

Studiengebühren und ihre Nachfinanzierung

Was kann der Landesgesetzgeber tun?

Die Hochschulen brauchen dringend zusätzliche Einnahmen. Der Staat sieht sich nicht in der Lage, sie ihnen in absehbarer Zeit in ausreichendem Maße zu gewähren. Angesichts "öffentlicher Armut und privaten Reichtums" ist es verständlich, daß gefragt wird, ob den Hochschulen wieder wie früher Zugriff auf private Mittel der Nutzer ihrer Einrichtungen gewährt werden kann.

Hinzu kommt der Hinweis auf die überdurchschnittliche Höhe der Akademikereinkommen und die "Umverteilung von unten nach oben", wenn Nichtakademiker mit ihren Steuern zur Unentgeltlichkeit des Hochschulbesuchs beitragen müssen; durch die Einkommensteuerprogression werde dies nicht ausreichend ausgeglichen.

Niemand denkt an die Deckung aller Kosten der Hochschullehre durch Entgelte der Studierenden. Es geht - auch im internationalen Vergleich - immer nur um einen Kostendeckungsbeitrag. Im Gespräch sind in Deutschland zur Zeit Studiengebühren in Höhe von DM 1.000,- pro Semester. Dabei wird selbstverständlich ein Gebührenerlaß aus sozialen Gründen in Erwägung gezogen, weil die soziale Chancengleichheit beim Hochschulzugang nicht beeinträchtigt werden soll. Demnach wird damit kalkuliert, daß nur etwa die Hälfte aller Studierenden die Studiengebühren wirklich zahlt, so daß als Einnahmen nicht DM 1.000,- pro Semester, sondern im Durchschnitt nur DM 1.000,- pro Jahr und Student erwartet werden können.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Rechtslage im Bundesland Baden-Württemberg; jeder Sachkenner kann sie leicht auf die rechtlichen Gegebenheiten anderer Bundesländer übertragen.

Was gegen Studiengebühren spricht

Was sind Studiengebühren? Wie andere Gebühren sind sie eine öffentlich-rechtliche Leistung für die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen, also z.B. von Hochschulen. Die Rechtsgrundlage findet sich im *Landesgebührengesetz*, auf das die Hochschulgesetze (z.B. § 120 UniG) ausdrücklich verweisen. Das Wissenschaftsministerium (MWF) kann im Einvernehmen mit dem Finanzministerium Studiengebühren als *Benutzungsgebühren* im Sinne von § 24 LGebG jederzeit einführen. Einer vorherigen Gesetzesänderung bedürfte es nicht.

Schuldner der Studiengebühren ist der Student; dieser hat einen *Unterhaltsanspruch* gegen seine Eltern, der auch den Bedarf umfaßt, der durch die Pflicht zur Entrichtung von Studiengebühren entsteht. Die *Unentgeltlichkeit von Schulen und Hochschulen* ist bisher der finanziell gewichtigste Bestandteil des *Familienlastenausgleichs*. Die Einführung von Studiengebühren greift in die Balance zwischen den staatlich bestimmten Unterhaltsansprüchen und den Leistungen des

Familienlastenausgleichs ein. Nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Familienlastenausgleich ist dieser zwar geändert worden, aber so knapp, daß zweifelhaft ist, ob er jetzt wenigstens ausreichend ist. Deshalb müßte die Einführung von Studiengebühren begleitet werden von Kompensationen im Familienlastenausgleich, für die der Landesgesetzgeber gar nicht zuständig wäre.

Die Einführung von Studiengebühren ist daher eine Angelegenheit, die nur unter gleichzeitiger Änderung von Bundesrecht verfassungsrechtlich machbar ist.

Michael Daxner (Ist die Uni noch zu retten? rororo -aktuell 13763) und *Peter Glotz* (Im Kern verrottet? DVA Stuttgart 1996) haben darauf aufmerksam gemacht, daß mit Studiengebühren ein *Vertragselement* in das Verhältnis von Studierenden und Hochschulen käme. Diese Verträge müßten dann auch die Leistung, die die Hochschule verspricht, genauer definieren, nicht nur das Entgelt, das die Studierenden bezahlen sollen. Dazu müßte jedoch vom Gebührencharakter abgegangen werden - hin zu einem

privatrechtlichen Entgelt. Das Hochschulrecht müßte dieses Rechtsverhältnis der privatrechtlichen Gestaltung anheimgeben; das würde den Berechtigungscharakter des Abiturs in Frage stellen, weil die Hochschule dann allenfalls noch gehindert wäre, Nichtabiturienten zuzulassen, aber nicht mehr verpflichtet wäre, jeden Abiturienten, der es wünscht, zu nehmen und das auch noch in jedem von ihm gewünschten Fach. Die Hochschule würde unter den Abiturienten diejenigen auswählen, die sie für die geeignetsten hält. - An der verfassungsrechtlichen Problematik des Familienlastenausgleichs würde die privatrechtliche Form auch nichts ändern.

Die politische Schwäche der Studiengebühr ist, daß sie formal jemanden belastet, der im Regelfall (noch) nicht leistungsfähig ist. Ihre Wiedereinführung *erhöht* die Abhängigkeit Volljähriger von ihrer Familie, was jugendpolitisch nicht wünschenswert ist. Der Leistungsfähigkeit der einzelnen Familie kann durch Aufnahme der Studiengebühren in den BAföG-Bedarfssatz *oder* durch Ermäßigung bis zum vollständigen Erlaß der Studiengebühren Rechnung getragen werden - natürlich nur mit großem bürokratischen Aufwand, weil zumindest am Anfang zur Obstruktion *alle* Studierenden Befreiungsanträge stellen werden. Die Verweigerung der Immatrikulation zur Durchsetzung einer Vorauszahlung aller Studenten mit Rückzahlung nach Befreiung, wie sie bei den Studentenwerksbeiträgen praktiziert wird, dürfte am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz scheitern. Nach Ablehnung der Befreiungsanträge kann dann zwar beim Studenten ein Vollstreckungsversuch gemacht werden, aber der wird regelmäßig fruchtlos verlaufen und die Universitätskasse kann sich an der Pfändung des Unterhaltsanspruchs gegen die Eltern versuchen. - Das eigentliche Problem ist in vielen Fällen die *Leistungsbereitschaft* der Familien oder deren Einschätzung durch die jungen Leute, die bei ihren Eltern nicht betteln möchten und jedenfalls oft nicht bereit sind, unwillige Eltern zu verklagen oder auf dem Umweg über BAföG-Vorausleistungen vom Amt verklagen zu lassen. Sie möchten von der Herkunftsfamilie unabhängig werden; sie sind junge Erwachsene, die auf eignen Füßen stehen möchten. Bei Einführung von Studiengebühren ist daher mit einer massiven Protestwelle zu rechnen.

Die Nachfinanzierungs-idee

Diese Idee will das Problem der Inanspruchnahme der Familien wegschaffen. **Der Studierende soll selbst zahlen, aber erst dann, wenn er über ein auskömmliches Erwerbseinkommen verfügt.**

Die Zahlungspflicht wird also einerseits *zeitlich* hinausgeschoben und andererseits an den Ausbildungserfolg geknüpft, der sich im Vorhandensein und in der *Höhe* des Erwerbseinkommens auswirkt. Von einem positiven Erfolg des Studiums auf das Erwerbseinkommen kann man auch bei Studienabbrechern ausgehen; auch sie haben in der Regel etwas gelernt.

Die Rücksichtnahme durch Nachfinanzierung ist nur bei *unterhaltsabhängigen Normalstudenten* (unter 30 Jahren) erforderlich. *Erwerbstätige Nebenher- oder Teilzeitstudenten*, bei denen der Beruf bereits im Vordergrund steht und nicht nur der Studienfinanzierung dient, können Studiengebühren - jedenfalls ab einer zu bestimmenden Einkommenshöhe - sofort bezahlen.

Die Zahlungspflicht der Normalstudenten könnte wie folgt gestaltet werden:

1. Der Semesterbetrag ist erst *zehn Jahre nach Ablauf des betreffenden Semesters* fällig. Die Fälligkeit ist auf Antrag aus sozialen Gründen zeitlich hinauszuschieben. Der Anspruch erlischt mit dem Tode oder beim Eintritt der Erwerbsunfähigkeit, spätestens mit der Vollendung des 60. Lebensjahres, weil er aus dem Erwerbseinkommen beglichen werden soll.
2. *Wer die Hochschule wechselt*, muß - schon wegen der Fälligkeitsregel - *nacheinander* an verschiedene Hochschulen zahlen. Entscheidungen früher besuchter Hochschulen über den Aufschub der Fälligkeit sind auf Antrag des ehemaligen Studierenden auch für später besuchte Hochschulen ohne erneute Sachprüfung verbindlich.
3. Die Hochschule hat gegen den Studierenden einen Anspruch von DM 1.500,- pro Semester. Die Höhe muß über den oben erwähnten DM 1.000,- liegen, weil die Zahlung im Gegensatz zu normalen Studiengebühren nicht sofort fällig wird.
4. Der Betrag kann sich für spätere Studiensemester im Zuge der allgemeinen Kostenerhöhung erhöhen, aber der auf einem bestimmten Studiensemester beruhende Betrag bleibt bis zum Zeitpunkt der Fälligkeit (also bei rechtzeitiger Zahlung - auch nach Aufschub) unverändert. Er soll sich insbesondere *nicht durch die Berechnung von Zinsen erhöhen* - abgesehen von Verzugszinsen in banküblicher Höhe.

Diese Regeln stehen in Widerspruch zu den Bestimmungen des LGebG über die Fälligkeit (§ 15: "nach Vornahme der Amtshandlung mit der Gebührenfestsetzung") und die Verjährung (§ 21: drei Jahre nach der Amtshandlung); die Nachfinanzierung bedarf also einer Gesetzesänderung auf Landesebene. Es dürfte sich auch empfehlen, den Hochschulen gesetzlich das Recht einzuräumen, den ehemaligen Studenten *nach dem ersten Hochschulabschluß* das Angebot eines Abschlags bei vorzeitiger Zahlung zu machen.

Anträge auf zeitliche Verschiebung der Fälligkeit aus sozialen Gründen wird es nach 10 Jahren wohl von mindestens 20 % der ehemaligen Studierenden geben. Der größte Teil der Antragsteller werden Frauen in der Familienphase sein, die kein nennenswertes Erwerbseinkommen haben. Die Quote der völlig uneinbringlichen Ansprüche dürfte bei 10 % liegen. Aber die Hochschulen werden gut daran tun, zunächst einmal wesentlich vorsichtiger zu kalkulieren.

Probleme der Nachfinanzierung

Die Hochschulen benötigen die Einnahmen jedoch - wie bei Studiengebühren - während der Studienzeit, die ihnen Kosten verursacht. Wie kann die *zeitliche Lücke* überbrückt und der *Verwaltungsaufwand* minimiert werden, der mit der zeitlichen Verschiebung und mit der Einkommensabhängigkeit der Zahlungspflicht verbunden sein wird?

Für das Problem der zeitlichen Lücke sind verschiedene Lösungen denkbar:

1. *Das Land hilft den Hochschulen*, die zeitliche Lücke zu überbrücken, indem es in den nächsten 10 Jahren - z.B. aus Privatisierungserlösen - ein Drittel der später maximal zu erwartenden Einnahmen sofort und ohne Rückzahlungspflicht zur Verfügung stellt. Für Baden-

Württemberg wären das bei 250.000 Studenten mindestens 250 Mio DM jährlich.

2. Das Problem wird von jeder Hochschule selbst *mit Hilfe von Kapitalmarktkrediten* gelöst, die samt aller Zinsen erst 10 Jahre später fällig sind. Dabei kann die Hochschule durch vorsichtige Kreditaufnahme dazu beitragen, daß Zins und Tilgung nicht alle Zahlungen der Studenten vollständig aufzehren und möglichst Jahr für Jahr mehr übrigbleibt.

Im Vergleich zu den heute diskutierten Studiengebührenmodellen mit DM 1.000,- pro Semester wäre *der finanzielle Erfolg für die Hochschulen* in beiden Modellen der Lückenschließung in etwa derselben Höhe gewährleistet, weil man davon ausgeht, daß alle BAföG-Empfänger Gebührenerlaß und darüberhinaus ein wesentlicher Teil der Studierenden Gebührenermäßigung oder -erlaß erhält. Man rechnet daher nur mit einem durchschnittlichen *Jahres-Erfolg* in Höhe von DM 1.000,- pro Student.

Zur *Minimierung des Verwaltungsaufwands* kann die Hochschule ihre Studentenverwaltung von vornherein auf die Aufgaben der späteren Inkassoverwaltung einrichten *oder* mit Partnern für Finanzdienstleistungen zusammenarbeiten, die an der studentischen Klientel langfristig interessiert sind und deshalb gegen mäßiges Entgelt das Inkasso übernehmen. Bei der Einschreibung müßten in beiden Fällen Daten erfaßt werden, die es erleichtern, nach der Exmatrikulation Kontakt zu den ehemaligen Studenten zu halten. Dazu wird eine genaue Erfassung des einwohnermelderechtlichen Hauptwohnsitzes mit Hilfe des Personalausweises oder einer Meldebescheinigung gehören.

Für beide Probleme der Nachfinanzierung - die Lückenschließung und den Verwaltungsaufwand - ist es entscheidend, sie *als rein ökonomisch-administrative Probleme zu begreifen* und dementsprechende Lösungsansätze zu wählen. Es sollte keine landesweite Behörde geschaffen werden, sondern auf den Wettbewerb vertraut werden. Daher sollte jede Hochschule selbst entscheiden, welche Aufgaben sie mit eigenen Mitarbeitern lösen will und welche sie mit Hilfe von finanzkräftigen Partnern angehen will, denen sie die Inkassoverwaltung und/oder die Vorfinanzierung übertragen und mit denen sie sich vielleicht auch die Ausfallrisiken vertraglich teilen kann.

Nachfinanzierte Studiengebühren und Globalhaushalt

Studiengebühren sind eine typische Einnahmeform von Globalhaushalten - gleichgültig, ob sie sofort oder später eingenommen werden. Sie fließen den Hochschulen und nicht dem Land zu; sie entlasten den Landeshaushalt in keiner Weise, sondern müssen unter allen Umständen zusätzliche Einnahmen der Hochschulen bleiben, die selbst entscheiden, was sie mit diesen Einnahmen finanzieren: Personal, Investitionen in Bauten oder Geräte oder Verbrauchsausgaben. Schon vor der Einführung von Globalhaushalten kann durch sogenannte Haushaltsvermerke sichergestellt werden, daß die Einnahmen den Hochschulen verbleiben und ihnen nicht nur zusätzliche Ausgaben in allen Bereichen ermöglichen, sondern auch Rücklagenbildung zur Ansparung für größere Projekte, die die Finanzkraft eines einzelnen Haushaltsjahres überschreiten.

Alleingang eines Bundeslandes?

Der Landesgesetzgeber hat bei einem isolierten Vorgehen,

also wenn er nicht wartet, bis die anderen Bundesländer mitmachen, nur zu erwägen, ob zuviele Studenten außer Landes gehen oder Studienbewerber aus anderen Bundesländern von vornherein fernbleiben werden. Er sollte darauf setzen, daß besser finanzierte Hochschulen attraktiver sein werden als weiterhin unterfinanzierte. Bei richtig finanzierten Globalhaushalten wird es ohnehin einen lebhaften Wettbewerb der Hochschulen um die Studierenden geben; sie werden sich bemühen, die Studierenden davon zu überzeugen, daß es sinnvoll ist, trotz des Finanzierungsbeitrags zu kommen oder zu bleiben.

In den ZVS-Studiengängen ist ein pragmatisches Vorgehen gegenüber denjenigen Studierenden zu empfehlen, die gegen ihre Ortspräferenz an eine Hochschule in Baden-Württemberg verwiesen wurden. Man sollte sie von der Gebührenpflicht ausnehmen, und zwar auch in den Folgesemestern, solange sie durch Zulassungsbeschränkungen für höhere Semester an einem Ortswechsel in ein anderes Bundesland gehindert sind.

Die Internationalisierung des Studiums braucht unter dem Nachfinanzierungskonzept nicht zu leiden. Die *Austauschstuden* zahlen in der Regel Studiengebühren an ihrer Heimatuniversität weiter und die Gaststudenten werden nicht zur Kasse gebeten. Die anderen *ausländischen Studierenden*, die für ein ganzes Studium kommen, sind es in der Regel gewohnt, überall in der Welt der besuchten Universität Studiengebühren bezahlen zu müssen, die sie oft aus einem Stipendium decken können. Die Nachfinanzierung kommt bei ihnen - im Gegensatz zu den "Bildungsinländern" - schon aus Gründen der Beitreibbarkeit nicht in Betracht; sie sollten daher eine Sofortgebühr von DM 1.000,- zahlen.

Nachwort zum System der Studienfinanzierung

Der gegenwärtige gesamtgesellschaftliche Konsens geht dahin, daß der Hochschulbesuch unentgeltlich zu sein und daß grundsätzlich die Familie für den Lebensunterhalt des Studierenden aufzukommen habe. Soweit die Familie zur vollen Gewährung des Lebensunterhalts nicht in der Lage ist, tritt der Staat mit dem BAföG ein, das einen Zuschuß- und einen zinsfreien Darlehensanteil enthält. Der Darlehensanteil belastet nicht die Familie, sondern den Studenten selbst in seinem späteren Leben, es sei denn ihm wird dies aus sozialen Gründen dann später doch noch erlassen.

Es darf aber nicht übersehen werden, daß die Leistungen des Familienlastenausgleichs die Familien pro Student mit durchschnittlich DM 400,- pro Monat (bis zu DM 5.000,- pro Jahr) entlasten bzw. bei der Unterhaltsgewährung unterstützen. Der Familienlastenausgleich ist ebenso steuerfinanziert wie die Kosten der Hochschulausbildung. Eine reinliche Scheidung zwischen der Tragung der Kosten des Lebensunterhalts und der Kosten der Ausbildungsstätte gibt es also schon bisher nicht.

Nur die institutionellen Kosten der Hochschulausbildung sind bisher voll steuerfinanziert. Der studentische *Lebensunterhalt* wird heute

- * solidarisch-gesamtgesellschaftlich finanziert
 - durch den Familienlastenausgleich;
 - durch BaföG;

- * letztlich zum größeren Teil privat finanziert
 - durch die Unterhaltsleistungen der Familien an die Studierenden;
 - durch die Studierenden selbst,
 - soweit sie während des Studiums eigenes Vermögen einsetzen;
 - soweit sie während des Studiums einer Erwerbsarbeit nachgehen;
 - soweit sie nach dem Studium BAföG-Darlehen zurückzahlen müssen.

Eigentlich besteht das Bedürfnis nach einer systematischen Neuordnung. Dabei müßte gemäß den Vorschlägen von Michael Daxner (a.a.O., S. 231), die sich die GRÜNEN durch einen Beschluß ihres Bundesparteitags zueigen gemacht haben, der Unterhaltsanspruch der Volljährigen gegen ihre Familien und damit auch der Familienlastenausgleich ersetzt werden durch ein umlagefinanziertes Ausbildungsgeld zur Deckung des Lebensunterhalts im Umfang von DM 1.000,- pro Monat (DM 12.000,- pro Jahr). Den darüberhinausgehenden Bedarf kann der Studierende durch Erwerbsarbeit neben dem Studium oder durch die Aufnahme verzinslicher Darlehen während der Examensphase decken. Der Belastung des späteren Erwerbseinkommens mit 4 % steht der Vorteil gegenüber, für den Lebensunterhalt eigener volljähriger Kinder künftig nicht mehr aufkommen zu müssen. Davon würden gerade die Familien mit mehreren Kindern profitieren.

Würde man auf ein solches System der Ausbildungsförderung eine nach denselben Grundsätzen mitfinanzierte Studiengebühr von DM 1.500,- pro Semester (DM 3.000,- pro Jahr) draufsatteln, dann würde sich die Belastung des Erwerbseinkommens von 4 auf 5 % erhöhen. Eine solche systematische Neuregelung kann nur der Bundesgesetzgeber leisten. Sie erfordert in der Übergangszeit eine steuerfinanzierte Subvention in zweistelliger Milliardenhöhe. Es kann auf absehbare Zeit nicht mit einer Realisierung gerechnet werden.

**Für den Landesgesetzgeber,
der die Unterfinanzierung seiner Hochschulen nicht länger hinnehmen will,
bleibt nur der Schritt zu nachfinanzierten Studiengebühren.**