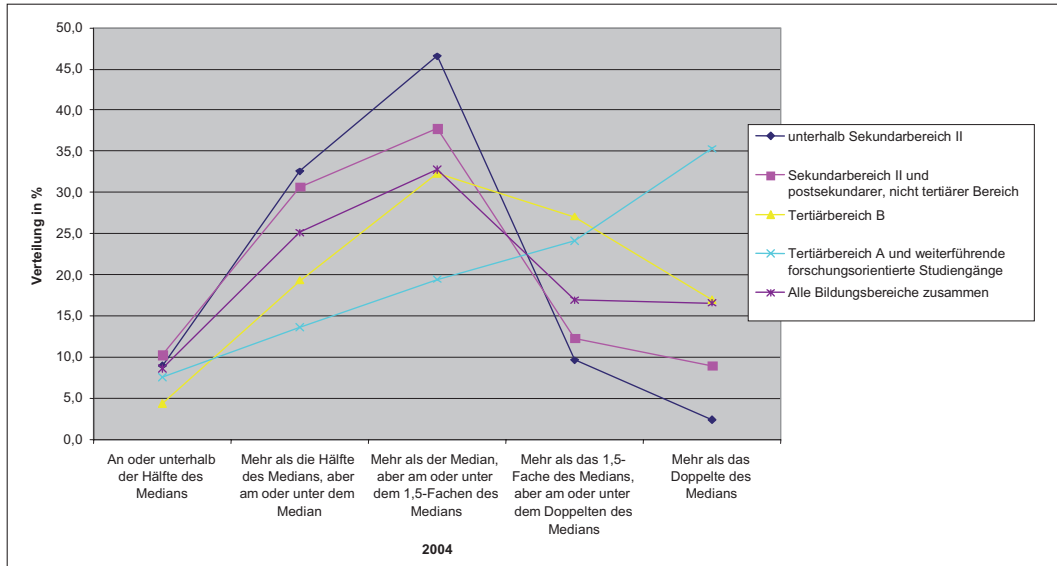
Quelle: OECD, Jg. 2007, S.178.

Abbildung 15: Verteilung der Einkommen unter den 25 bis 64-Jährigen nach Bildungsniveau 2004



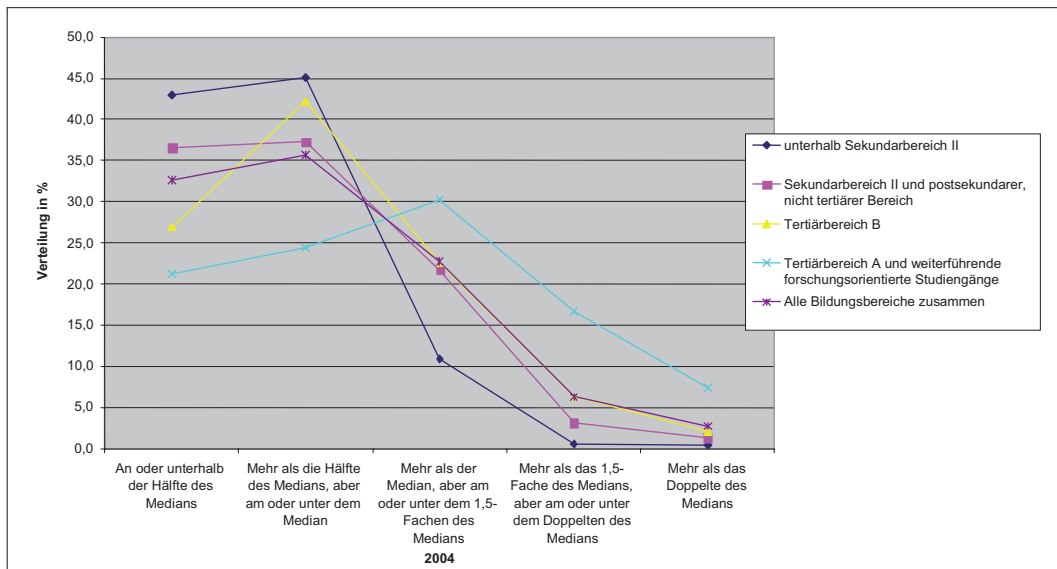
Quelle: OECD, Jg. 2006, S. 158 ff.

Abbildung 16: Einkommensverteilung unter den 25 bis 64-Jährigen nach Bildungsniveau 2004, Männer



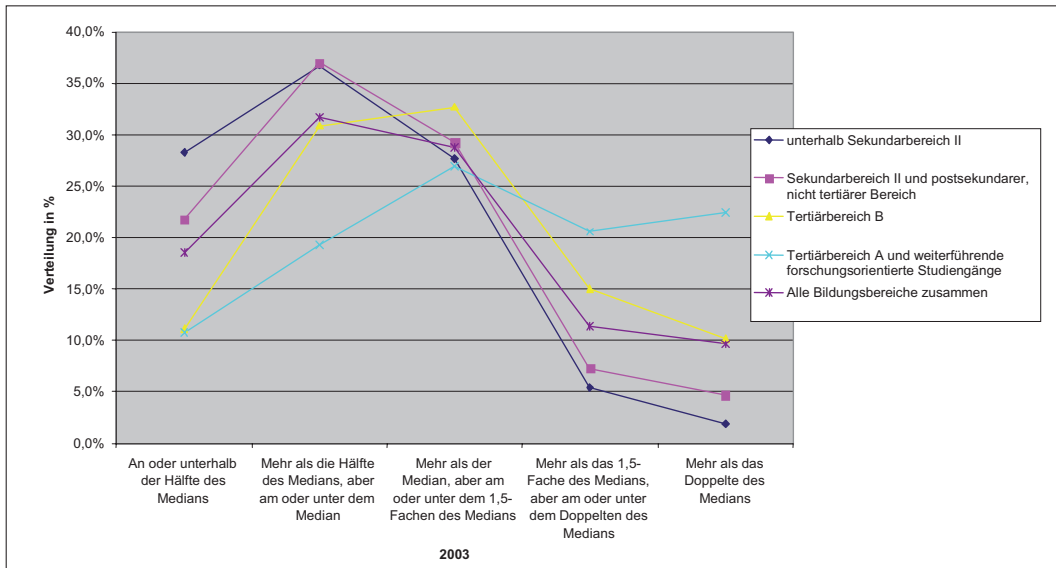
Quelle: OECD, Jg. 2008, S. 158 ff.

Abbildung 17: Einkommensverteilung nach Bildungsniveau 2004, Frauen



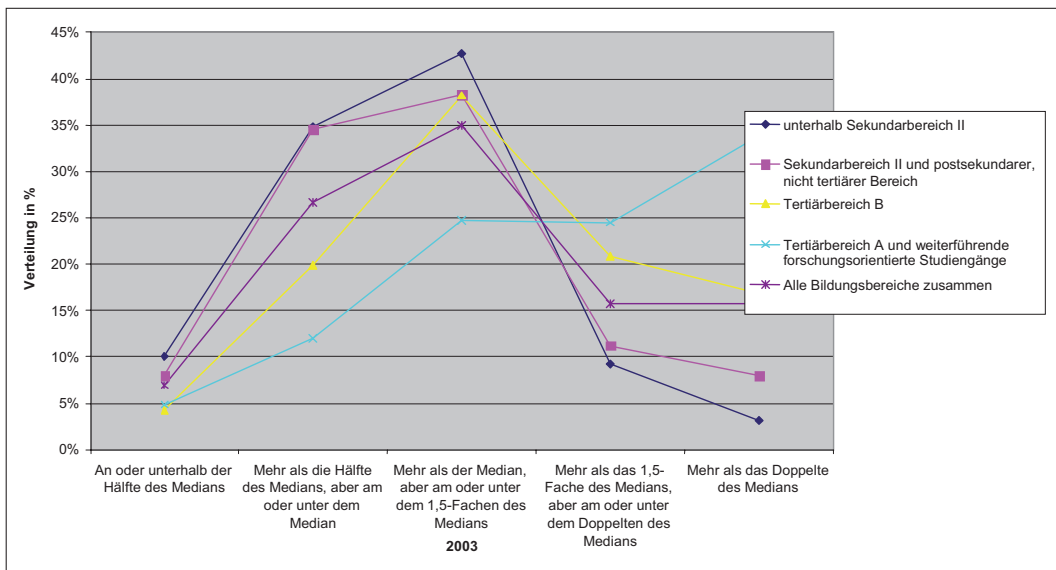
Quelle: OECD, Jg. 2008, S. 158 ff.

Abbildung 18: Einkommensverteilung nach Bildungsniveau, 2003



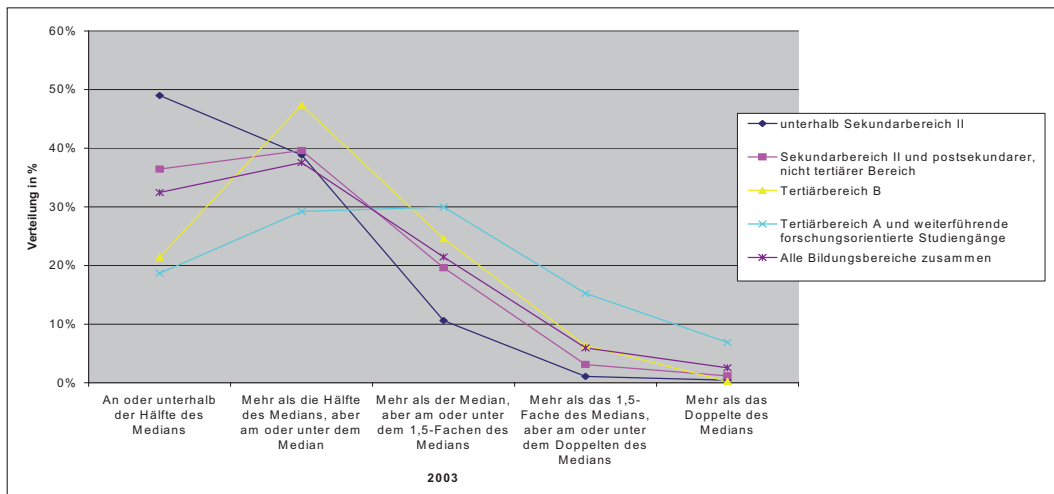
Quelle: OECD, Jg. 2005, S. 150 ff.

Abbildung 19: Einkommensverteilung nach Bildungsniveau 2003, Männer



Quelle: OECD, Jg. 2006, S. 150 ff.

Abbildung 20: Einkommensverteilung nach Bildungsniveau 2003, Frauen



Quelle: OECD, Jg. 2005, S. 150 ff.

Die Abbildungen 14 bis 21 demonstrieren mehrere Sachverhalte: Erstens gibt es auch unter den Hochschulabsolventen „Geringverdiener“ (gemessen an ihrem Einkommensabstand zum Medianeinkommen), ihr Anteil ist aber in der Marge zwischen 11 und 13 % vergleichsweise niedrig, während zweitens am anderen Ende der Einkommenspyramide unter den „Gutverdienern“ die Hochschulabsolventen deutlich vorne liegen, wobei sich ihr Prozentsatz in der höchsten Gruppe zwischen 2003 und 2006 sichtbar erhöht hat. Drittens zeigt sich, dass die männlichen Hochschulabsolventen in der Verteilung auf die Einkommensgruppen den Hochschulabsolventinnen weit voraus sind.

Im Bildungsbericht 2008 findet sich eine vergleichbare Berechnung der Vorteilhaftigkeit höherer Bildungsniveaus, in der als Referenzbasis das Durchschnittseinkommen der Personen ohne Berufsausbildung gewählt wird, die dort aber irrtümlicher Weise nicht als Einkommensrelation sondern als Bildungsrendite bezeichnet wird.

Tabelle 1: Durchschnittliche „Bildungsrenditen“ in West- und Ostdeutschland 2006 nach Bildungsabschluss und Geschlecht (in %)

Bildungsabschluss	Deutschland		Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	in % ¹⁾					
Mittlerer Abschluss oder Abitur	15,1	22,1	21,7	26,8	17,2	13,9
Schulabschluss und Ausbildung	19,0	20,9	25,8	26,2	19,6	20,6
Höhere berufliche Bildung	41,0	35,9	47,7	45,6	41,8	39,5
Hochschulabschluss/Promotion	66,6	63,8	72,4	70,8	70,7	62,8

1) Prozentualer Zusatzertrag gemessen an der Referenzgruppe „Ohne Schulabschluss/Nur Hauptschulabschluss, jeweils ohne Berufsausbildung“

Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, Tab. I 2-6 A, S. 339.

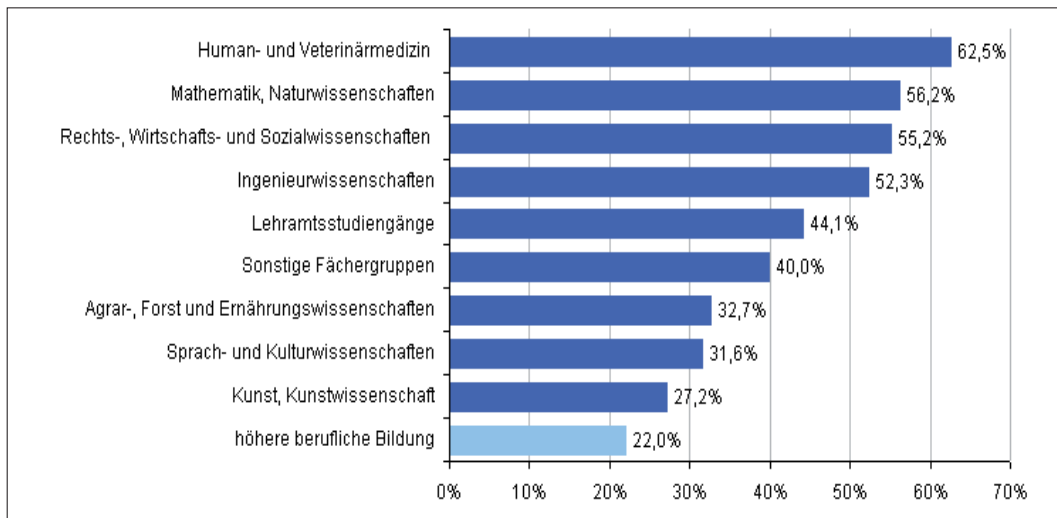
Für beide Geschlechter und beide deutsche Regionen zeigt sich ein gleiches deutliches Muster, nämlich dass mit steigendem Bildungsniveau das durchschnittliche Jahresnettoeinkommen zunimmt und bei Hochschulabsolventinnen und –absolventen um ca. 70% über dem Durchschnittseinkommen der Personen ohne Berufsausbildung liegt. Die ostdeutschen Akademikerinnen erreichen dieses Niveau allerdings nicht ganz, ihr entsprechender Abstand beträgt knapp 63%.

Tabelle 2: Bildungsrenditen für Männer und Frauen nach Migrationshintergrund (in %)

Höchster erreichter Abschluss	Ohne Migrationshintergrund			Mit Migrationshintergrund		
	Zusammen	Männer	Frauen	Zusammen	Männer	Frauen
Mittlerer Schulabschluss oder Abitur	21,9	21,0	27,1	3,5	2,0	15,4
Schulabschluss und Berufsausbildung	22,5	21,6	21,6	10,9	9,3	16,6
Höhere berufliche Bildung (Abschluss einer Fachschule, Meister-/Technikerschule)	42,7	44,4	35,8	22,3	23,7	25,0
Hochschulabschluss/Promotion	70,1	69,2	67,0	43,5	45,1	48,1
Anzahl	83.650	55.686	27.964	13.226	9.276	3.950
Referenzgruppe: Beschäftigte ohne beruflichen Abschluss						

Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, Tab. I 2-1, S. 209.

Tabelle 2, die dem Bildungsbericht 2008 entnommen wurde, informiert darüber, dass der Mikrozensus aus dem Jahr 2005 einerseits ebenfalls eine klare, vom Bildungsniveau abhängige Einkommenshierarchie sowohl für Personen mit wie ohne Migrationshintergrund ausweist, allerdings ist bei den Personen mit Migrationshintergrund die Vorteilhaftigkeit eines Studiums weniger stark ausgeprägt als bei der Vergleichsgruppe.

Abbildung 21: Bildungsrendite für postsekundäre, nicht tertiäre Bildungsgänge

Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, Tab. I 2-11 web.

In Abb. 21 wird zum Einen noch einmal der Einkommensvorsprung von Hochschulabsolventinnen und –absolventen in diesem Fall gegenüber Personen veranschaulicht, die eine höhere berufliche Ausbildung abgeschlossen haben (z. B. Techniker- oder Meisterausbildung), aus Abb. 21 geht zugleich hervor, dass die Nettoeinkommen unter den Hochschulabsolventinnen und -absolventen in Abhängigkeit der Fächergruppen erheblich streuen.

Neben Einkommensrelationen sind Bildungsrenditen ein weiteres Maß zur Messung der Vorteilhaftigkeit von Bildungsinvestitionen. Für das Renditemaß liegen für Deutschland keine Zeitreihen vor, nur gelegentlich sind bislang Renditeberechnungen für ein Hochschulstudium in Deutschland kalkuliert worden. So hat z. B. die OECD für das Jahr 2000 sowohl individuelle wie soziale (gesellschaftliche) Ertragsraten (Renditen) für beide Geschlechter berechnet. Die Renditen stellen die relative Vorteilhaftigkeit eines Studiums im Vergleich zum Abschluss SII (oder vergleichbarer Abschluss) dar, indem sie das über ein ganzes Arbeitsleben erzielbare Lebensnettoeinkommen und die direkten und indirekten Kosten des Studiums einander gegenüber stellen und den Zinssatz errechnen, der die Summe der zu verschiedenen Zeiten anfallenden Nettojahreseinkommen mit der Summe der ebenfalls zu verschiedenen Zeiten entstehenden Studienkosten egalisiert. Der sich daraus ergebende Zinssatz ist die durchschnittliche individuelle private Ertragsrate oder Rendite eines Studiums. Sie betrug z. B. im Jahr 2000 in Deutschland für männliche Hochschulabsolventen 9,0 %, für Absolventinnen

8,3 %.³ Die ebenfalls kalkulierte soziale Rendite (hier gehen nicht die Netto- sondern die Bruttojahreseinkommen vor Steuer als Ertragsgrößen ein) lag im selben Jahr bei 6,5 % bei den männlichen und bei 6,9 % bei den weiblichen Absolventen. Für das Jahr 2004 errechnete die OECD für die männlichen Hochschulabsolventen eine individuelle private Rendite von 8,0 %, für die Absolventinnen von nur 4,8 %⁴. Selbst für eine Person, die im Alter von 40 Jahren im Jahr 2004 einen Hochschulabschluss erworben hätte, läge die Rendite gegenüber einer Person ohne S II Abschluss bei 6,5 % für die Männer bzw. 8,2 % bei den Frauen⁵. Im Vergleich zu Renditen, die Investoren von Realkapital oder bei den meisten Geldanlagen erzielen können (hier wird i. d. R. die Rendite von Staatsanleihen als Vergleichsmaßstab gewählt), sind die hier genannten privaten, individuellen Renditen eines Hochschulstudiums beachtlich und vor allem stabil.

Tabelle 3: Individuelle Bildungsrenditen eines Studiums in der Bundesrepublik Deutschland für ausgewählte Jahre in %

	Männer					
Quellen	1974	1977	1978	2000	2001	2004
Clement/ Weißhuhn 1983	9,3	9,0	9,0			
OECD 2002, 2006				9,0		8,0
Strauß/ Boarini 2008					6,2	
	Frauen					
Quellen	1974	1977	1978	2000	2001	2004
Clement/ Weißhuhn 1983	11,5	10,2	9,8			
OECD 2002, 2006				8,3		4,8
Strauß/ Boarini 2008					6,4	

Quelle: eigene Zusammenstellung aus der genannten Literatur.

Tabelle 3 gibt die Renditen eines Hochschulstudiums aus verschiedenen Studien für unterschiedliche Jahre wider. Ergänzt seien die Daten in der Tabelle um Renditeschätzungen zweier weiterer Quellen. Lauer und Steiner, (nach Ammermüller und Dohmen)⁶ kalkulieren für den Zeitraum von 1984 bis 1997 eine durchschnittliche Studienrendite für Fachhochschüler von 9,2 % für Männer und von 10,4 % für Frauen, für Universitätsabsolventinnen – bzw. absolventen liegen die vergleichbaren Renditen bei 8,2 und 10,2 %. Bellmann u. a.⁷ beobachten in dem Zeitraum von 1976 und 1987 einen Anstieg der Fachhochschulrenditen von 8,5 % auf 10,3 %, die Universitätsrenditen liegen mit

3 Siehe OECD: Bildung auf einen Blick 2002, S. 142 und 150. Strauß/Boarini (2008) kalkulieren für 2001 ein Rendite von 6,2 % für Männer und von 6,4 % für Frauen. Dies zeigt einerseits, dass die Datenabgrenzungen und die Berechnungsmethoden unterschiedlich sein können, andererseits ist aber auch diese Ertragsrate beachtlich. Als kurzer Einstieg in die Ertragsratenberechnung sei der Aufsatz von Strauß/Boarini empfohlen.

4 Siehe OECD: Bildung auf einen Blick 2008, S. 212.

5 Ebd., S. 213.

6 Lauer/Steiner 2000, nach Ammermüller/Dohmen 2004, S. 36.

7 Bellmann u.a. 1994, S. 54.

einer Entwicklung von knapp 4% auf knapp 5 % deutlich darunter. Es ist hier nicht der Ort, über die Gründe für die Ergebnisabweichungen zu diskutieren, die in der Mehrheit nicht gravierend sind. Differenzen der benutzten Schätzmethoden, der Datensätze, der Datenabgrenzungen u. a. m. können eine Erklärung bieten. Entscheidend ist, dass im Durchschnitt der Renditeschätzungen der Schluss gerechtfertigt scheint, dass ein Studium lohnt und eine beachtliche Rendite zu erzielen erlaubt, allerdings bei nicht unerheblichen Unterschieden zwischen den Fächergruppen⁸.

2.3 Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen?

Alle Fakten sprechen dafür, das Fragezeichen zu streichen. Spätestens 1992 beklagte die Hochschulrektorenkonferenz ein Finanzierungsdefizit des Hochschulsystems von geschätzten 10 Mrd. DM, also gut 5 Mrd. €. Selbst die Kultusministerkonferenz konstatierte Hönigsberger und Kuckert⁹ zufolge im Jahr 1993 in einem Eckwertepapier ein Finanzierungsdefizit im Hochschulsystem von 6 Mrd. DM (3 Mrd. €)¹⁰. Bestärkt wurde die Unterfinanzierungsthese durch Grözinger¹¹ und Konegen-Grenier¹², aber auch von Berthold u. a.¹³ Während gängige Analysen verzerrte staatliche Präferenzen zu Lasten des Bildungs- und besonders des Hochschulsystems und zu Gunsten anderer staatlicher Aufgaben (z. B. Gesundheitswesen, Umwelt, Sozialsystem, Verteidigung) bei schwachem Lobbyismus zu Gunsten des Hochschulsystems und angespannten Haushaltslagen als Gründe anführen, bringen Berthold et al. einen weiteren interessanten Gedanken ein, der auf das Trittbrettfahrerverhalten einiger Bundesländer im Bereich der Investitionen in ihr Hochschulsystem verweist. Danach investieren bestimmte Bundesländer in geringerem Maße in die Hochschulbildung ihrer Landeskinder als deren Nachfrage oder dem geschätzten Bedarf an akademisch qualifizierten Personen im Bundesland entspricht, während andere Bundesländer das genaue Gegenteil tun. Die Folge ist die Wanderung a) von Studieninteressierten aus den zurück haltend investierenden Ländern in die großzügig investierenden Länder und b) die Wanderung oder Rückwanderung von Hochschulabsolventinnen und -absolventen aus den investitionsfreudigen Bundesländern in die zurück haltend finanzierenden Länder, die dann aber u. U. attraktive Gehälter zahlen und dadurch locken können. Das Auseinanderfallen von

8 Es sei der Hinweis gemacht, dass die meisten Arbeiten zu Bildungsrenditen die Renditen nicht für die einzelnen Abschlussstufen schätzen, sondern oft nach Bildungsjahren und dabei eine durchschnittliche Rendite pro Bildungsjahr kalkulieren.

9 Hönigsberger/Kuckert 1993.

10 Siehe Hönigsberger/Kuckert 2004, S. 4, 9 und insbesondere 13 f.

11 Grözinger 1998.

12 Konegen-Grenier 2003.

13 Berthold u.a. 2007.

Nutzenrealisation und Kostenträgerschaft zwischen Bundesländern kann in der Tat zur Unterfinanzierung in das Hochschulsystem insgesamt führen.

Es lassen sich allerdings handfeste Indikatoren benennen, welche die behauptete Unterfinanzierung begründbar erscheinen lassen. So legen die Abbildungen 1 bis 3 die Tatsachen offen, dass die um die Preissteigerungen im öffentlichen Sektor bereinigten Hochschulausgaben sowohl absolut wie auch pro Studierenden bzw. Studierender als auch pro Einwohner spätestens seit Anfang der 1990er Jahre signifikant zurück gegangen sind, was bedeutet, dass die Ausstattung der Hochschulen mit Personal und Sachmitteln sowie Investitionen nicht mit der Expansion der Studierendenzahl Schritt gehalten hat. Diese Tatsache lässt sich besonders klar an Abb. 23 ablesen, die in aller Deutlichkeit zeigt, dass seit dem sog. von Bund und Ländern getragenen Öffnungsbeschluss im Jahr 1976, als dessen Folge fast alle Zugangsbeschränkungen in den Hochschulen wegen der vor den Türen der Hochschulen stehenden geburtenstarken Jahrgänge aufgehoben worden waren und der starke Zustrom von Studierenden durch Notzuschlagsprogramme und Fiebiglerprofessuren aufgefangen wurde, die Betreuungsverhältnisse sich sowohl an den Universitäten wie an den Fachhochschulen kontinuierlich verschlechterten, wobei die Universitäten exakt seit dieser Zeit die signifikant schlechteren Betreuungsrelationen aufweisen. Die damals politikleitende Erwartung, dass mit den eingeleiteten Maßnahmen der voraus gesehene so genannte Studentenberg untertunnelt werden könne, erweist sich bis heute als Illusion, weil die Studierendenströme im Trend kaum nachgelassen haben und daher auch heute das Hochschulsystem in der Lehre immer noch Überlast fahren muss, und das, obwohl die Lehrverpflichtung der Professuren und akademischen Räte in dem Zeitraum von 1976 bis heute stufenweise von 6 auf 8 und von 8 auf 9 Semesterwochenstunden erhöht wurde.

**Abbildung 22: Betreuungsrelationen an deutschen Hochschulen
(Studierende zu Professuren)**



Quelle: BMBF Jg. 1991/1992, S. 140, 141, 218, 219 und Jg. 2003/2004, S. 182, 280, 281; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, S. 297.

Auch das Ergebnis der internationalen Vergleichsbetrachtung führt zur Schlussfolgerung der Unterfinanzierung des deutschen Hochschulsystems. Abb. 6 illustriert, dass eine ganze Reihe von Wettbewerbsländern Deutschlands unter den OECD Ländern seit Mitte der 1990er Jahre ihre Hochschulausgaben absolut und pro Studierenden bzw. Studierender stärker gesteigert haben. Berthold u.a.¹⁴ verweisen darauf, dass im Durchschnitt des gegenwärtigen Jahrzehnts die kaufkraftbereinigten Hochschulausgaben pro Studentin bzw. Student in Deutschland bei ca. 11.500 \$ und damit unterhalb des OECD Durchschnitts lagen, in den USA dagegen bei etwa 24.000 \$, in Kanada bei 20.000 \$ und in der Schweiz sogar bei ca. 26.000 \$. Während Deutschland 1,1 % seines Bruttoinlandsprodukts in das Hochschulsystem investiert, ist die vergleichbare Quote in Kanada 2,3 % und in den USA sogar 2,9 %. Auch in Korea, Japan und der Schweiz ist sie mit 1,4 %, in Australien und Schweden mit 1,6 %, in Dänemark und Finnland mit 1,7 %, in England, den Niederlanden, Norwegen, Frankreich und Österreich mit 1,3 % höher. Ein höheres Investitionsniveau pro Studentin bzw. Student als Deutschland hatten im Jahr 2005 Australien, Österreich, Dänemark, Japan, die Niederland, Norwegen, die Schweiz, Schweden, Großbritannien, Kanada und die USA. In der Phase zwischen 1995 und 2005 war Deutschland sowohl, was die Veränderung des Bruttoinlandsprodukts betrifft, im Vergleich der OECD Länder wachstumsschwach als auch, was die Veränderung der Hochschulausgaben angeht, investitionsschwach¹⁵.

¹⁴ Berthold u.a. 2007, S. 13 f.

¹⁵ Siehe OECD 2008, S. 237, 243, 257 und 259.

2.4 Fazit

Zieht man ein Fazit der hier präsentierten und kurz erörterten Evidenzen der Hochschulfinanzierung im Rückblick und im Status Quo, so lassen sich folgende Feststellungen begründet treffen:

- Das deutsche Hochschulsystem ist seit der Öffnung der Hochschulen Mitte der 1970er Jahre unterfinanziert und erfüllt seine Funktionen immer noch unter Überlast. Über das genaue Ausmaß der Unterfinanzierung lässt sich trefflich streiten, es scheint aber erheblich zu sein und ist ein Ergebnis der system- bzw. politikimmanenten Entwicklung und Prioritäten.
- Als immanente Indikatoren der Unterfinanzierung lassen sich benennen
 - real sinkende absolute Hochschulausgaben,
 - real sinkende Hochschulausgaben pro Studierenden bzw. Studierender,
 - real sinkende Hochschulausgaben pro Einwohner,
 - sich verschlechternde Betreuungsrelationen seit 1975, d. h. seit dem sog. Öffnungsbeschluss und dessen Umsetzung.
- Als externe Indikatoren seien genannt:
 - die im OECD Vergleich unterdurchschnittlichen Hochschulausgaben pro Student bzw. Studentin, insbesondere im Vergleich zu den wirtschaftsstarken Partnerländern,
 - der im OECD Vergleich unterdurchschnittliche Anteil der Hochschulausgaben am Bruttoinlandsprodukt, wiederum insbesondere im Vergleich zu den wirtschaftsstarken Partnerländern,
 - die im Vergleich zu den in internationalen Rankings unter den ersten 50 liegenden Universitäten deutlich höheren Relationen zwischen Studierenden und Professuren.¹⁶
- Im Zeitablauf nimmt das Hochschulsystem eine relativ stabile Position unter den Staatsausgaben insgesamt ein (um 25 % floatend), hat damit aber ein zu geringes Gewicht (öffentliche Unterfinanzierung).
- Zur öffentlichen Unterfinanzierung kommt zumindest im internationalen Vergleich insofern eine private Unterfinanzierung hinzu, als die wirtschaftsstarken Partnerländer ihre vorteilhaftere Hochschulausgabenposition mit einem z. T. deutlich höheren privaten Finanzierungsanteil erreichen, der in Deutschland zur Zeit bei 18 % liegt¹⁷.
- Die mit den Bildungsniveaus korrelierenden Einkommensrelationen und Bildungsrenditen wie auch die dazu inversen Arbeitslosigkeitsrisiken bezeugen den hohen pri-

¹⁶ Vgl. dazu das Ranking 2008 von Times Higher Education.

¹⁷ Siehe OECD 2008, S. 271.

vaten Ertrag bzw. Nutzen, den die Hochschulbildung den Hochschulabsolventinnen bzw. -absolventen, dem Staat (über die höheren Steuereinnahmen) und der Gesellschaft insgesamt erbringen¹⁸.

- Die Erträge eines Hochschulstudiums streuen allerdings insbesondere in Abhängigkeit der studierten Fächer. Obwohl Frauen durch ein Hochschulstudium z. T. eine höhere Bildungsrendite realisieren können als Männer, erzielen sie im Durchschnitt ein niedrigeres Jahres- und Lebenseinkommen als männliche Hochschulabsolventen.
- Die privaten Nutznießer eines Hochschulstudiums sind zu 75 % bzw. 68 % Männer bzw. Frauen, deren Väter selber über einen Hochschulabschluss verfügen¹⁹. In den 1990er Jahren kamen ca. 69 % der deutschen Studienanfängerinnen und -anfänger aus Familien, in denen die Väter in gehobenen beruflichen Positionen waren (qualifizierte und leitende Angestellte, mittlere oder größere Selbständige, freie Berufe, gehobener oder höherer Dienst)²⁰.
- Die 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks und HIS zeigt, dass der Anteil der Studierenden, deren Eltern Abitur als höchsten Schulabschluss haben, von 36 % in 1985 auf 58 % in 2006 gestiegen, der Anteil der Eltern mit Hauptschulabschluss im gleichen Zeitraum von 37 % auf 14 % gesunken ist²¹.
- In gleicher Quelle ist zu lesen, dass der Anteil der Studierenden, deren Eltern keine Berufsausbildung vorweisen können, und der Anteil jener, deren Eltern über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, im selben Zeitraum von 4 % auf 2 % bzw. von 42 % auf 27 % zurück gegangen ist, während Studierende mit Techniker- und Meistereltern ihren Anteil von 18 % auf 20 % und Studierende mit Akademikereltern ihren Anteil von 36 % auf 51 % erhöhen konnten.
- Schließlich ist ebenda zur Kenntnis zu nehmen, dass Studierende mit Eltern von niedriger bzw. mittlerer sozialer Herkunft²² ihren Anteil zwischen 1982 und 2006 von 23 % auf 13 % bzw. von 34 % auf 25 % verringerten, und dass sogar der Anteil von Studierenden aus dem gehobenen sozialen Milieu von 26 % auf 24 % gesunken ist. Dagegen ist der Anteil der Studierenden mit Eltern von hoher sozialer Herkunft von 17 % um 20%-Punkte auf 38 % gestiegen.
- Aus den geschilderten Verschiebungen der Bildungs-, Berufs- und sozialen Herkunftsstruktur der Studierenden in Deutschland während der letzten gut zwanzig Jahre kann der Schluss gezogen werden, dass angesichts der hohen Korrelation zwi-

18 Vgl. generell zum Nutzen eines Hochschulstudiums Fabian/Briedis 2009.

19 Siehe BMBF 2007/2008, S. 37.

20 Siehe Bathke u.a. 2000, S. 19.

21 Siehe Isserstedt u.a. 2007, S. 11 und 12, Bilder 4.3 bis 4.5.

22 „Soziale Herkunft“ ist ein konstruierter Indikator, der sich aus höchstem allgemein bildenden Schulabschluss, höchstem berufsqualifizierenden Abschluss und beruflicher Stellung der Eltern zusammen setzt (ebd., S. 12).

schen Bildungsniveau, Berufsposition und Einkommen ca. zwei Drittel der Studierenden gut verdienende Eltern haben.

3 Neue Steuerung: Philosophie und Instrumente

Seit bald 20 Jahren wurden in hochschulpolitischen Institutionen mit zunehmender Intensität ein höheres Maß an institutioneller Selbstständigkeit der Hochschulen und damit mehr Unabhängigkeit bzw. Autonomie von staatlichen Interventionen gefordert. Diese Autonomie sollte zugleich begleitet werden von einer Abkehr von direkter politischer Steuerung mittels hochschulpolitischer Vorgaben, Weisungen und in Titelgruppen vordisziplinierter jährlicher Haushalte mit Deckungsverbot zwischen den Titelgruppen und Verbot der Mittelübertragung in das folgende Haushaltsjahr. Das Rechnungswesen war traditionell der kameralistischen Rechnungs- und Haushaltsführung verpflichtet, wurde im Laufe der Jahre als Folge der kritischen Bewertungen, allerdings mit unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichem Tempo in den Bundesländern, schrittweise gelockert. Der traditionelle Allokationsmechanismus politischer Verfahren und Entscheidungen wurde zunehmend als Bürokratie überwuchertes, zunehmend dysfunktionales Steuerungssystem gebrandmarkt und sollte durch ein ordnungspolitisch angemesseneres Allokationsprinzip, den Wettbewerb, abgelöst werden. Insbesondere der Wissenschaftsrat propagierte bereits in den 1990er Jahren diesen Weg.

Dabei wurde meist übersehen, dass die Hochschulen sich schon längst in einem Wettbewerb befanden, der allerdings noch nicht als solcher sichtbar war, weil der Faktor „Zeit“ noch nicht den Entscheidungs- und Handlungsdruck entfaltet wie heutzutage. Es gab immer schon den Wettbewerb der Hochschulen vor allem um Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bei der Besetzung von Professuren, z. T. auch bei der Besetzung von Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, es gab immer schon den Wettbewerb der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, der Institute, Fakultäten und der Hochschulen um Reputation (auch wenn nach außen hin lange die Egalität der Qualität von Forschung und Lehre der Universitäten behauptet und dieser Schein aufrecht erhalten wurde), es gab schon lange den Wettbewerb der Forscher um Drittmittel (insbesondere bei der DFG), es gab immer schon den Wettbewerb um den Zugang zu sichtbaren bzw. renommierten Publikationsorganen in Form von Zeitschriften oder Verlagen. Aber dieser Wettbewerb hatte ein für alle erträgliches Tempo und vertrug sich noch eine Zeit lang mit dem Tempo zeitaufwändiger politischer wie bürokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Die ernüchternde Beurteilung der Leistungsfähigkeit der deutschen Hochschulen im internationalen Vergleich, die durch erste Evaluationen und Rankings verbreitete Erkenntnis, dass die behauptete Qualitätsegalität der deutschen Universitäten eine Selbstlüge sei, die dem aus den USA überschwappenden Zeitgeist geschuldete Behauptung, staatliches Handeln sei per

se ineffizienter als privates Handeln, der Markt bzw. der Wettbewerb sei staatlichem Handeln überlegen, all das hinterließ seine Wirkungen sowohl in den Hochschulen, in den hochschulpolitischen Beratungsinstitutionen, bei den Hochschulpolitikern und in den Köpfen vieler Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Solidaritäts- und Qualitätspakte, Expertenkommissionen, die Masterpläne für die Hochschullandschaften von Bundesländern entwarfen, Agenden 200X und eine wachsende Zahl von Ausschreibungen von zeitlich befristeten Programmen in Forschung, Lehre, Marketingkonzepten, Career Service Ideen, Welcome Centern, Corporate Design Aufritten u. a. m. heizten den Wettbewerb zwischen den Hochschulen an, dem sich kaum eine Hochschule, die etwas auf sich hielt, entziehen konnte und kann.

Dieser Wettbewerb, der sich zunächst fast naturwüchsig entwickelte und beschleunigte, ließ einerseits bei den Hochschulpolitikern, insbesondere bei denen, die Regierungsverantwortung mittrugen, und andererseits bei manchen Mitgliedern von Hochschulrektoren und -präsidien den Eindruck oder die Einsicht entstehen, dass der gewachsene und wachsende Handlungs- und Entscheidungsdruck neue Steuerungsformen und -instrumente erforderlich mache, wie sie etwa das „New Public Management“ anbot. Am Ende dieser Entwicklung stehen weit reichende Veränderungen der Steuerungsmechanismen, die vor allem den Hochschulen als Institutionen und bestimmten Akteuren in den Hochschulen erheblich mehr Steuerungsmacht und -spielräume in einer von inzwischen intensivem Wettbewerb geprägten Systemwelt einräumen. Damit wird einerseits das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen, andererseits das Verhältnis zwischen Hochschulorganen und schließlich zwischen Leitungsorganen auf zentraler und dezentraler Ebene steuerungspraktisch nachhaltig verändert.

3.1 Neue politische Steuerung

Das politische System hat die Hochschulen in den letzten Jahren in Erwartung schnellerer und effizienterer Entscheidungen in unterschiedlicher Reichweite auf den dualen Steuerungsmechanismus von Autonomie und Wettbewerb gesetzt, wobei, anders als im Nebengeschäft der wissenschaftlichen Weiterbildung, die auf mindestens Kosten deckende Marktpreise verpflichtet wurde, bislang weder im Kerngeschäft Forschung noch im Kerngeschäft Lehre auf den Preismechanismus optiert wird, sondern auf Kommunikation über Zielvereinbarungen in den verschiedenen Aktionsfeldern. Die Zielvereinbarungen thematisieren dabei z. B. die avisierten Forschungsschwerpunkte bzw. das Forschungsprofil einer Hochschule. Sie legen Aufnahmezahlen für die Bachelor- und Masterstudiengänge und Aufnahmequoten für das Lehramtsstudium fest. Sie definie-

ren Transferziele, Gleichstellungsziele und einzusetzende Qualitätsinstrumente wie z. B. Absolventenstudien. Sowohl die ministerielle Seite wie die einzelne Hochschule haben eigene Vorstellungen über die zu vereinbarenden Ziele, so dass im besten Fall eine Vereinbarung auf gleicher Augenhöhe, im schlechtesten Fall ein staatliches Diktat das Resultat sein könnte. Die neue Steuerung gewinnt an zusätzlicher Wirkkraft dadurch, dass die hochschulinternen Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen sowie –prozesse durch Abbau von Mitentscheidungsmöglichkeiten der Statusgruppen und Bündelung der operativen Entscheidungsmacht in den Hochschulleitungen einerseits, der strategischen Entscheidungsmacht in den Hochschulräten andererseits reorganisiert werden. Dieser Rückbau der Mitwirkungsmacht vor allem der nicht professoralen Statusgruppen darf aber nicht darüber weg täuschen, dass auch die Gruppe der Professorinnen und Professoren erheblich an Entscheidungsmacht einbüßt. Der Rückbau heißt ebenso wenig, dass es keine Partizipationsmöglichkeiten mehr gäbe. Mitwirkung wird aber auf die Kommunikation von Problemen und Lösungen reduziert. Die Entscheidungsmacht wird dorthin konzentriert, wo zugleich die Verantwortung für die Entscheidungsfolgen (z. B. durch Abwahl) getragen werden müssen: in den Dekanaten und in den Hochschulleitungen. Ob dieses Prinzip der Einheit von Entscheidung und Verantwortung auch für die Hochschulräte geltend gemacht werden kann, ist sicherlich diskutabel. Das Verhältnis der den Hochschulräten, Hochschulleitungen und Senaten zugewiesenen Kompetenzen variiert zwischen den Bundesländern. In NRW haben die Hochschulräte die strategischen Entscheidungskompetenzen erhalten, die operativen Kompetenzen liegen bei den Hochschulleitungen, und die Senate haben bis auf die „Ordnungsgebungsfunktion“ nur noch Zustimmung- oder Benehmensfunktionen. So liegen die Entscheidungskompetenzen im Hinblick auf die Wahlen der Mitglieder der Rektorate bzw. Präsidien letztlich durch die „Überstimmungsklausel“ bei den Hochschulräten, die ebenfalls die Jahresabschlüsse, die Wirtschaftspläne sowie die Entwicklungspläne der Hochschulen verabschieden und die Hochschulleitungen entlasten (oder auch nicht). Auch die wirtschaftliche Betätigung der Hochschulen (z. B. die Beteiligung an oder die Gründung von Unternehmen bedarf der Zustimmungspflicht der Hochschulräte).

Die Tatsache, dass der Marktpreismechanismus in Forschung und Lehre nicht als Steuerungsmodus zum Einsatz kommt, heißt nicht, dass das politische System auf das Steuerungsmedium Geld verzichten würde. Kommunikation (früher auch Macht), Reputationsvergabe und Geld sind die eingesetzten Steuerungsmedien der Hochschulpolitik. Während in der Forschungssphäre Autonomie, Wettbewerb um Forschungsmittel (also Geld), Wettbewerbe um Geld (siehe die Exzellenzinitiative), Wettbewerb um Reputation, Evaluation, Rankings und Ratings das Steuerungssystem bilden, lautet die Steuerungs-

gleichung in der Lehre: Autonomie + Wettbewerb um Studierende auf Bachelor und Masterebene+ Wettbewerbe um Lehrqualität (siehe die Ausschreibung „Exzellenz in der Lehre“) + Wettbewerb um Lehrreputation + Kompetenzstandards (siehe die Kompetenzstandards der KMK für die Bildungswissenschaft, die Fachdidaktiken und die lehramtsbezogenen Fachwissenschaften) + Akkreditierung + Evaluation + Ranking. Hinzu kommt ein der Qualitätssicherung von Studium und Lehre dienendes Monitoring- bzw. Berichtssystem, welches die Steuerungsparameter mit Daten füttert.

Ein besonderes, den autonomen Hochschulen zunächst in Nordrhein-Westfalen gewährtes Steuerungsinstrument besteht in der mit dem Hochschul“freiheits“gesetz von 2007 zugestandenene Kompetenz, die Berufungsverfahren in eigener Regie, d. h. ganz ohne Einfluss und Kontrolle des Wissenschaftsministeriums durchführen zu können. Dieser hohe Grad von Autonomie schließt die Kompetenz der Hochschulleitung ein, im Rahmen der W-Besoldung auch über das Gehalt der zu berufenden Professoren und Professorinnen zu verhandeln und zu entscheiden. Durch die dadurch gewonnene Verkürzung der Berufungsverfahren und Verhandlungsspielräume über die Gehälter, die oftmals durch an Zielvereinbarungen geknüpfte Einkommensbestandteile genutzt werden, ergeben sich für die NRW Hochschulen erhebliche Wettbewerbsvorteile gegenüber Hochschulen aus anderen Bundesländern, in denen diese Kompetenzen und Spielräume (noch) nicht gewährt werden.

3.2 Neue ökonomische Steuerung

Das durch die neuen Instrumente der politischen Steuerung avisierte Ziel der höheren Effizienz hochschulischen Handelns durch eine effektivere Ökonomie der Zeit und einen rationalen Umgang (d. h. einer klaren Ziel - Mittel Optimierung verpflichteten Handlungsdevise) mit Geld wird durch neue ökonomische Steuerungsinstrumente ergänzt und verstärkt, die einerseits ebenfalls wirtschaftliche Autonomie gewähren, andererseits den Wettbewerb der Hochschulen untereinander um menschliche, sachliche und investive Ressourcen intensivieren. In diesem Wettbewerb geht es vordergründig um Geld, de facto aber immer auch um Reputation (von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, einer Fakultät, eines Faches am Standort, eines Forschungs- oder Lehrverbundes am Standort oder standortübergreifend, der Hochschule als Institution).

Die neue ökonomische Steuerung zwischen Wissenschaftsministerium bzw. Land und Hochschulen

Die neue ökonomische Steuerung des Landes gegenüber den Hochschulen ist komplexer als die politischen Instrumente, insbesondere zum Instrument der Zielvereinbarungen, zu sehen und besteht z. B. in NRW aus drei Bündeln von Steuerungsinstrumenten: i) den Zuweisungen der Haushaltsmittel, ii) dem Berichts-, Monitoring- und Controllingssystem, und iii) einem Wettbewerbssystem. Das Instrument der Zuweisungen der Haushaltsmittel besteht aus drei Teilinstrumenten, von denen zwei leistungsabhängig eingesetzt werden.

Teilinstrument Nr. 1 ist das seit 2007 allen Hochschulen gewährte Globalbudget, welches jeweils 80 % der insgesamt jeder Hochschule zur Deckung der Grundfinanzierung von Forschung und Lehre zugewiesenen Haushaltsmittel ausmacht. Die fehlenden 20 % werden leistungsabhängig durch das zweite Teilinstrument, die sog. „leistungsabhängige Mittelverteilung“ (LOM), zugewiesen. Zur Zeit werden in NRW drei so genannte Leistungsparameter zugrunde gelegt, deren Gewicht für die einzelne Hochschule (getrennt nach Universitäten und Fachhochschulen) im Vergleich aller Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen getrennt) bestimmt wird. Im Vergleich der Hochschulen und im Zeitverlauf kann es „Gewinner“ und „Verlierer“ geben. Die Parameter sind: i) die Zahl der Absolventinnen bzw. Absolventen, ii) die Zahl der Promotionen und iii) die eingenommenen Drittmittel, jeweils des Vorjahres.

Das dritte Teilinstrument in NRW wird durch den sog. Strukturfonds (früher Innovationsfonds) präsentiert. Der Strukturfonds speist sich aus den Stellenabgaben, welche die Hochschulen als Ergebnis des so genannten Qualitätspaktes aus dem Jahr 1999 tätigen müssen. Von den insgesamt 2000 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bzw. wissenschaftsnahen Stellen werden den Hochschulen 1000 Stellen in Geldform zurück erstattet (Geld statt Stellen), allerdings nicht proportional nach den abgegebenen Stellen, sondern nach Leistungsparametern. Diese Parameter sind zur Zeit einerseits Erfolge in der Genderpolitik einer Hochschule, d. h. neben dem erreichten Bestand an Professorinnen wird vor allem mit deutlich höherem Gewicht der Zuwachs an Professorinnen gewertet. Zum anderen werden ausschließlich DFG geförderte Forschungsverbundprojekte (SFB's, Graduiertenkollegs, Graduate Schools, Forschergruppen) gewürdigt. Wichtig an der neuen Haushaltsführung ist, dass den Hochschulen Finanzautonomie gewährt worden ist, die früheren Haushaltsgrundsätze keine Relevanz mehr haben, d. h. Titelgruppen voll gegeneinander deckungsfähig sind, Rücklagen für zukünftige Investitionen und Risiken über Jahresgrenzen hinweg gebildet werden können und in Abhän-

gigkeit von der Zustimmung des Hochschulrats die Gründung von oder die Beteiligung an Unternehmen in privater Rechtsform in bestimmten Grenzen möglich ist.

Das zweite Instrumentenbündel der neuen ökonomischen Steuerung besteht in einem Berichts- oder Accountability- bzw. Rechenschaftssystem, das zur Zeit aus vier Instrumenten besteht. Die Hochschulen müssen einen jährlichen Rechnungsabschluss (Jahresabschluss) vorlegen, der vom Hochschulrat verabschiedet und dem Wissenschaftsministerium vorzulegen ist. Gleiches gilt zweitens für den Wirtschaftsplan des jeweils folgenden Jahres. Drittens werden transparente Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung erwartet, und viertens dient ein Monitoring- und Berichtssystem dem Controlling des hochschulischen Handelns.

Dem neuen Rechnungswesen liegt die kaufmännische Buchhaltung zugrunde, welche es den Hochschulen erlaubt, neben einer Liquiditätsrechnung, welche die Ein- und Auszahlungen einer Hochschule und ihrer Organisationseinheiten erfasst, zugleich eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung, eine Aufwands- und Ertragsrechnung und schließlich eine Kosten- Leistungsrechnung zu erstellen. Während bislang im Rahmen der sog. kameralistischen Haushaltsführung Wertebewegungen als Einnahmen und Ausgaben einer definierten Beobachtungsperiode erfasst wurden, was bedeutet, dass Ausgaben den Geldwert der beschafften Ressourcen und Einnahmen den Geldwert der veräußerten Güter und Dienstleistungen und darüber hinaus gehender reiner Finanzzuflüsse repräsentieren, versucht die Kosten- und Leistungsrechnung an Hochschulen den Wert der in einer Beobachtungsperiode durch die Erstellung von Leistungen (z. B. einer Lehrveranstaltung, einer Weiterbildungsveranstaltung, eines Forschungsprojektes, einer Transferaktivität) verursachten Ressourcenverbräuche und Ressourcennutzungen zu erfassen, wobei die Mengen der verbrauchten oder genutzten Ressourceneinheiten (das sog. Mengengerüst der Kosten) mit ihren aktuellen Preisen (das so genannte Wertgerüst der Kosten) multipliziert werden. Daten der Kosten- und Leistungsrechnung erlauben es z. B., Kostenvergleiche zwischen Fakultäten bzw. Fächern, zwischen Veranstaltungen und Veranstaltungsformen, zwischen Hochschulstandorten, zwischen verschiedenen Forschungsformaten und Forschungsprojekten u.v.m. anzustellen. Um Informationen der geschilderten Art erzeugen zu können, müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein:

i) erstens müssen die Leistungen, die als Kostenträger bzw. Kostenverursacher fungieren, sowie ihre Maßeinheiten definiert sein (z. B. kann „Lehre“ die zu beobachtende Leistung sein, die Leistungseinheit kann die einzelne Veranstaltungsstunde pro Semesterwoche, die einzelne Veranstaltung über die Semesterzeit hinweg, das Veranstaltungsportfolio einer Fakultät in einem Semester u. a. m. sein; Forschung kann durch

einzelne Forschungsprojekte oder durch ein Forschungsprogramm oder durch ein Verbundforschungsprojekt, aber auch durch einen Zeitschriftenartikel definiert werden). Wichtig ist, dass es keine à priori Vorgaben darüber gibt, was als Leistungseinheiten einer Hochschule, deren Kosten erfasst werden sollen, zu gelten habe. Die Festlegung von Leistungen und Leistungseinheiten hängt vom Informationsinteresse des Beobachters ab, der (interne oder externe) Beobachter legt die Leistung sowie die zu messende Einheit fest.

ii) Zweitens ist es aus Gründen systematischer Kostenerfassung hilfreich bzw. erforderlich, die verschiedenen Ressourcen nach bestimmten Kriterien zu ordnen, was zu den sog. Kostenarten führt. Personalkosten, laufende Sachkosten, Materialkosten, Kosten der Nutzung langlebiger Ressourcen und deren beliebig variablen Unterarten konstituieren die Kostenartenrechnung.

iii) Drittens sind „Orte“ oder besser Leistungsprozesse in einer Hochschule zu identifizieren, an denen der Verbrauch oder Gebrauch von Ressourcen beobachtet und gemessen werden kann. Wenn die Leistung z. B. „Lehre“ ist, dann ist ein Beobachtungsort der Hörsaal oder der Seminarraum, ein Lehrprozess kann z. B. eine Vorlesung oder ein Seminar sein. Im Falle eines Forschungsprozesses kann der Beobachtungsort das Arbeitszimmer eines Wissenschaftlers, die Bibliothek oder sein Labor sein. Dort würde man z. B. die Zeiten erfassen, die er dort zwischen Beginn und Abschluss seines Projektes produktiv arbeitend verbringt. Die Beobachtungsergebnisse werden in der sog. Kostenstellenrechnung erfasst.

iv) Viertens dient die Kostenträgerrechnung dazu, die Kosten pro definierter Leistungseinheit zu erfassen.

Da die Forschungsförderung der EU bereits seit einigen Jahren und die der DFG in absehbarer Zeit darauf abstellen, dass die von ihnen geförderten Forschungsprojekte ab 2010 zu Vollkosten kalkuliert und abgerechnet werden, um darüber den zu gewährenden Overhead zu bestimmen, sei die Idee der (Voll-)Kostenrechnung am Beispiel eines Forschungsprojektes demonstriert. Nehmen wir an, Professor X habe für ein Forschungsprojekt von der DFG eine bestimmte Fördersumme pro Jahr für n Jahre angeworben. Von dem bereit gestellten Geld stellt er einen wissenschaftlichen Mitarbeiter ein, beschafft er eine Spezialapparatur, die nicht zur Grundausstattung gehört, bestellt er bestimmte Spezialliteratur für die Bibliothek, ein Notebook für den Mitarbeiter. Der Wert dieser Ressourcen stellt, falls sie ausschließlich für das Projekt genutzt werden, unmittelbar dem Projekt als Kostenträger zurechenbare, daher direkte Kosten dar.

Allerdings ist ein Unterschied zu machen zwischen den Ressourcenverbräuchen, die den Wert einer Ressource im Abrechnungsjahr vollständig, und jenen, die den Wert einer Ressource erst über mehrere Abrechnungsperioden (Jahre) verzehren. Letzteres geschieht i. d. R. bei längerlebigen Produktionsmitteln oder Gebrauchsgütern (ihre Lebensdauer ist größer als ein Jahr und der Beschaffungswert liegt über einer bestimmten Grenze), im Falle des Projektes trifft dieser Umstand auf die Spezialapparatur und das Notebook zu. Deren Wert wird über das Instrument der Abschreibung (meist linear) über die geschätzte Lebensdauer verteilt bzw. verrechnet. Während das Gehalt des Mitarbeiters und die Spezialliteratur mit ihrem vollen „Beschaffungswert“ als direkte Kosten erfasst werden, gehen die Apparatur und das Notebook lediglich mit einem jährlichen Anteil ihres Beschaffungswertes ein (wenn z. B. die geschätzte Nutzungs- bzw. Lebensdauer jeweils 5 Jahre ist, mit einem Fünftel ihres Preises). Wenn angenommen wird, dass der Professor noch weitere Forschungsprojekte leitet und lehren muss, er also nicht 100 % seiner Arbeitszeit dem betrachteten Projekt widmet, ergibt sich die Frage, wie der Wert seiner Leistung im Projekt ermittelt werden kann. In der Regel geschieht dies über die Erfassung des Anteils seiner Normarbeitszeit, den er im bzw. mit dem Projekt verbringt. Dieser Anteil wird auf sein Gehalt transponiert, der auf diese Weise errechnete Betrag stellt indirekte (Personal-)Kosten dar, die von seiner Institution getragen werden. Der Professor hat allerdings in der Vorbereitung des Projektantrages mehrmals länger dauernde Beratungsgespräche in der Universitätsverwaltung in Anspruch genommen, Gleiches gilt für den Mitarbeiter, nachdem er eingestellt wurde. Auch das Einstellungsverfahren selbst wurde von der Personalverwaltung getragen. Schließlich nimmt das Projekt einen Laborraum und ein Arbeitszimmer für den Mitarbeiter in Anspruch, die seitens der Institution mit Energie versorgt werden. Diese letzteren Leistungen stellt die Universität dem Projekt klassischer Weise zur Verfügung, ohne dass die Kosten dieser Leistungen dem Professor in Rechnung gestellt werden, d. h. diese Kosten trägt die Universität und nicht der Forschungsförderer, der gewissermaßen der Verursacher dieser Kosten ist.

Für forschungsintensive und erfolgreiche Forschungsuniversitäten entsteht aus dieser Art der unvollständigen Erfassung und Berechnung sowie Kompensation aller durch Forschungsprojekte entstehenden Kosten ein mit der Zahl der Projekte wachsendes Problem: die Beanspruchung universitärer Unterstützungs- und Beratungsleistungen (sowie von Raum- und Energieressourcen) nimmt zu, ohne dass die Kapazität mitwächst. Auf Dauer führt dies zur Überlastung und Überforderung der in Anspruch genommenen Ressourcen und zur Beeinträchtigung der Qualität der Unterstützungsleistungen auch anderer Projekte. Daher fordern Universitäten schon seit längerem den so genannten

Overhead, d.h. einen zusätzlichen Teil der Fördersumme, der diesen „versteckten“ Ressourcenverbrauch ausgleichen soll, damit die vollen Kosten gedeckt werden (so genannte Vollkostenrechnung). Nun ist dieser Anteil bei jedem einzelnen Projekt unterschiedlich hoch, und es wäre viel zu aufwändig, diese Gemeinkosten genannten Kosten für jedes Projekt genau zu kalkulieren. Daher werden zur Zeit in Modellkalkulationen typische Konstellationen von Projektförderungen und Projektdurchführungen durchgespielt, um daraus eine auf Durchschnittsschätzungen beruhende Vorstellung über die Höhe der Gemeinkostenanteile zu erhalten und daran die Höhe der Overheads quasi verursachungsgerecht zu orientieren. Die gleichen kostentheoretischen Gedankengänge liegen den Versuchen zugrunde, die vollen Kosten eines Studiengangs, eines Moduls, einer Veranstaltung eines bestimmten Typs, einer Veranstaltungsstunde oder gar „der Lehre“ einer Fakultät oder einer Universität zu kalkulieren.

Das dritte Steuerungssystem, dessen sich mittlerweile alle Bundesländer, aber auch Forschungsförderer und Förderer exzellenter Lehre bedienen, besteht aus einem Wettbewerbssystem, in dem es um den Gleichklang von Reputation und Geld geht. Gegenstand derartiger Förderwettbewerbe sind exzellente Forschung (Exzellenzinitiativen von Bund und Ländern, Wissenschaftsrat und DFG), exzellente Lehre (Stifterverband, KMK, Mercator Stiftung und Volkswagenstiftung), exzellente Forschung versprechende Strukturen (Wissenschaftsrat, dritte Säule bzw. Zukunftskonzept im Rahmen der Exzellenzinitiative), Innovationen (z. B. Innovationspreis in NRW) und neuerdings auch Gleichstellungserfolge (ebenfalls ein ausgeschriebener Wettbewerb in NRW).

Zweifellos fressen die neuen Steuerungsinstrumente durch die deutlich gestiegenen Berichts- und Antragsanforderungen einen wachsenden Teil der den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zur Verfügung stehenden Zeit. Da das Lehrdeputat gesetzlich bzw. verordnungsmäßig festgeschrieben ist und merkwürdiger Weise die meisten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nicht auf die z. T. ebenfalls sehr zeitaufwändig gewordene Selbstverwaltung verzichten wollen, geht ein nicht vernachlässigbarer Zeitanteil zu Lasten der Fertigstellung von Publikationen und der Forschungszeit selbst. Insofern ist es nicht überraschend, dass an den Universitäten zunehmend beobachtet werden kann, dass mit Lehrdeputatsentlastungen für forschungsstarke Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler großzügiger als früher umgegangen wird.

Die neue ökonomische Steuerung zwischen Hochschule und Fakultät/ Fachbereich

Während auch zwischen Hochschulleitung und dezentralen Einheiten (Fakultäten, Fachbereiche, Institute, Abteilungen) vor Einführung der Globalbudgets die Zuweisung der durch Titelgruppen strukturierten Finanzmittel ohne größere Spielräume für Verschiebungen zwischen den Titelgruppen oder zwischen den Haushaltsjahren („Novemberfieber“) erfolgte und Zuwächse des Mittelzuflusses aus den Landeshauhalten eher nach dem Gießkannenprinzip, Mittelkürzungen meist nach dem Rasenmäherprinzip umgesetzt wurden, wird nach Einführung des Globalbudgets und dessen Weitergabe an die dezentralen Einheiten ein weitaus größerer Gestaltungsspielraum sowohl auf zentraler Leitungsebene als auch auf der Ebene der dezentralen Einheiten geschaffen und genutzt. Für Verbindlichkeiten, die Jahresgrenzen überschreiten, können Rückstellungen, für mögliche Risiken oder für geplante größere Investitionen bzw. Beschaffungen können Rücklagen gebildet werden. Drittmittel, Overheads, die in bestimmten Zeitrhythmen zufließenden Globalbudgetüberweisungen und die Einnahmen aus Studienbeiträgen können in den Phasen, in denen sie noch nicht verausgabt werden, Zinserträge abwerfen, sowohl auf zentraler wie auf dezentraler Ebene. Diese neuen Spielräume bei der internen Finanzpolitik erlauben es den Hochschulen, anders als zuvor, z. T. beachtliche Liquiditätspolster anzulegen.

Die Verteilung der Haushaltsmittel auf die dezentralen Einheiten kann unterschiedlichen Prinzipien folgen. Zunächst ist stets neu zu entscheiden, welcher Teil des Budgets einer Hochschule zentral bewirtschaftet wird und welcher Teil an die dezentralen Einheiten weiter gereicht wird. Die Hochschulen pflegen hier unterschiedliche Traditionen: In einer Gruppe von Hochschulen wird ein erheblicher Teil des Budgets einschließlich von Stellen an wissenschaftlichem und nichtwissenschaftlichem Personal der zentralen Ebene, d. h. der Hochschulleitung gewährt, die folglich über einen relativ hohen Spielraum für die Steuerung dezentralen Handelns über Anreize verfügt. Das ist bedeutsam für Berufungs- und Bleibeverhandlungen, aber auch für intern angezettelte Wettbewerbe zwischen den dezentralen Einheiten in den Bereichen Forschung und Lehre (aber auch Weiterbildung, Transfer, Nachwuchsförderung oder Gleichstellung). Eine zweite Gruppe weist demgegenüber den weitaus größten Teil des Hochschulbudgets und des Stellenbestandes den dezentralen Einheiten zu und belässt der Hochschulleitung einen eher bescheidenen Teil, der keine großen Handlungsspielräume erlaubt. Während dezentrale Einheiten dazu neigen, vor allem ihre verfügbaren Stellen möglichst erschöpfend zu besetzen, ist es eher die Politik von Hochschulleitungen, auch Stellenreserven zu bilden, um im Fall von Berufungs- und Bleibeverhandlungen handlungsfähig zu sein, vor allem

bei Stellenwünschen der umworbenen Personen. Die zweite Strategie ist demgegenüber spannungsreicher und oft weniger erfolgsträchtig, da Fakultäten bzw. Fachbereiche vor allem im Stellenbereich häufig ohne Reserven sind und deshalb von der Hochschulleitung Unterstützung erwarten, die aber oft gar nicht oder nur mit Geld (statt Stellen) und auch nur befristet aushelfen kann.

Der für die dezentralen Einheiten vorgesehene Budgetanteil und insbesondere die Zuwächse wurden lange Zeit und traditionell entweder gleich verteilt oder die Verteilungsstruktur wurde einfach fortgeschrieben. Mit Einführung der leistungsorientierten Mittelverteilung (LOM) nahmen immer mehr Hochschulen, wenn auch in gedämpftem Tempo, von dieser Tradition Abstand und gingen zu leistungs- oder anreizorientierten Verfahren über, die z. T. durch antragsorientierte Teilverfahren ergänzt werden, häufig, um die Verwerfungen (d. h. Gewinne und Verluste von dezentralen Einheiten) zu glätten bzw. zu beschränken. Z. T. folgen die Verteilungsverfahren innerhalb der dezentralen Einheiten (z. B. auf Institute oder Lehrstühle) dieser Leistungs- oder Anreizphilosophie (Parameter können sein: Zahl der zu betreuenden Studierenden, Examensarbeiten oder Promotionen, Anteil der weiblichen Studierenden oder Promovierenden, ausgewiesene Publikationsqualität, wissenschaftliche Preise, Zitationshäufigkeiten u. a. m.). Vermutlich lässt sich auch ohne eine empirische Bestandsaufnahme behaupten, dass derzeit die traditionellen und die „modernen“ effizienzorientierten Verteilungsverfahren innerhalb vieler Hochschulen nebeneinander praktiziert werden. Generell kann als Fazit behauptet werden, dass die politische und monetäre Steuerungsphilosophie schon seit einigen Jahren einem grundlegenden Paradigmenwechsel unterliegt, der noch längst nicht abgeschlossen ist.

Studiengebühren bzw. Studienbeiträge als neue Einnahmequelle

Nachdem das Bundesverfassungsgericht Ende 2004 das im Hochschulrahmengesetz verankerte Verbot der Erhebung von Studiengebühren mit Wirkung vom 1.1.2005 an aufgehoben hatte, haben eine Reihe der alten Bundesländer Studiengebühren eingeführt. Unter den neuen Bundesländern haben Thüringen und Sachsen-Anhalt Gebühren für Langzeitstudierende in Höhe von 500 € pro Semester eingeführt. Unter den alten Bundesländern sind es Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland, die von ihren Studierenden Studiengebühren bzw. Studienbeiträge (NRW) verlangen. Die Einführungsmodalitäten und -zeitpunkte waren unterschiedlich gewählt, in Niedersachsen und Baden-Württemberg legten die Landesregierungen und Landesparlamente eine einheitliche Gebühr von 500 € pro Se-

mester fest, in Bayern und Nordrhein-Westfalen konnten die Hochschulen selber über die Höhe der Gebühren entscheiden, wobei der Spielraum in Bayern zwischen 100 und 500 € und in Nordrhein-Westfalen zwischen 0 und 500 € lag und liegt. In beiden Bundesländern haben die meisten Hochschulen 500 € beschlossen, das Saarland erhebt in den ersten beiden Semestern 300, ab dem 3. Semester ebenfalls 500 €. Hessen hatte unter einer CDU geführten Landesregierung zunächst eine Semestergebühr von mindestens 500 € eingeführt, die aber von einer Parlamentsmehrheit von SPD, Grünen und Linkspartei wieder abgeschafft wurde. Die gegenwärtige schwarz-gelbe Landesregierung plant derzeit keine Wiedereinführung. Hamburg weicht im Erhebungsmodus von allen anderen Ländern ab, indem eine nachgelagerte Gebühr von 375 € erhoben wird, die aber erst nach erfolgreichem Übergang in Beschäftigung und bei einem Bruttojahreseinkommen von mindestens 30.000 € fällig wird. In allen Bundesländern werden den Studierenden Darlehen von staatlichen Banken angeboten, deren Verzinsung und Tilgungssumme jeweils nach oben gedeckelt sind. Dabei hat Nordrhein-Westfalen das günstigste Darlehensangebot, da durch die Deckelung der Schulden von Studierenden durch Studiendarlehen (Bafög- plus Studienbeitragsdarlehen) bei 10.000 € die meisten Bafög Empfänger durch die Studienbeiträge nicht belastet werden. Die stets mit Darlehen verbundenen Ausfallrisiken werden in NRW durch eine zur Zeit 14%-ige Abgabe aus den Beitragseinnahmen der Hochschulen an die NRW Bank gedeckt. Das im Zuge der Einführung der Studiengebühren vielseitig – auch seitens der Wirtschaftsverbände – geforderte und angekündigte bundesweite Stipendiensystem ist – von einzelnen Initiativen wie dem bereits im Jahr 2006 nach Einführung von Studienbeiträgen durch die fünf staatlichen Hochschulen in Ostwestfalen Lippe eingerichteten Studienfonds OWL abgesehen – zur Zeit nicht erkennbar, lediglich das Land Nordrhein-Westfalen baut derzeit ein landesweites Stipendiensystem in Form einer public-privat partnership auf, welches leistungsstarken Studierenden ein von Land und privaten Förderern jeweils zu 50 % getragenes Stipendium von 300 € pro Monat anbietet. Die privaten Zufinanzierer müssen von den Hochschulen selbst gefunden werden. Von studentischer Seite wird hieran kritisch gesehen, dass die Bedürftigkeit von Studierenden kein eigenständiges Kriterium ist. Würden die NRW Hochschulen einheitlich den Studienbeitragsatz von 500 € pro Semester erheben und weder den Ausfallfonds speisen noch Befreiungstatbestände in Rechnung stellen müssen, würden sie insgesamt zur Zeit etwa 480 Mio. € Beitragseinnahmen verbuchen können. Würde man die Abgaben an den Ausfallfonds abziehen, so blieben ca. 412 Mio. € für sie verfügbar. Da aber nicht alle Hochschulen den Höchstsatz erheben (die Beitragssätze liegen zwischen 275 und 500 €) und jede Hochschule im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben unterschiedliche Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände beschlossen hat, liegen die faktischen Beitragseinnahmen aller

Hochschulen zusammen schätzungsweise bei ca. 300 bis 350 Mio. €, was in Relation zu den staatlichen Gesamtausgaben für Hochschulen in NRW etwa zwischen 15 und 17 % ausmacht. Über die Höhe der gesamten an allen Studiengebühren erhebenden Hochschulen in Deutschland anfallenden und den Hochschulen verbleibenden Einnahmen aus Studiengebühren liegen bisher weder Statistiken noch Schätzungen vor.

4 Alternativen der Hochschulfinanzierung zur Schließung der Finanzierungslücke

Wenn alle Studierenden an deutschen Hochschulen 500 € pro Semester an Studiengebühren zahlen würden, würde dem Hochschulsystem fast 2 Mrd. € an zusätzlichen Einnahmen zufließen. Das würde immerhin in etwa der Förderung der universitären Forschung durch die erste Runde der Exzellenzinitiative entsprechen. Würde das deutsche Hochschulsystem hinsichtlich seines Finanzierungsvolumens (gemessen am Anteil am BIP) aber mit bestimmten Ländern, mit denen Deutschland im Globalisierungswettbewerb steht, gleich ziehen, so wären erheblich größere Anstrengungen erforderlich. Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse von einfachen Modellrechnungen. Sie benennen in der letzten Spalte die Ausgabensummen, die für das deutsche Hochschulsystem im Jahr 2005 zusätzlich hätten getätigt werden sollen, wenn das System in seiner relativen Wirtschaftskraft Hochschulausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) mit anderen Ländern gleichgezogen hätte.

Tabelle 4: Hypothetische Kalkulationen der Unterfinanzierung des deutschen Hochschulsystems

Anteil der Hochschulausgaben am BIP in % in Wettbewerbsländern		Hochschulausgaben in Deutschland im Jahr 2005 in Mrd. € bei Annahme der BIP-Anteile der Wettbewerbsländer	Relative Unterfinanzierung in Mrd. €
Deutschland	1,1	24,6	0
England, Österreich, Norwegen, Niederlande, Frankreich	1,3	29,1	4,5
Korea, Japan, Schweiz	1,4	31,4	6,8
Australien, Schweden	1,6	35,8	11,2
Dänemark, Finnland	1,7	38,1	13,5
Kanada	2,3	51,5	26,9
USA	2,9	65,0	41,4

Quelle: OECD, Jg. 2008, S. 237, 243, 257 und 259.

Die Kalkulationsergebnisse zeigen, dass je nach Bezugsländern die relative Unterfinanzierung gravierend ist. Selbst im Vergleich mit den in der Finanzierungsanstrengung nächst gelegenen Ländern, die 1,3 % ihres BIP in ihr Hochschulsystem investieren, hätten die Studiengebühreneinnahmen nicht einmal die Hälfte der Unterfinanzierungslücke geschlossen. Die Gebühren hätten im Durchschnitt (und ohne Ausfallfonds und ohne Befreiungen oder Ermäßigungen) ceteris paribus (c. p.) bei 2250 € liegen müssen.

Wollte Deutschland mit Kanada oder den USA gleich ziehen, hätten die Studiengebühren c. p. bei ca. 13500 bzw. 20500 € liegen müssen im Jahr 2005.

Mit dieser Modellrechnung soll aber (noch) nicht für Studiengebühren argumentiert werden. Vielmehr geht es einzig darum, das Ausmaß der Unterfinanzierung hypothetisch zu illustrieren. Unabhängig davon, ob es nun Ziel der Hochschulfinanzierungspolitik sein sollte, mit England et al. oder mit Kanada oder den USA mitzuhalten, soll im Folgenden generell über die Frage nachgedacht werden, welche Finanzierungsmöglichkeiten sich anbieten.

4.1 Steigerung der staatlichen Hochschulbudgets

Wenn über die Möglichkeiten verstärkten staatlichen Finanzierungsengagements im Hochschulsystem nachgedacht wird, ist zu Beginn mitzudenken, ob zugleich die in den oben genannten Bundesländern eingeführten Studiengebühren wieder abgeschafft und damit ebenfalls durch öffentliche Finanzierung ersetzt oder beibehalten werden sollen. Dieses Problem ist an dieser Stelle lediglich ein Merkposten, die Frage der Studiengebühren wird als generelles Problem später behandelt.

Die Diskussion einer Ausweitung der steuerfinanzierten Hochschulbudgets legt es nahe, die zwei grundlegenden Aspekte der Aufbringung und der Verwendungsmodi der zusätzlichen Steuereinnahmen getrennt zu diskutieren.

4.2 Aufbringungsalternativen

Die generelle Prämisse ist die Bereitschaft der jeweiligen Länderregierungen und auch der Bundesregierung sowie der jeweiligen Parlamente, die Hochschulausgaben im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten nachhaltig um einen bestimmten Prozentsatz zu erhöhen. Dass dieses Ziel erhebliche politische Überzeugungs- und Lobbyarbeit verlangt, dürfte einsichtig sein. Ein höheres Budget des Hochschulsystems kann aus unterschiedlichen Quellen gespeist werden. Drei Quellen bzw. Wege kommen grundsätzlich in Frage: i) die Umschichtung der Ausgabenstruktur (und Ausgabenpräferenzen bzw. -prioritäten) innerhalb der öffentlichen Haushalte zugunsten der Hochschulausgaben, ii) die Erhöhung der Steuereinnahmen und iii) eine höhere öffentliche Verschuldung.

Die Umschichtung öffentlicher Haushalte zugunsten der Hochschulausgaben bietet zwei Optionen: a) die Umschichtung innerhalb der Bildungshaushalte, b) die Umschichtung im Gesamthaushalt zu Lasten anderer Ressorts. Abgesehen davon, dass jede Umschich-

tung zwischen Ausgabenpositionen zu erheblichen Widerständen auf Seiten der Verlierer und deren gesellschaftlichen Interessengruppen führen wird, sprechen auch ökonomische Argumente etwa gegen eine Umverteilung von bisher für den elementaren Förder- und Erziehungsbereich oder für die Grundschulen oder für die Sekundar- oder beruflichen Schulen vorgesehenen Ausgaben zugunsten der Hochschulausgaben, selbst wenn die demografische Entwicklung (erinnert sei an das Gerede von der „demografischen Rendite“) eine solche Entscheidung nahe zu legen scheint. Wößmann²³, aber auch die OECD²⁴ legen angesichts der Tatsache, dass erstens die pro Kopf Ausgaben für Studierende (und Schülerinnen sowie Schüler der gymnasialen Oberstufe) in Deutschland schon jetzt im internationalen Vergleich relativ zu den pro Kopf Ausgaben im Elementar- und Primarbereich sehr hoch sind und zweitens die privaten und vor allem sozialen Bildungsrenditen mit wachsender Bildungsstufe sinken, also für den Elementar- und Primarbereich am höchsten sind, die Schlussfolgerung nahe, den Mittelfluss eher umzudrehen und stärker in die Bereiche des frühen Lernens zu investieren, da dies sowohl aus Effizienz- wie aus Gerechtigkeitsgründen vorzuziehen sei.

Die Umschichtung der Ausgaben innerhalb der öffentlichen Haushalte zugunsten des Hochschulsystems zu Lasten anderer Ressorts (z. B. Verteidigung, Verkehr oder Soziales, um drei große Ressorts zu nennen) dürfte politisch noch schwerer durchsetzbar sein als die bildungsbudgetinterne Ausgabenverlagerung. Vergleicht man z. B. die Relation zwischen Hochschulausgaben pro Kopf und den Sozialausgaben pro Kopf mit jener anderer Länder, so weist Deutschland eine relativ niedrige Relation auf, was darauf hindeutet, dass Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern relativ stärker Sozialausgaben und relativ weniger Hochschulausgaben tätigt bzw., anders ausgedrückt, relativ mehr Steuergelder für den Gegenwartskonsum und weniger für Zukunftsinvestitionen verwendet. Selbst wenn eine solche Umschichtung zwischen Sozial- und Hochschulausgaben ökonomisch und für die langfristige Wirtschaftsentwicklung Deutschlands angeraten wäre, wäre dieser Weg vor allem für die Gewerkschaften kaum begehbar.

Die Erhöhung des Steueraufkommens durch Einführung einer neuen (z. B. Hochschul- oder Akademiker) Steuer, durch die Erhöhung von Steuersätzen bisheriger Steuern, durch die Schließung von Steuerlöchern (Steuerumgehung, Steuervermeidung bis hin zu Steuerbetrug), durch den Abbau von Steuervergünstigungen oder durch unerwartete Steuereinnahmeüberschüsse infolge unerwartet starken Wirtschaftswachstums verweist auf andere Maßnahmen, welche die Möglichkeit eröffnen, über höhere Steuereinnahmen die Hochschulausgaben nachhaltig zu steigern. Alle hier genannten Instrumente setzen den

23 Wößmann 2008.

24 OECD 2008.

politischen Willen und die politischen Mehrheiten in den jeweils zuständigen Regierungen und Parlamenten zu entsprechenden Entscheidungen voraus, was keineswegs selbstverständlich ist bzw. zu erwarten wäre. Zwei Instrumente sollen näher betrachtet werden:

1) Die Einführung einer neuen Steuer kann zum Ziel haben, eine Spezialsteuer zu etablieren, die genau den Zweck hat, das Aufkommen den Hochschulausgaben zuzuführen. Dies wäre eine Zwecksteuer, was dem für das deutsche Steuersystem geltende und im Grundgesetz indirekt formulierte sog. Nonaffektationsprinzip widersprechen würde. Aus diesem Grund und weil die Besteuerung einer Berufsgruppe dem Grundgesetz widerspricht, gilt eine schon in den 1970er Jahren geforderte Akademikersteuer als verfassungswidrig. Insofern scheidet dieser Weg aus. Möglich wäre hingegen die (Wieder-) Einführung einer Einzelsteuer ohne direkte Zweckbindung an die Hochschulausgaben, zu beachten und gedanklich durchzuspielen wären aber unbeabsichtigte Nebenfolgen wie z. B. die Überwälzung einer Unternehmenssteuer auf die Preise (Inflationsgefahr) oder Ausweichprozesse auf nicht oder geringer besteuerte Produkte und Dienstleistungen.

2) Die Erhöhung der Hebesätze einzelner Steuern (z. B. der Einkommen- und Lohnsteuer, der Mehrwertsteuer u. a. Einzelsteuern) tragen sicherlich zur Erhöhung des steuerlichen Gesamtaufkommens bei, allerdings muss auch hier mit schwer quantifizierbaren Ausweichreaktionen der Steuerzahler gerechnet werden. Ferner ist zu abzuschätzen, welche Einkommens- und Sozialgruppen in welcher Weise direkt oder indirekt mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit belastet werden. Diese so genannte Inzidenz ist oft nur unter großer Unsicherheit zu beurteilen, bekannt ist immerhin (auch aus der jüngsten Erhöhung der Mehrwertsteuersätze), dass Umsatz- und Verbrauchsteuern regressive Inzidenzwirkungen haben, d. h. die mittleren und unteren Einkommensgruppen stärker belasten als die höheren und hohen Einkommen. Schließlich gilt auch für diese Maßnahmen das Nonaffektationsprinzip, d. h. die höheren Steuereinnahmen fließen zunächst einmal in die allgemeinen Steuertöpfe und werden dann in regierungsinternen und parlamentarischen Verwendungsdebatten auf die Ressorts verteilt. Insofern schwebt über jeder Steuereinnahmenverteilungsdiskussion, die zugunsten der Hochschulausgaben (oder des Bildungssystems generell) ausfallen soll, das Damokles der Unsicherheit über den Ausgang regierungsinterner und parlamentarischer Haushaltsberatungen.

iii) Die öffentliche Verschuldung war in den letzten Jahren in Deutschland Gegenstand langer und intensiver Debatten, die zweitweise Überschreitung des Maastrichter 3 % Kriteriums und der Wille, die Staatsneverschuldung bis 2011 auf Null zu senken, beherrschten die entsprechenden Diskussionen. Globale Finanzkrise und staatliche Ret-

tungsschirme für Banken und staatliche Hilfen für Unternehmen haben die Debatte auf den Kopf gestellt, so dass der Druck auf die öffentlichen Hände, in den Jahren nach erwarteter Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise den Abbau der Staatsverschuldung konsequent und massiv anzugehen, enorm gestiegen ist. Eine kaum zurückweisbare Folgerung wird sein, dass die Idee, höhere Ausgaben für das Hochschulsystem durch öffentliche Verschuldung zu generieren, keinerlei Akzeptanz finden wird, obwohl eine Debatte über die Frage, weshalb staatliche Hochschulausgaben bzw. öffentliche Bildungsausgaben generell immer noch als Staatskonsum verbucht und nicht als öffentliche Investitionen anerkannt werden, längst überfällig ist. Denn der Investitionscharakter öffentlicher Bildungsausgaben hätte Folgen für die Regel, dass sich die öffentlichen Haushalte in Höhe der öffentlichen Investitionen verschulden dürfen.

Zwischenfazit: Das Ziel, die offensichtliche Unterfinanzierung des deutschen Hochschulsystems abzubauen, die bisher in einigen Bundesländern eingeführten Studiengebühren durch öffentliche Gelder zu ersetzen und den höheren Finanzbedarf nicht durch Studiengebühren sondern durch Steuergelder zu decken, stellt die Regierungen und Parlamente von Bund und Ländern vor große politische und ökonomische Herausforderungen. Die bloße Abschaffung der Studiengebühren ohne Kompensation durch andere Finanzierungsquellen würde die Studienbedingungen in den Gebührenländern zweifellos verschlechtern. Insbesondere die Umsetzung des Ziels der Gebührenkompensation und der Steigerung der Hochschulausgaben aus Steuergeldern dürfte für die Gewerkschaften und ihnen nahe stehende gesellschaftliche Gruppen eine politische Herkulesaufgabe sein.

4.3 Verwendungsalternativen

Selbst wenn auf der Einnahmenseite das Ziel erhöhter kontinuierlicher Steuereinnahmen erreicht sein sollte, wäre damit keineswegs gewährleistet, dass die Einnahmezunächste oder ein Teil von ihnen in die Hochschulen fließen würden. Denn davor stehen Haushalts- und Ausgabenentscheidungen in 16 Bundesländern und im Bund, und es ist dann eine Frage der jährlichen politischen Mehrheitsprioritäten und Entscheidungen in den Kabinetten und Parlamenten, ob und wie viele Steuergelder den einzelnen Ressorts und damit den Hochschulen gewährt werden. Sind diese Entscheidungen zugunsten der Hochschulen getroffen, so schließt sich die Frage an, in welcher Weise und nach welchen Kriterien die Steuergelder an die Hochschulen fließen sollen.

i) Steht die Berechenbarkeit der Ressourcenausstattung der Hochschulen durch die Hochschulen (d. h. durch die Leitungen auf zentraler und dezentraler ebene) und deren

Planungs- sowie Handlungssicherheit im Vordergrund des Interesses, so liegt die institutionelle Finanzierung als inputorientierte Finanzierung der Grundausrüstung bzw. ihrer Erweiterung nahe.

ii) Zielt die Hochschulpolitik in ihrer Finanzierungsphilosophie hingegen primär auf die Förderung der Leistungen der Hochschulen und deren Qualität ab, so liegt ein an Leistungsparametern orientierter Finanzierungsmodus nahe, wie er derzeit in den meisten Bundesländern, z. T. auch innerhalb der Hochschulen praktiziert wird (siehe Kapitel 3 dieser Expertise). Das bedeutet, dass sog. Outcome Größen, die in den unterschiedlichen Handlungsfeldern einer Hochschule beobachtet werden können, als Parameter in den Modellen dienen, mit deren Hilfe Verteilungsentscheidungen (vom Land an die einzelnen Hochschulen, von der Hochschulleitung an die Fakultäten und Einrichtungen, von den Dekanaten an die Untergliederungseinheiten in den Fakultäten) vorbereitet werden. Solche Handlungsfelder können sein: Lehre, Forschung, Transfer, Nachwuchsförderung, Weiterbildung, Qualitätssicherung und –entwicklung von Lehre und Studium, Gleichstellung und Familienfreundlichkeit. Parameter können sein: Absolventinnen und Absolventen, abgeschlossene Promotionen, eingeworbene und verausgabte Drittmittel, insbesondere von der DFG eingeworbene Drittmittel, Positionen in Rankings und Positionsveränderungen, Zahl der Patente, Publikationen in A, B, C Zeitschriften, Zitationshäufigkeiten/Impactindikatoren; Anteil weiblicher Promovierten, weiblicher Habilitierten, Professorinnen; dual career Strategie, Career Service Maßnahmen u.v.a.m. Zu diesem Finanzierungsmodus gehören auch zeitlich befristete Projekt- und sog. Anschubfinanzierungen von Initiativen, die nach Ablauf der Förderphase aus dem Hochschulhaushalt finanziert werden müssen. Dieser Finanzierungsmodus wird einerseits von und in den Hochschulen akzeptiert, weil er Geld für Neues, für Innovationen in den verschiedenen Handlungsfeldern bereitstellt, weil er Neues erlaubt und Initiativen anstößt. Zugleich zeichnet ihn aber auch eine gewisse Kurzatmigkeit aus, der immer wieder dazu veranlasst, ja zwingt, Zeit in Antragsverfahren zu stecken, Zeit, die von Forschung und anderen Kerngeschäften abgeht. Es ist ein Finanzierungsmodus, der keine Planungssicherheit gewährt und der durchaus, d. h. wenn es kein Netz der Abfederung von Verlusten (z. B. durch so genannte Kappungsgrenzen) gibt, das *Überleben einer Hochschule gefährden kann. Für seine Gesamtbewertung ist entscheidend, wie groß sein Gewicht im gesamten Finanzierungsgefüge einer Hochschule ist. In NRW werden zur Zeit 20 % der Landesmittel über Leistungsparameter vergeben (so genannte LOM, leistungsorientierte Mittelverteilung), hinzu kommen Mittel aus dem früheren Innovations-, jetzt Strukturfonds und Einnahmemöglichkeiten aus wettbewerblich organisierten Ausschreibungsverfahren.

iii) Hat sich die Hochschulpolitik demgegenüber der nachfrageorientierten Finanzierung verpflichtet, so wird sie die Gutschein (Voucher) Variante wählen, durch welche entweder das gesamte Hochschulbudget oder ein bestimmter Teil des Budgets in Form von in Geldwerten ausgedrückten Leistungsansprüchen der Studierenden an ihre jeweilige Hochschule an die Studierenden verteilt wird. Die Studierenden werden dadurch in die Rolle von „Quasi-Kunden“ oder „Quasi-Klienten“ gedrängt, die bei der Einschreibung bzw. Rückmeldung die Gutscheine abgeben und damit den Hochschulen die Möglichkeit geben, die Gutscheine beim Landesministerium gegen Geld einzutauschen und ihr Personal sowie ihre Lieferanten zu bezahlen. In solch einem Finanzierungsmodell tauchen stets Fragen auf, die zu beantworten sind. Eine Frage ist, ob die Gutscheine einen festen Wert haben (müssen) und für alle Studierende gleich viel wert sind, oder ob der Wert der Gutscheine in Abhängigkeit der unterschiedlichen Kosten der Studiengänge (z. B. kostet die Bereitstellung eines naturwissenschaftlichen Studiengangs wegen der apparativen Ausstattung und höherer Personalintensität erheblich mehr als das Angebot eines geistes- oder sozialwissenschaftlichen Studiengangs) oder in Abhängigkeit unterschiedlicher Knappheitsgrade der Studiengänge (d. h. Auslastungsgrade bzw. Relationen zwischen angebotenen und nachgefragten Studienplätzen) variieren kann und von der Landesregierung festgelegt wird oder von der einzelnen Hochschule bestimmt werden kann. Eine andere Frage lautet, ob im Falle von Gutscheinformfinanzierung die Erhebung von Studiengebühren durch die Hochschulen als zusätzliche Einnahmequelle gestattet wird. Eine weitere Frage zielt auf den Empfänger der Gutscheine ab, ob nämlich die Hochschule oder die Lehre anbietende Fakultät Empfänger der Gutscheine sein wird. In jedem Fall gewinnt die Gutscheinelösung zumindest bei Ökonomen und Politikern Attraktivität, weil sie den Studierenden als Nachfrager nach guten Lehrleistungen und Studienangeboten unmittelbar Kaufkraft verleiht, welche sie z. B. durch Fach-, Fakultäts- oder Standortswechsel, aber auch durch Beschwerden über die Qualität von Lehre und Studienorganisation zur Geltung und zur Wirkung bringen können. Deutlich an diesen wenigen Erläuterungen wird, dass Gutscheinelösungen eine Fülle von Entscheidungen über die Ausgestaltung ihres Finanzierungsmodus nach sich ziehen.

Zwischenfazit: Ein deutlicher Trend hin zur Outcome orientierten Hochschulfinanzierung in allen Handlungsfeldern und zu zeitlich befristeten Förderformaten nicht nur seitens dritter Förderer, sondern auch seitens der staatlichen Finanzierung ist beobachtbar. Ziel dieses Trends ist die Erhöhung der Effizienz hochschulischen Handelns.

4.4 Hochschulfinanzierung durch Dritte (Stiftungen, Förderorganisationen, Unternehmen und Privatpersonen)

Die „Dritten“ sind in aller Regel private Einrichtungen und Privatpersonen, die aus verschiedensten Gründen an der Förderung bzw. an finanzieller Unterstützung von Hochschulen Interesse haben. Für Forschungsförderorganisationen ist dies evident und hat das Engagement bereits lange Tradition. Für viele der in den letzten Jahren gegründeten Stiftungen, für Unternehmen und Privatpersonen ist dieses Engagement als Sponsoren, als Spender, als Stifter (z. B. von Stiftungsprofessuren), als Projektförderer relativ neu. Nur in wenigen Hochschulen ist die Gruppe der Dritten, wenn von den großen Forschungsförderorganisationen abgesehen wird, als Kofinanziers bislang von größerer Bedeutung. Da ihre Förderbeiträge so gut wie immer zeitlich befristet sind, ist dieser Zufinanzierungsbeitrag erstens zur Zeit und auf absehbare Zeit keine Lösung für die systematische Unterfinanzierung des Hochschulsystems, und zweitens gilt auch für diesen Finanzierungsmodus das Charakteristikum der Planungs- und Handlungsunsicherheit. Insofern sind die von diesen Dritten zufließenden Mittel stets willkommen als „Zubrot“, sie können aber für die längerfristige Planung und Entwicklung von Hochschulen noch keine Rolle spielen.

4.5 Zwischenfazit

Betrachtet man die deutsche Hochschullandschaft, so kann festgestellt werden, dass das gegenwärtige Finanzierungssystem der Hochschulen fünf Finanzierungsmodi kennt, die sich zu einem System der Mischfinanzierung ergänzen. Die Modi sind:

- Eine staatliche Grundfinanzierung, die eine gewisse Stabilität und Planungssicherheit gewährt,
- eine staatliche Ergänzungsfinanzierung durch über Leistungsparameter gesteuerte Finanzausweisungen, die für die einzelne Hochschule Planungsunsicherheit und Instabilität in diesem Einnahmesegment, für das Hochschulsystem indessen Stabilität bedeutet,
- eine leistungsabhängige und zeitlich stets befristete Drittmittelförderung durch Förderorganisationen,
- zeitlich befristete Förderung durch Unternehmen, Privatpersonen, Stiftungen u. a. Organisationen,
- Studiengebühren, die durchaus Stabilität von Einnahmen signalisieren können.

4.6 Selbstfinanzierung bzw. Hochschulfinanzierung durch Studiengebühren

Selbstfinanzierungsalternativen

Selbstfinanzierung im Kontext von Hochschulfinanzierung heißt, dass die Studierenden die Kosten ihres Hochschulstudiums voll oder zu einem bestimmten Anteil (mit-) selber tragen müssen. In der Studie von Santiago u. a.²⁵ werden 28 Länder genannt, von denen im Jahr 2007 lediglich 5 keine Studiengebühren erhoben hatten. Es sind die skandinavischen Länder Dänemark, Schweden, Finnland, Island und Norwegen²⁶. Die dort gezeigte Übersicht macht deutlich, dass die Modi der Gebührenfinanzierung zwischen den Ländern, die Studiengebühren erheben, stark variieren. Die Unterschiede beziehen sich sowohl auf die Gebührenhöhe, auf die Gebührendifferenzierung und auf die Gegenfinanzierung durch Eltern, Eigenarbeit der Studierenden, Stipendien- und Darlehenssysteme. Die Hochschulen sind an dem Zufluss von Studiengebühren interessiert, weil die Gebühren ihnen erlauben, das Lehrangebot zu erweitern, zu vertiefen und zu verbessern und auch Erwartungen, Wünschen oder Forderungen der Studierenden nach bestimmten Angeboten nachzukommen, ihnen ist es zunächst einmal gleichgültig, wie die Studierenden die Gebühren refinanzieren. Dieser Aspekt wird für sie – abgesehen von moralischen bzw. politischen Positionen der Hochschulleitungen gegenüber Studiengebühren - ökonomisch erst dann relevant, wenn die Auslastung der Lehrkapazitäten unzureichend ist und sinkt, so dass auch seitens der staatlichen Zuschüsse Kürzungen drohen. Dann kann es für Hochschulleitungen und Fakultäten zur Aufgabe werden, sich um Refinanzierungsmöglichkeiten der Studiengebühren für ihre Studierenden zu kümmern, z. B. indem sie Stipendien anzuwerben versuchen oder Darlehensmöglichkeiten erschließen.

Studierenden selbst bieten sich vier Refinanzierungsmöglichkeiten, um zumindest die Studiengebühren tragen zu können, diese Möglichkeiten sind aber genauso für die Finanzierung des Lebensunterhalts während des Studiums relevant. Es sind dies a) laufende finanzielle Unterstützung durch die Eltern, Großeltern, Geschwister oder Partner/innen, b) Auflösung von Vermögen (aller Art) bzw. Entsparen von früher Erspartem oder Vorab-Inanspruchnahme eines Erbes, wobei hier die Idee des (in Abhängigkeit von Einkommensgrenzen staatlich geförderten) Bildungssparens oder der staatlich geförderten Vermögensbildung eingefügt werden kann, c) laufende eigene Arbeitstätigkeit während

25 Santiago/Duguay 2008.

26 Siehe Santiago/Duguay 2008, Tabelle 4.2, S. 190–192.

des Studiums, und d) bei unzureichender ökonomischer Leistungsfähigkeit der Eltern oder der studierenden Person selbst die Unterstützung durch private oder öffentliche Förderer (Bafög) in Stipendien- oder Darlehensform, wobei im Falle von Stipendien die Frage der Kriterien (intellektuelle Leistungsfähigkeit und demonstrierte Studienleistung versus Bedürftigkeit) oft kontrovers diskutiert und gehandhabt wird. Bei den meisten Studierenden werden Mischkonstellationen der Refinanzierung beobachtet²⁷. Während studienbegleitende, d. h. parallel zum Studium anfallende Studiengebühren national wie international fast die Regel sind, hat Hamburg – möglicher Weise in Anlehnung an das australische Gebührenmodell – nachgelagerte Studiengebühren eingeführt. Bei diesem Modus der nachgelagerten Studiengebühren zahlen die Studierenden die Gebühren nicht laufend im Studium, sondern erst eine bestimmte Zeit nach Abschluss des Studiums und nach dem Übergang in Berufsarbeit, und auch nur, wenn das Bruttojahreseinkommen eine bestimmte Grenze überschreitet.

Was die Darlehensfinanzierung von Studienkosten angeht, so sind Varianten denkbar und auch Praxis. Ein Aspekt bezieht sich auf die Verzinsung des Darlehens. Neben variablen Marktzinsen gibt es die Lösung ganz oder partiell staatlich subventionierter Zinsen. Im ersten Fall werden die Zinsen auf Null gesenkt, indem der Staat die Zinslast zu 100 % übernimmt. Im zweiten Fall subventioniert der Staat (oder die Gemeinschaft der Gebührenzahler wie in NRW) die Zinsen, wenn der Zinssatz eine bestimmte vorher festgelegte Grenze überschreitet. Auch die Tilgungen können unterschiedlichen Konditionen unterliegen. Ein erster Aspekt ist die mögliche Deckelung der Darlehensschuld bei einem bestimmten Betrag, ein zweiter Aspekt ist die Höhe des Einkommens, bei der die Tilgungspflicht beginnt, ein dritter der Zeitpunkt, zu dem die Tilgungspflicht beginnt. Ein vierter Punkt ist die Höhe der Tilgungsraten und die Dauer der Tilgung. Was dies betrifft, so sind zwei unterschiedliche Prinzipien denkbar. Das erste Prinzip entspricht dem Äquivalenzgedanken von Darlehens- einschließlich Zinslast und Tilgungssumme („pay-as-you-use“), d. h. die Tilgung endet, wenn die Darlehens- und Zinslast beglichen sind. Das zweite Prinzip folgt der Idee der ökonomischen Leistungsfähigkeit („ability-to-pay“) und setzt eine bestimmte Tilgungsdauer und zugleich einen auf die Höhe des Einkommens bezogenen mit dem Einkommen steigenden Tilgungssatz fest mit der Folge, dass einkommensstarke Personen einen höheren Betrag tilgen als sie an Darlehen einschließlich Zinslast „verursacht“ haben, während Personen mit niedrigem Einkommen umgekehrt weniger tilgen als sie an Darlehensschuld und Zinslast angehäuft haben. In dieses Modell ist also eine Einkommensumverteilung eingebaut.

27 Siehe Isserstedt u.a 2007.

Studiengebühren und das Problem der sozial gerechten Hochschulfinanzierung

Seit der Einführung von Studiengebühren in einigen Bundesländern sind Studiengebühren Gegenstand vieler Debatten. Weit verbreitet ist die Auffassung, Studiengebühren seien unsozial und schreckten insbesondere Hochschulzugangsberechtigte aus sozialen Milieus vom Studium ab, die hochschulbildungsfern sind. Für die Diskussion könnte hilfreich sein, eine Unterscheidung zwischen einer Zugangs- und Partizipationsgerechtigkeit einerseits und einer Verteilungsgerechtigkeit andererseits zu treffen. Während es bei letzterer um die Kosten- und Nutzeninzidenz der Hochschulfinanzierung geht, thematisiert erstere die Bedingungen des Zugangs zu und der Teilnahme an einer Hochschulausbildung. Dabei wird den Studiengebühren eine soziale Schließungsfunktion vorgehalten.

In der Diskussion um die Einführung von Studiengebühren spielen vier Argumentationslinien eine herausragende Rolle:

- 1) Das ordnungspolitische Argument.
- 2) Das fiskalische Argument.
- 3) Das Allokations- oder Effizienzargument.
- 4) Das Distributions-, Verteilungs-, Chancengleichheits- bzw. Gerechtigkeitsargument.

Diese Argumente werden im Folgenden diskutiert.

ad 1. Das ordnungspolitische Argument

Insbesondere Verfechter einer strikten marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung und insbesondere die Verfechter einer neoliberalen Ordnungsphilosophie (u. a. auch Milton Friedman) begründen ihre Forderung nach Einführung von Studiengebühren mit dem Argument, Hochschulbildung sei ein privates Gut, d. h. der Nutzen fließe allein den Studierenden in allerlei Formen zu, daher müssten auch sie allein für die Kosten des Studiums aufkommen. Dabei weisen sie alle Argumente, die den reinen Privatgutcharakter bezweifeln, als unbegründet zurück. Die Theorie wirtschaftlicher Güter konstruiert Güter als private Güter, wenn vier Bedingungen erfüllt sind: Erstens müssen private Eigentumsrechte an dem Gut bestehen (private property rights), zweitens konkurrieren private Käufer um das Gut (Rivalitätsprinzip), drittens gilt das Ausschlussprinzip, d. h. hat Käufer A das Gut X erst einmal erworben, schließt er alle anderen Konkurrenten vom Konsum des Gutes X aus. Daraus folgt viertens, dass allein der Käufer A Nutznie-

ber des Gutes X ist, d. h. das nur er den Nutzen dieses Gutes internalisieren, nur er ein Konsumbedürfnis befriedigen kann.

Dass diese Argumentation nicht überzeugt, liegt angesichts der Tatsache, dass Hochschulbildung zumindest in Grenzen kollektiv erworben und genutzt werden kann, das Rivalitätsprinzip nur in Grenzen gilt und auch das Ausschlussprinzip nicht strikt gilt, beide Prinzipien gestaltbar sind, dass darüber hinaus auch Dritte, z. B. die Gesellschaft insgesamt Nutznießer von akademisch gebildeten Menschen ist, auf der Hand. Diese Kritik an der These des privaten Gutes heißt nun aber nicht im Gegenschluss, dass Hochschulbildung ein öffentliches bzw. soziales Gute oder gar ein Grundrecht sei und deshalb gebührenfrei sein und bleiben müsse. Dieses Argument ist eine politische Forderung und ein Werturteil, dessen Gültigkeit nicht wissenschaftlich sondern nur über einen politischen Diskussions- und Entscheidungsprozess hergestellt werden kann²⁸. Aus der umstrittenen These, Hochschulbildung sei ein Grundrecht, folgt keinesfalls logisch, dass sie gebührenfrei angeboten werden muss, denn alle Menschen werden der These zustimmen, dass Nahrungsaufnahme und satt werden ein Grundrecht sei, dennoch wird jedenfalls in Deutschland nicht gefordert, dass der Nahrungsmittelmarkt durch umsonst abzugebende Lebensmittel zu ersetzen sei. Insofern ist das Gleichheitspostulat nicht „freie Hochschulbildung“, sondern ein Hochschulfinanzierungssystem, welches keinem Jugendlichen aus sozial benachteiligten Milieus, der oder die über eine Hochschulzugangsberechtigung verfügt, einen Studienplatz verweigert bzw. vorenthält.

Aus den voran gehenden Argumenten ist der Schluss zu ziehen, dass Hochschulbildung weder ein privates noch ein öffentliches Gut, sondern ein Mischgut ist, das sowohl Eigenschaften eines privaten wie eines öffentlichen Gutes hat und neben dem privaten Nutzen auch der Gesellschaft insgesamt Nutzen bringt, wenn auch dieser Nutzen meist kaum zu quantifizieren ist. Insofern ist anzuerkennen, dass sowohl die Gesellschaft als auch die Studierenden Nutznießer des Studiums sind und folglich beide sich gemäß dem Äquivalenzprinzip an der Finanzierung des Studiums beteiligen sollten. Diese begründete Forderung kann mit dem Hinweis abgeschwächt werden, dass die Studierenden bereits einen erheblichen Anteil der Kosten des Studiums tragen, und zwar mit den indirekten Kosten den deutlich höheren Anteil, weil sie während des Studiums auf erhebliche Einkommensmöglichkeiten verzichten (die so genannten Opportunitätskosten des Studiums).

28 Siehe dazu Barr 2004, S. 266.

ad 2. Das fiskalische Argument

Das fiskalische Argument spielt u. a. in dem Beschluss der HRK zu Studiengebühren von 2005 eine zentrale Rolle. Da – wie im Abschnitt 2 gezeigt - die realen Zuschüsse an die Hochschulen schon seit vielen Jahren sinken und die nominalen Beträge langsamer gewachsen sind als die Zahl der Studierenden, haben sich die Studienbedingungen in den meisten Fächern deutlich verschlechtert. Da zugleich angesichts des augenblicklichen Zeitgeistes in der Finanzwissenschaft und -politik als auch der ökonomischen Theorie und Politik des Staates keine Möglichkeit gesehen wird, die Steuersenkungspolitik umzukehren und den Hochschulen wachsende Steuereinnahmen zuzuführen, ist die säkulare Stagnation des Volumens der Hochschulfinanzierung zu befürchten. Der einzige Ausweg wird seitens der HRK und vieler Hochschulrektorate bzw. Präsidien darin gesehen, die Studierenden auch an der Finanzierung der direkten Kosten des Studiums via Studiengebühren bzw. -beiträge zu beteiligen. Das fiskalische Argument besagt also: nur über Studiengebühren kann die Unterfinanzierung der Hochschulen beseitigt werden, sie bedeuten Einnahmen für die Hochschulen und sie können die staatliche Unterfinanzierung (über-)kompensieren. Oben wurde allerdings gezeigt, dass je nach Referenz die Gebühren beachtliche Größen annehmen müssten.

Idealer hat diese Argumentation ihren Reiz, mit Blick auf die reale und real erwartbare Finanzpolitik aber ihre Tücken. Was würde geschehen, so ist zu fragen, wenn

- der Staat die Gebühreneinnahmen ganz oder teilweise einbehält, um seinen Haushalt zu sanieren, wie es vor Jahren im Rahmen des Studienkonten- und Finanzierungsgesetzes geschah?
- der Staat seine Zuschüsse in Höhe der Gebühreneinnahmen reduziert, darüber seinen Haushalt (teil-) saniert und die Hochschulen netto leer ausgehen lässt?
- der Staat zwar mit niedrigen Gebühren beginnt, sie aber kontinuierlich und in einigen Jahren immer stärker steigen lässt bzw. seine Zuschüsse nach einigen Jahren stetig zurück fährt und dadurch die Hochschulen quasi zwingt, ihre Gebühren anzuheben, um die ausfallenden Zuschüsse zu ersetzen? Genau dieses Problem ist vor allem in fast allen amerikanischen Bundesstaaten, aber auch in anderen Ländern, die Studiengebühren eingeführt haben, immer wieder zu beobachten,
- die Gebühreneinnahmen a) in nicht unerheblichem Maße durch Kosten der Gebührenerhebung und -verwaltung aufgefressen und b) nur z. T. in die Lehre (statt dessen in die Forschungsinfrastruktur oder Professorenbesoldung) fließen?

Sollten sich diese Verhaltensweisen durchsetzen, wäre es wenig wahrscheinlich, dass die Studierenden Nutznießer ihrer Gebührenzahlungen sein würden, weil unwahrscheinlich

wäre, dass sich ihre Studienbedingungen verbessern würden. Sie würden für gleich bleibende oder sogar schlechter werdende Studienbedingungen zahlen bzw. mehr zahlen müssen. Die Zukunft wird zeigen, ob in den Bundesländern, die bisher Studiengebühren eingeführt haben, auf Gebührenstabilität vertraut werden kann. Fairer Weise muss aber gesagt werden, dass zumindest in NRW die oben geäußerten Befürchtungen bisher nicht begründet sind. Erstens liegt in diesem Bundesland die Verantwortung für die Erhebung, die Höhe (bis zur staatlich vorgegebenen Obergrenze) und Verwendung der Studienbeiträge ohnehin bei den einzelnen Hochschulen. Zweitens machen die Verwaltungskosten an den nordrhein-westfälischen Hochschulen unter 3 % der Beitragseinnahmen aus. Drittens können in den Fakultäten bzw. Fachbereichen und auf zentraler Ebene Verwendungsentscheidungen nicht gegen die Stimmen der Studierenden in den sog. Vergabekommissionen getroffen werden, und viertens ist die Verwendung von Studienbeiträgen für Forschungsinfrastruktur oder für die Professorenbesoldung nicht zulässig. Unter Studierenden umstritten ist hingegen die volle oder hälftige Finanzierung von neu einzurichtenden Professuren aus Studienbeiträgen. Bislang halten sich die Fakultäten bzw. Fachbereiche damit zurück, weil sie im Falle der (Wieder-) Abschaffung von Studienbeiträgen die Professuren aus den staatlichen Zuweisungen finanzieren müssten.

ad 3. Das Allokations- oder Effizienzargument

Das Effizienzargument verspricht eine wirksame und nachhaltige Steuerungs- und Lenkungsfunction der Gebühren bzw. Beiträge sowohl auf Seiten der Studierenden wie der Lehrenden, auf Seiten der Fakultäten und der Hochschulen als Organisationen mit der erwarteten Folge, dass alle Beteiligten mit Zeit und Geld sorgsamer (sprich effizienter) umgehen werden. Studierende, so die Prämisse, werden Kostenbewusstsein entwickeln und sich einerseits die Kosten jedes über die Regelstudienzeit hinaus gehenden Semesters in Rechnung stellen, andererseits werden sie intensiver als bisher nach dem Nutzen des gewählten Studiums fragen und die Kosten sowie den Nutzen des Studiums wie auch der Länge des Studiums gegeneinander abwägen. Lehrende, deren Lehreinheiten sich z. T. durch Studienbeiträge finanzieren müssen, werden – so die Vermutung – mehr Zeit und Qualität in ihre Lehre investieren, um sie attraktiv zu machen und darüber aktive und zahlende Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu gewinnen. Der durch Studiengebühren getriebene Wettbewerb zwischen den Lehrenden soll diese zu besseren Lehr- und Betreuungsleistungen anspornen. Fakultäts- und Hochschulleitungen werden, so die Annahme, viel genauer als in den gebührenfreien Zeiten auf die Studierendenströme, auf das Studierverhalten und auf die Qualitätsurteile der Studierenden hören und achten und ggf. Qualitätsverbesserungen von Studienprogrammen oder einzelnen

Lehrveranstaltungen von Lehrenden verlangen. Diese erwarteten Verhaltensänderungen sind wahrscheinlich und bereits z. T. beobachtbar. Allerdings sind diese Verhaltensänderungen u. a. auch davon abhängig, dass den Studierenden als den „Kunden“ der hochschulischen Lehrangebote und als Koproduzenten ihres Lernfortschritts ein ausgebautenes Informations- und Beratungssystem zur Verfügung steht, welches ihnen rationale, d. h. qualitätsorientierte Studienfach- und Studienortsentscheidungen erlaubt. Dies ist eine Bedingung sine qua non.

Unter der Annahme, dass Studierende ihre Studienfachentscheidungen viel stärker als bisher an den Verwertungschancen, d. h. an der Marktgängigkeit ihrer erworbenen Kompetenzen orientieren werden, erhebt sich die von Gebührenkritikern oft aufgeworfene Frage, wie sich unter diesen veränderten Entscheidungsparametern die Zukunft von Fächern darstellen wird, die scheinbar nicht marktgängige Kompetenzen fördern. Dies wird in aller Regel geistes- und sozialwissenschaftlichen Fächern nachgesagt, und es stellt sich die Frage, wie die Zukunft dieser Fächer auch in einem System von Studiengebühren gewährleistet werden kann. Studiengebühren bzw. ihre Erhebungsmodalitäten wären dann problematisch, wenn wissenschaftliche Disziplinen, welche für die kulturelle und geistige Entwicklung Deutschlands unverzichtbar sind, auszusterben drohten. In den letzten Jahren, insbesondere im Vorfeld des Jahres der Geisteswissenschaften, ist die Krise der Geisteswissenschaften mehrmals beschworen worden, und Streichungen von geisteswissenschaftlichen Professuren an einzelnen Universitäten (siehe die derzeitige Kontroverse darum an der Stuttgarter Universität) gelten als Bestätigung der Gefährdung der Geisteswissenschaften in Deutschland. Abgesehen davon, dass solche Entscheidungen z. T. vor Einführung bzw. in Abwesenheit von Studiengebühren getroffen wurden, sind sie in aller Regel durch strategische Konzepte der Hochschulentwicklung begründet. Schließlich sind in den Ländern, die bereits eine längere Tradition der Studiengebühren haben, die Geistes- oder Sozialwissenschaften keineswegs verschwunden. Studiengebühren erlauben eine Differenzierungsstrategie, welche Studienfächer differentiell mit Gebühren belegt und erhält.

Am Rande sei erwähnt, dass aus einer bloßen Effizienzperspektive heraus (d. h. ohne den fiskalischen Aspekt) die durch Studiengebühren erwarteten Steuerungseffekte im übrigen auch durch ein System von Bildungsgutscheinen erreicht werden können, ohne dass die Studierenden selbst zur Kasse gebeten werden müssten. Die Gutscheinelösung setzte, wie weiter vorne bereits bemerkt, voraus, dass zumindest ein von seiner Größenordnung nicht vernachlässigbarer Teil der staatlichen Zuschüsse nicht mehr direkt an die Hochschulen ginge sondern direkt an die Studierenden, die diese Gutscheine bei der Hochschule ihrer Wahl als „Kunden“ einlösen würden.

Es ist durchaus zu vermuten, dass vielen Gebührengegnern ihre Befürchtung, Gebühren würden insbesondere die potenziellen Studierenden aus bildungsfernen und einkommensschwachen Milieus abschrecken (was sowohl dem Ziel der Chancengleichheit als auch dem Ziel der Ausweitung der Akademikerquote im Beschäftigungssystem widersprechen würde), durch den Aufbau eines sozial verträglichen Stipendien- und Darlehenssystems genommen werden könnte. Die Bedingungen, die an dieses System allerdings zu stellen sind, sind die folgenden:

1. Das Stipendien- und Darlehenssystem muss ausgebaut und großzügig sein, es darf nicht das in vielen Ländern beobachtbare Mittelstandsloch erzeugen.
2. Das Stipendiensystem darf nicht nur dem Gedanken besonderer intellektueller bzw. kognitiver Leistungsfähigkeit verpflichtet sein, sondern es muss auch dem Kriterium der Bedürftigkeit angemessen Rechnung tragen.
3. Das System muss parallel zur Einführung von Studiengebühren, besser noch bevor Studiengebühren oder -beiträge eingeführt werden, etabliert sein. Dies ist in keinem der Bundesländer rechtzeitig geschehen, weder durch die Länderregierungen noch durch Wirtschaftsorganisationen oder Verbände.
4. Daher haben die 5 staatlichen Hochschulen in Ostwestfalen-Lippe in Eigeninitiative den Studienfonds OWL im Jahr 2006 gegründet.
5. Hinter der Kombination von Studiengebühren mit Stipendien für Studienberechtigte aus einkommensschwachen Milieus steht die ökonomische Einsicht, dass diese Lösung effizienter ist als die Null-Gebühren Lösung

ad 4. Das Distributions-, Verteilungs-, Chancengleichheits- bzw. Gerechtigkeitsargument

Das Chancengleichheits- oder Gerechtigkeitsargument ist Gebührengegnern das wichtigste. Es wird befürchtet, dass Gebühren eingeführt und dann regelmäßig erhöht werden, ohne dass den Hochschulzugangsberechtigten aus bildungsfernen und einkommensschwachen Milieus ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten geboten werden. Eine Finanzierung ausschließlich über Darlehen halten Gebührengegner für problematisch, da die Aussicht auf nicht unerhebliche Verschuldung und Zinslast ebenfalls abschreckend wirkt. Daher plädieren Gebührengegner für den Beibehalt der staatlichen Status quo Finanzierung. Dem ist allerdings entgegen zu halten, dass sich die bisherige staatliche Hochschulfinanzierung durch unerwünschte und unerwartete Umverteilungseffekte

(„von unten nach oben“) ausgezeichnet, welche durch die sozial und einkommensmäßig verzerrte Nutzer- und Nutznießerstruktur einerseits und die ebenfalls zugunsten gerade dieser Nutzer und Nutznießer verzerrte Steuerlast zustande kommen. Hochschulabsolventen zahlen im Durchschnitt gerade einmal 20 % ihrer direkten Studienkosten über ihre aus ihrem höheren Einkommen gezahlten Steuern zurück.²⁹ Dieser dem Gerechtigkeitsempfinden widersprechende Befund kann nicht einfach ignoriert werden, man muss mit ihm umgehen.

Der Befund kann nur vermieden werden, wenn die Akademiker einen angemessenen persönlichen Beitrag zur Finanzierung ihres Studiums leisten. Dafür gibt es nur zwei Möglichkeiten bzw. Zeitpunkte: während des Studiums oder nach dem Studium.

A) Die Lösung „während des Studiums“ läuft auf Studiengebühren hinaus, die von den Eltern, anderen Verwandten oder durch Erwerbstätigkeit neben dem Studium getragen werden müssten. Sofern die Eltern nicht oder nicht in Gänze der Beiträge dazu in der Lage sind, müssten in Abhängigkeit von der Höhe der Elterneinkommen Stipendien und/ oder Darlehen bereit stehen. Stipendien belasten die Steuerzahler oder Stiftungen oder sonstige Stipendiengeber, Gebühren ohne Kompensation durch Stipendien oder Darlehen belasten ausschließlich die Eltern oder andere Familienangehörige oder die Studierenden selbst. Die Eltern werden allerdings diese Last mittels eines verringerten Erbes an die Akademikerkinder weiter geben. Darlehen belasten ausschließlich die Studierenden selbst, aber erst wenn sie im Beschäftigungssystem erfolgreich sind.

B) Die Lösung „nach dem Studium“ läuft auf Darlehensfinanzierung (Tilgungs- und Zinszahlungen) oder auf eine spezielle Besteuerung der Akademiker (Akademikersteuer) oder auf generell höhere Steuersätze für höhere Einkommen (unter denen sich die meisten Akademikereinkommen befinden) hinaus, wobei die Darlehensfinanzierung stets auch Darlehensanteile zur Finanzierung von Gebühren einschließt. Akademikersteuer und generell höhere Steuersätze für bestimmte Einkommensgruppen haben den Nachteil, dass sie kein den Gebühren gleichwertiges Steuerungselement enthalten. Daher spricht alles für ein Finanzierungssystem der Hochschulen, das ein Gebührenelement enthält, welches die gewünschten Steuerungswirkungen erzeugt und das zugleich die sozialen Verzerrungen und Einkommensumverteilungen vermeidet. Das kann nur ein einkommensabhängiges Stipendien-Darlehenssystem sein. Allerdings ist enttäuschend, dass die Voraussetzung dieses Vorschlages, dass nämlich vor Einführung von Studiengebühren bzw. Studienbeiträgen das flankierende Stipendien- und Darlehenssystem bereits auf- und ausgebaut sein muss, bis heute nicht realisiert wurde. Zudem muss

29 Grüske 1994.

immer wieder darauf hingewiesen werden, dass bei der Klage über die soziale Selektivität des Studiums und des Hochschulzugangs vor allem die starke soziale Selektivität des Schulsystems die gebührende Aufmerksamkeit erfahren muss.

4.7 Die schwedische Lösung als attraktive Alternative?³⁰

Im schwedischen Hochschulsystem werden über die geringen Sozialgebühren an die Studierendenorganisation hinaus keine Studiengebühren erhoben. 87 % der Kosten des Hochschulsystems wurden in 2008 von der Gemeinschaft der Steuerzahler finanziert, 13 % durch private Stiftungen und Finanzerträge. Jeder Schwede und jede Schwedin hat bis zum 54. Lebensjahr das Recht, sich bei der Zentralregierung um eine Studienfinanzierung zu bewerben, welche die Lebenshaltungskosten und die Ausgaben für Studienmaterialien decken sollen. Die Studienfinanzierung besteht aus einem Stipendien- und einem Darlehensanteil, die für maximal 240 Wochen gewährt werden können. Beide werden regelmäßig dem Inflationsindex angepasst. Der Darlehensanteil macht im Durchschnitt etwa 70 % der Unterstützung aus und muss auf monatlicher Basis bis zum 60. Lebensjahr vollständig zurück gezahlt werden. Üblicher Weise wird eine maximale Rückzahlungsperiode von 25 Jahren eingeräumt. Sollte noch eine Restschuld bestehen, wenn der Darlehensnehmer 68 Jahre alt wird oder vorher stirbt, erlischt die Restschuld. Die Höhe der monatlichen Tilgung ist durch die Höhe der Darlehenschuld und des Darlehenszinses bestimmt, d. h. der Zinssatz wird erst mit Beginn der Rückzahlung berechnet. Seit 2001 müssen alle Darlehensnehmer mindestens 5 % ihres Einkommens der Darlehenstilgung widmen. Der jährliche Tilgungsbetrag steigt in jedem Jahr um 2 %. Allerdings wird der monatliche Rückzahlungsbetrag dem Einkommen des Darlehensnehmers und seiner Zahlungsfähigkeit angepasst. Der Zinssatz wird jährlich durch die Regierung fest gesetzt. Die Regierung orientiert sich dabei am Zinssatz für Staatspapiere, setzt den Darlehenszinssatz aber 30 % niedriger an und subventioniert ihn dadurch. Die häufigste Form der Anpassung besteht in der Minderung oder Aussetzung des Zinsanteils an der Tilgungssumme. Der Zinsanteil am Tilgungsbetrag ist nicht von der Einkommensteuer abzugsfähig. Das Darlehenssystem lässt auch Rückzahlungsmodalitäten zu, welche die monatliche Tilgungssumme von der Höhe des Einkommens abhängig machen. Ein(e) Vollzeitstudierende(r) erhielt im Jahr 2005 im Durchschnitt pro Woche 65 \$ Stipendium und 125 \$ Darlehen, insgesamt 190 \$ pro Woche oder 760 \$ pro Monat Studienunterstützung. Es ist allerdings auch Praxis, dass sowohl die Stipendien- wie die Darlehenshöhe reduziert werden, wenn der oder die Studierende ein überdurchschnitt-

30 Die Darstellung folgt der European Commission 2008.

lich hohes eigenes Einkommen hat. Fest zu halten ist aber, dass die wirtschaftliche Situation der Eltern oder des Partners/der Partnerin der/des Studierenden keine Rolle spielt, d. h. nicht angerechnet wird. Ein Studierender hat sogar Anspruch auf ein höheres Stipendium (2005 um immerhin 155 \$ pro Woche), wenn er oder sie 25 Jahre alt oder älter ist und einen kommunal angebotenes Kursprogramm der Erwachsenenbildung besucht. Studierende, die Vollzeit studieren und während der dem Studienbeginn vorausgehenden 12 Monate ein ordentliches Einkommen bezogen haben, können sich um ein höheres Darlehen bewerben (2005 lag dieser Zusatz bei 41 \$ pro Woche).

Der Geldfluss von der nationalen Regierung an die Hochschulen ist an Zielvereinbarungen gebunden, die sowohl quantitative (z. B. Zahl an Vollzeitstudierenden, runter gebrochen nach Fächern oder Fächergruppen und mit unterschiedlichen Finanzierungssätzen für die Fächer ausgestattet, Drittmittel, Publikationen) als auch qualitative Leistungsziele (z. B. Zahl der erfolgreichen Absolventinnen und Absolventen in der Regelstudienzeit, Qualität der Publikationen, Zitationen) vorgeben. Zu Jahresbeginn erhält jede Hochschule ein vorläufiges Budget, das sich in seiner Höhe an den vereinbarten Leistungsparametern orientiert. Das endgültige Budget kann über oder unter dem vorläufigen liegen, je nachdem, ob die vereinbarten Leistungsparameter über- oder unterschritten wurden. Den Daten der European Commission zu Folge gab Schweden 2006 nicht nur 1,6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Hochschulbildung aus, wie von der OECD^{31,32} errechnet, sondern 2,0 %. Dieser Umstand, der erst das beschriebene Finanzierungssystem des Hochschulsektors möglich macht, verdankt sich einem „zupackenden“ Steuersystem, das mehr als 50 % des BIP abschöpft und anscheinend auch weniger Steuerschlupflöcher zulässt als z. B. das deutsche Steuersystem. Wenn auch die Einkommensteuerprogression in den 1950er und 1960er Jahren bei fast 90 % endete, so liegt der Grenzsteuersatz der Einkommensteuer zur Zeit immerhin bei 57 %. Zweifellos scheint das schwedische System der Hochschulfinanzierung attraktiv zu sein, weil es über den Weg der leistungsorientierten Finanzierung der Hochschulen effizient und über die durch den Darlehensanteil bewirkte nachgelagerte Studienfinanzierung sozial gerecht (zumindest sozial deutlich gerechter als das deutsche System) zu sein scheint. Das schwedische System verbindet anscheinend in gelungener Weise drei grundlegende ökonomische und gesellschaftliche Anforderungen an ein Hochschulfinanzierungssystem: Es fördert die Effizienz und Qualität der Produktion und der Nutzung hochschulischer Leistungen, und es verbindet das Äquivalenzprinzip (jeder Nutznießer muss über die Darlehenstilgung und Zinszahlung seinen Finanzierungsbeitrag leisten) mit

31 OECD 2008.

32 Siehe Tabelle 4 dieses Beitrags.

dem Leistungs- bzw. Zahlungsfähigkeitsprinzip (der individuelle Finanzierungsbeitrag bemisst sich nach der individuellen Leistungsfähigkeit, die am individuellen Einkommen gemessen wird). Es ist allerdings zu beachten, dass die Leistungsfähigkeit der in Schweden lebenden Akademiker in zweifacher Weise in Anspruch genommen wird, zum Einen durch die zu zahlenden relativ hohen Steuern und zum Zweiten durch die Tilgung der Darlehensschuld plus Zinszahlungen. Wer das schwedische Modell als Vorbild für die Umgestaltung der Hochschulfinanzierung in Deutschland wertet und ihm in Deutschland Geltung verschaffen möchte, muss an der Einnahmen- oder Ausgabenseite oder an beiden Seiten der Budgets von Bund und vor allem der Länder ansetzen. Ansatzpunkte dazu sind in den vorderen Abschnitten dieses Kapitels 4 aufgezeigt worden. Vor allem aber müssen dazu politische Mehrheiten gesucht und gefunden werden.

5 Kurzes Fazit

In Abwägung der verschiedenen Argumente scheint es wahrscheinlich, dass die Kombination eines Finanzierungsmischsystems aus Studienbeiträgen, leistungs- und bedürftigkeitsabhängigen Stipendien und einem zinssubventionierten Darlehenssystem mit Deckelung der individuellen Schuldengrenze im Prinzip dazu beitragen kann, die Hochschulen und das System effizienter zu machen und die Schieflage in der Finanzierungsbelastung zu beseitigen, zumindest deutlich abzumildern, ohne dabei den Abschreckungseffekt der Studiengebühren zur Geltung kommen zu lassen. Solange aber der Auf- und Ausbau eines angemessenen Stipendien- und Darlehenssystems, welches das befürchtete Mittelstandsloch vermeidet und die erwartbaren Abschreckungseffekte von Studiengebühren kompensiert, nicht in Sicht oder noch nicht aufgebaut ist, ist eine gewisse Skepsis in weiten Kreisen nicht nur in der Studierendenschaft nachvollziehbar.

Eine alternative Lösung zur Beseitigung der Unterfinanzierung der Hochschulen wäre sicherlich in einer veränderten Einnahmen- und Ausgabenpolitik von Bund und Ländern zugunsten des Hochschulsystems etwa in Anlehnung an die schwedische Lösung unter Verzicht auf Studiengebühren zu sehen. Allerdings scheint eine Umschichtung innerhalb des gesamtgesellschaftlichen Bildungsbudgets oder innerhalb der Länderhaushalte und des Bundeshaushalts jedenfalls zur Zeit politisch nicht durchsetzbar. Gleiches scheint für eine expansive Steuerpolitik zu gelten, die auf höhere Steuereinnahmen aus höheren Steuersätzen (der Mehrwert-, Lohn-, Einkommensteuern oder Verbrauchsteuern) setzen und de facto einen starken progressiven Belastungseffekt haben, d. h. in erster Linie einkommensstarke Haushalte belasten müsste, zu denen i. d. R. die Akademiker/innen gehören. Auf diese Weise könnten – z. B. wie in Schweden – die Akademiker in deutlich höherem Maße zur Finanzierung ihres Studiums nachgelagert heran gezogen werden, allerdings nicht nur sie, sondern alle Bezieher höherer Einkommen, und das ein Arbeitsleben lang. Genau besehen stehen sich zwei Lösungen gegenüber, die miteinander in verschiedenen Varianten verknüpft werden können: a) eine reine Darlehenslösung, welche sowohl die Kosten der Hochschullehre wie auch den Lebensunterhalt der Studierenden nachgelagert durch die Studierenden selbst in ihrer späteren Rolle als akademische Erwerbstätige decken würde. Der Staat müsste aus dem Steuersystem die Kosten so lange vorfinanzieren, bis das Darlehens- und Tilgungssystem vollständig aufgebaut wäre, im Ergebnis würden die Akademikerinnen und Akademiker ihr gesamtes Studium selber finanzieren; b) eine reine Steuerlösung, welche sowohl die Kosten der Hochschullehre wie die Lebenshaltungskosten der Studierenden aus den Steuereinnahmen finanzieren würde. Alle Studierenden würden zu 100 % Stipendien beziehen. Die

besonders ergiebigen Steuerarten würden vermutlich mit relativ hohen Sätzen die Einkommen der Bürger in Anspruch nehmen. Im Ergebnis würde die Gesamtheit der Steuerzahler, d. h. „die Gesellschaft“ inklusive aller Nichtakademiker Hochschullehre und Studium finanzieren; c) Als Zwischenlösung bietet sich das schwedische Modell an, das die beiden vorher genannten Lösungen kombiniert, indem die Hochschullehre steuerfinanziert wird, während der Lebensunterhalt (einschließlich der Studienmaterialien) über eine Kombination von (steuerfinanzierten) Stipendien und (individuell getragenen) Darlehen finanziert wird. Dabei wäre das Verhältnis von Stipendien und Darlehen bzw. von steuerfinanziertem und individuell finanziertem Anteil vielfach variierbar. Würde die steuerfinanzierte Aufkommenslösung mit der Voucherlösung der Verwendung gekoppelt, so wäre zugleich die Nachfrageseite „empowert“ und auch dem Effizienzpostulat in besonderem Maße Rechnung getragen. Das Volumen dieser Finanzierungslösung müsste es allerdings ermöglichen, auch die Studienaspiranten aus den bildungsfernen Milieus zu einem Studium ohne Verschuldungssorgen und ohne Zwang zur Erwerbstätigkeit neben dem Studium zu motivieren. Die Realisierung dieser Lösung würde einen steuer- und hochschulpolitischen Paradigmenwechsel verlangen, der nur erwartbar erscheint, wenn sich eine große und breite gesellschaftliche Bewegung initiieren ließe, welche die steuerfinanzierte Lösung zur Beseitigung der Unterfinanzierung des Hochschulsystems durchsetzen will.

6 Literatur

Ammermüller, A./Dohmen, D.: Private und Soziale Erträge von Bildungsinvestitionen. Studie zur Technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands Nr. 1, 2004, im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, FIBS-Forum, Nr. 21, Köln, 2004.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2008, Bielefeld, 2008.

Barr, N.: Higher Education Funding, in: Oxford Revue of Economic Policy, Nr. 2, 2004, Heft 20, S. 264-283.

Bathke, G.-W./Schreiber, J./Sommer, D.: Soziale Herkunft deutscher Studienanfänger – Entwicklungstrends der 90er Jahre – Kurz-Information HIS, A9, 2000.

Berthold, Ch./Gabriel, G./Ziegele, F.: Aktivierende Hochschulfinanzierung (AktiHF). Ein Konzept zur Beseitigung der Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen, CHE, Gütersloh, Arbeitspapier, Nr. 96, 2007.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), (ehemals auch BMBW): Grund- und Strukturdaten, Bonn, Jahrgänge 1975/76 bis 2007/2008.

Bund – Länder – Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK): BLK-Bildungsberichte 1996/1997, 1998/99, 1999/2000, 2000/2001, 2002/2003, 2004/2005, Bonn.

European Commission, Directorate-General for Education and Culture: The Education System in Sweden 2007/08, Eurydice: The Information Database on Education Systems in Europe, – Sweden – (2007/08), 2008, S. 90 ff. Unter: [www.eurydice.org, http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0_integral/SE_EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0_integral/SE_EN.pdf) [Zugriff auf diesen Link im Januar 2010].

Fabian, G./Briedis, K.: Aufgestiegen und erfolgreich. Ergebnisse der dritten HIS – Absolventenbefragung des Jahrgangs 1997 zehn Jahren nach dem Examen, HIS: Forum Hochschule, Nr. 2, 2009.

Flossmann, A. L./Pohlmeier, W.: Causal Returns to Education: A Survey on Empirical Evidence for Germany, Konstanz, 2006.

de la Fuente, A.: Human capital in a global and knowledge-based economy, Part II: assessment at the EU country level, FINAL REPORT, European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit A. 1, Brüssel, 2003.

DESTATIS/Statistisches Bundesamt: Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen – Fachserie 11, Reihe 4.3.1 –, Wiesbaden, 1980 – 2008.

DESTATIS: Bildungsfinanzbericht 2008, Wiesbaden 2009.

DESTATIS/Statistisches Bundesamt: Bildung im Zahlenspiegel, Wiesbaden, 1979 bis 2006.

DESTATIS/Statistisches Bundesamt: Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen – Fachserie 11, Reihe 4.3.2 –, Wiesbaden, 2003 bis 2007.

DESTATIS/Statistisches Bundesamt: Finanzen der Hochschulen – Fachserie 11, Reihe 4.5 –, Wiesbaden, 2002 bis 2007.

Grözinger, G.: Hochschulen in Deutschland – Unterfinanzierung und Fehllenkung. In: v. Weizsäcker, R. K. (Hrsg.): Deregulierung und Finanzierung des Bildungssystems, Berlin, 1998, S. 187 ff.

Grüske, K.-D.: Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt. In: Lüdeke, R. (Hrsg.): Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, Berlin, 1994, S. 71-148.

Harmon, C./Oosterbek, H./Walker, I.: The Returns To Education: Microeconomics. In: Journal of Economic Surveys, Nr. 2, 2003, Heft 17.

Hochschulrektorenkonferenz: Zur Finanzierung der Hochschulen, Entschließung des 179. Plenums vom 9.7.1996.

Hönigsberger, H./Kuckert, B.: Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft, Heinrich Böll Stiftung, Berlin, 2004.

Isserstedt, W./Middendorff, E./Fabian, G./Wolter, A.: 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem – Ausgewählte Ergebnisse –, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn/Berlin, 2007.

Konegen-Grenier, Ch.: Hochschulen: Akademikerbedarf und Strukturreform. In: Klos, H.-P./Weiß, R. (Hrsg.): Bildungs-Benchmarking Deutschland. Was macht ein effizientes Bildungssystem aus? Köln, 2003, S. 209-286.

Larsen, S. R.: The Swedish Tax System: Key Features and Lessons for Policy Makers, CF&P Foundation Prosperitas, Juni 2006, Nr. 2, 2006, Heft 6. Unter: <http://www.freedomandprosperity.org/Papers/sweden/sweden.shtml> [Zugriff auf diesen Link im Januar 2010].

Lauer, C./Steiner, V.: Returns to Education in West Germany. An Empirical Assessment. ZEW Discussion Paper Nr. 00-04, Mannheim, 2000.

Maier, M./Pfeiffer, F./Pohlmeier, W.: Returns to Education and Individual Heterogeneity, Discussion Paper No. 04-34, Mannheim, 2004.

OECD: Bildung auf einen Blick, Paris, Jahrgänge 1998 bis 2008.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden, 2008.

Santiago, P./Duguay, M.-C.: Matching Funding Strategies with National Priorities. In: Santiago, P./Tremblay, K./Basri, E./Arnal, E.: Tertiary Education for the Knowledge Society, Heft 1, Special Features: Governance, Funding, Quality, OECD, Paris, 2008, S. 163-257.

Sommer, M.: Economics of Educational Planning, Seminarunterlagen, Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung, Mannheim, 1998.

Strauß, H./Boarini, R.: Der Einfluss von Bildungs- und Wirtschaftspolitik auf den Ertrag des Hochschulstudiums in 21 OECD-Ländern. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 11. Jahrgang, 2008, Heft 2, S. 183-213.

Weißhuhn, G./Clement, W.: Qualifikations- und Verdienststrukturen in der Bundesrepublik Deutschland 1974 – 1978. In: Clement, W./Tessaring, M./Weißhuhn, G.: Ausbildung und Einkommen in der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 80, Nürnberg, 1983, S. 11-164, Tabelle D, S. 90.

Wößmann, L.: Die Bildungsfinanzierung in Deutschland im Licht der Lebenszyklusperspektive: Gerechtigkeit im Widerstreit mit Effizienz? In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 11. Jahrgang, 2008, Heft 2, S. 214-233.

Über die Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39 Telefon: 02 11/77 78-0
40476 Düsseldorf Telefax: 02 11/77 78-225



www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.