

Quelle: Freie Hansestadt Hamburg
<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/pressemeldungen/2003/maerz/27/pressemeldung-2003-03-27-bwf-01.html>

**Vortrag von Hamburgs Wissenschaftssenator Jörg Dräger, Ph.D.
auf der Bayerischen Rektorenkonferenz in München am 27. März 2003**

**Bildungsdarlehen statt BAföG –
Plädoyer für eine grundlegende Reform der Studienfinanzierung**

Es gilt das gesprochene Wort.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

das deutsche Hochschulwesen befindet sich in einem umfassenden Reformprozess: eine *inhaltliche* Studienreform durch das Bachelor/Master-System geht einher mit einer *organisatorischen* Reform, die zu autonomeren und eigenständigeren staatlichen Hochschulen führt. Die *finanzielle* Reform des Hochschulwesens haben wir bisher jedoch weitgehend ausgeklammert. Gerade jetzt sollten wir aber die Chance nutzen, das *gesamte* Hochschulwesen inklusive der Finanzierung zu reformieren.

Ein Hochschulstudium ist eine Investition, die sich lohnt. Darauf müssen wir in Deutschland bei Studierenden und Hochschulen stärker hinweisen. Eine solche Sichtweise – die der Investition und nicht nur die der Kosten – ist als Ausgangspunkt auch für die Neuordnung der Hochschulfinanzierung geeignet. Im Folgenden möchte ich anhand von vier Thesen aufzeigen, dass – statt nur einer weiteren Diskussion über den Sinn und Unsinn von Studiengebühren – unsere vordringliche Aufgabe die Neuordnung der Studienfinanzierung ist, dass diese sozial gerecht ausgestaltet werden kann und dass die dafür entstehenden Kosten für den Staat darstellbar sind. Ohne eine solche geeignete Finanzierungsmöglichkeit sind Studiengebühren – richtigerweise – politisch auch nicht durchsetzbar.

Unser Hochschulwesen mit seiner fast ausschließlich staatlichen Finanzierung wird heute nicht allen Anforderungen einer modernen Gesellschaft gerecht. Deutschland hat – erstaunlicherweise trotz des Verzichts auf Studiengebühren – eine niedrige Akademikerquote. Lediglich 16 Prozent eines Altersjahrganges schließen bei uns eine erste Hochschulausbildung ab. Der Mittelwert aller OECD-Staaten – bei allen Schwierigkeiten des Vergleichs – liegt bei 23 Prozent. Und trotz

– oder vielleicht gerade wegen – des Verzichts auf Studiengebühren ist die soziale Bildungsmobilität in unserem Land zu gering. Von 216.000 Arbeiterkindern nehmen nur 25.000 bzw. 12 Prozent ein Studium auf, während von 69.000 Beamtenkindern insgesamt mehr als 50.000 bzw. 72 Prozent eine Hochschulausbildung beginnen. Hinzu kommt, dass der Anteil der Arbeiterkinder seit Jahren stagniert, während der Anteil der Beamtenkinder steigt.¹

Langfristig können wir uns einen im internationalen Vergleich so niedrigen Akademikeranteil nicht leisten. Und wir können uns auch nicht leisten, einen so großen Teil des vorhandenen Potenzials an Begabung nicht zu nutzen; wir benötigen es dringend. Gerade in Bezug auf unsere geringe Bildungsmobilität ist der internationale Vergleich aufschlussreich: Denn Länder mit Studiengebühren wie Kanada, Australien oder die USA haben einen größeren Anteil an Nicht-Akademiker-Kindern an ihren Hochschulen als Deutschland.² Demnach entscheidet zumindest nicht die Frage der Erhebung von Studiengebühren allein darüber, ob Kinder aus Nicht-Akademiker-Familien studieren und wie hoch der Bevölkerungsanteil mit akademischer Ausbildung ist.

Eine erhöhte Bildungsmobilität ist auch eine Frage sozialer Gerechtigkeit, denn ein Hochschulstudium erzielt eine attraktive Rendite.³ Für Deutschland geht man von einer Rendite von 8-9 Prozent aus, in den USA sind es (trotz Gebühren) ca. 15 Prozent und in Großbritannien sogar 17 Prozent.⁴ Nur wenn breite Schichten – unabhängig von gesellschaftlichem Status und finanziellen Mitteln ihrer Eltern – an dieser Renditeaussicht teilhaben, kann man von Chancengerechtigkeit sprechen. Vor allem bildungsferne Schichten überschätzen heute die Kosten der Bildung und unterschätzen ihren Ertrag. Hier gilt es, stärker zu werben und den Renditeaspekt – jenseits der klassischen Argumentation entsprechend dem bildungsbürgerlichen Ideal – stärker in den Vordergrund zu rücken.

Zusammenfassend lautet dann meine erste These: **Bildung lohnt sich – auch in finanzieller Hinsicht. Diese Tatsache muss bei der laufenden Hochschulreform stärker ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden.**

In einem besteht überwiegend Einigkeit in der Bildungspolitik: Die deutschen Hochschulen sind im internationalen Vergleich nicht ausreichend finanziert. So

¹ Lt. 16. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks (2000)

² Lt. Capital 22/2000 (OECD).

³ Die Rendite ergibt sich aus dem Vergleich der Kosten für das Studium und des entgangenen Einkommens in dieser Zeit mit dem späteren höher zu veranschlagenden Einkommen eines Akademikers. Es fließen jedoch auch Aspekte wie geringeres Risiko von Arbeitslosigkeit oder höhere Steuersätze ein.

⁴ Lt. OECD-Studie „Bildung auf einen Blick“, Ausgabe 2002

geben Deutschland und die USA zwar mit ca. einem Prozent den gleichen Anteil des Bruttoinlandsprodukts an *staatlichen* Mitteln für ihre Hochschulen aus. Dem steht aber in den USA ein *privater* Mittelzufluss gegenüber, der die Einnahmen der Hochschulen verdoppelt.

Die Möglichkeiten zusätzlicher *staatlicher* Finanzierung sind bei uns heute ausgeschöpft, nicht so jedoch die der *privaten* Finanzierung. Deshalb sage ich deutlich: Die staatliche Finanzierung muss in Zukunft neben Spenden und Sponsoring auch durch Studiengebühren ergänzt werden. Gebühren können die dringend benötigte verbesserte Ausstattung der Hochschulen sicherstellen. Ich sage aber ebenso deutlich: Kein Rückzug des Staates aus der Hochschulfinanzierung! Gebühren decken immer nur den kleineren Teil der Kosten. Der Staat muss daher auch in Zukunft eine ausreichende Basisfinanzierung gewährleisten. Die Hochschulen sollen die Gebühren eigenständig erheben und zu 100 Prozent eigenständig verwenden dürfen.

Aber nicht nur die zusätzlichen Finanzmittel werden die Studienqualität steigern. Studiengebühren sind zugleich qualitätssteigernd und selbstregulierend – und damit ein Steuerungsinstrument, das wir im Rahmen des laufenden Reformprozesses an den Hochschulen dringend benötigen. Denn Gebühren schaffen eine neue Beziehung zwischen Hochschulen und Studierenden: Gerade in der Lehre werden die Hochschulen *auch* zu Dienstleistern und die Studierenden *auch* zu Kunden. Hochschulen werden mehr als bisher um Studierende konkurrieren; Studienqualität und Studienangebot erhalten einen neuen, verbesserten Stellenwert. Und Hochschulen werden sich aufgrund der Gebühren stärker für ihr Angebot und ihre Qualität vor den Studierenden rechtfertigen müssen.

Meine zweite These lautet damit: **Gebühren sind finanziell und strukturell eine sinnvolle und notwendige Ergänzung zur bisherigen Hochschulfinanzierung. Der Staat muss private Finanzierung zulassen und die Einführung von Studiengebühren ermöglichen.** Das vom Bund erlassene Verbot von Studiengebühren im Rahmen der 6. Novelle des HRG ist daher falsch und Hamburg wird eine entsprechende Normenkontrollklage vor dem Bundesverfassungsgericht erheben.

Studiengebühren stellen ohne Zweifel eine zusätzliche finanzielle Belastung für Studierende dar. Aber: Nicht ihre Einführung ist sozial ungerecht, sondern ihre Ausgestaltung *kann* es sein. Daher darf es ohne flankierende und vorangehende Maßnahmen – und hier ist eine entscheidende Rolle des Staates zu sehen – keine

Einführung von Studiengebühren geben. Denn es liegt im Interesse der gesamten Gesellschaft, Studierwilligen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft und ihren Finanzen ein Studium zu ermöglichen.

Bei den flankierenden Maßnahmen geht es zunächst darum, mögliche *Eingangsbarrieren* zu verhindern. Das Recht der Gebührenerhebung kann nur den Hochschulen zukommen, die sich an die „Need-Blind-Admission“ halten. Die finanziellen Verhältnisse der Bewerber dürfen also keine Rolle bei der Zulassungsentscheidung spielen. Das ist an guten internationalen Hochschulen selbstverständlich.

Dazu müssen aber die Hochschulen ihren Bewerbern eine Studienfinanzierung anbieten können. Die entscheidende flankierende Maßnahme des Staates ist deswegen die vorangehende Entwicklung eines idealerweise Eltern-unabhängigen Bildungsdarlehens, welches neben den Lebenshaltungskosten auch mögliche Studiengebühren abdecken kann. Damit werden reale und mentale Barrieren beim Zugang zur Hochschule vermieden: Für den Studierwilligen wird nicht der *aktuelle* finanzielle Status zum Zeitpunkt der Entscheidung für oder gegen ein Studium maßgeblich sein. Vielmehr kann ihn die *Aussicht* auf die erhöhte Einkommenschance im späteren Berufsleben ermutigen, ein Studium zu beginnen und das Darlehen in Anspruch zu nehmen.

Aber auch die *Austrittsbarrieren* nach Studienabschluss dürfen nicht zu hoch sein – dies ist eine häufig zu wenig beachtete Bedingung. Ein Schuldenberg am Ende des Studiums mit festen Zins- und Tilgungsraten könnte zu viele abschrecken. Bei möglicher weiterer wissenschaftlicher Qualifikation, Familienplanung, Arbeitslosigkeit oder auch Krankheit würden diese Belastungen nicht leistbar sein. Insofern sollte ein Studienfinanzierungsmodell auch angemessene *Rückzahlungskonditionen* haben, beispielsweise eine Rückzahlung proportional zum späteren Einkommen. Wer weniger verdient, zahlt weniger oder zumindest weniger schnell zurück – eine entscheidende Komponente der sozialen Absicherung.⁵

Diese Rahmenbedingungen für eine zukünftige Studienfinanzierung lassen sich zu meiner 3. These zusammenfassen: **Die Entwicklung einer tragfähigen Studienfinanzierung muss der Einführung von Studiengebühren vorausgehen. Bildungsdarlehen können die Sozialverträglichkeit der**

⁵ Umgekehrt kann man auch überlegen, ob und in welchem Maße besonders gut verdienende Absolventen überproportional viel zurückzahlen sollten.

Studiengebühren gewährleisten. Sie sollten möglichst elternunabhängig⁶ und mit einkommensabhängiger Rückzahlung angeboten werden. Da Bildung sich lohnt, bedarf es im Allgemeinen keiner Stipendienfinanzierung⁷, ein Modell eines vollständig rückzahlbaren Darlehens reicht.

Für eine solche Darlehensfinanzierung möchte ich abschließend ein Modell entwickeln und dabei aufzeigen, dass wir uns dieses leisten können.⁸ Folgende grundlegende Annahmen mache ich dabei: Ich gehe von jährlich 280.000 Studienanfängern aus. Ein Drittel von ihnen wird für fünf Studienjahre eine finanzielle Unterstützung in Anspruch nehmen. Das sind deutlich mehr Studierende, als heute in den Genuss einer finanziellen Unterstützung während des Studiums kommen. Die jährlich ausgezahlte Summe soll außerdem dabei nicht nur wie bisher das BAföG mit durchschnittlich 4.000⁹ Euro pro Jahr die Lebenshaltungskosten abdecken, sondern zusätzlich eine elternunabhängige Finanzierungsmöglichkeit von Studiengebühren in Höhe von bis zu 2.500 Euro pro Jahr eröffnen. Das durchschnittliche Darlehen pro Darlehensnehmer beträgt damit bei voller Ausschöpfung des Gebührenanteils 6.500 Euro per annum.

In der Studienphase übernimmt in meinem Modell der Staat die Zinslasten für die Studierenden und leistet damit einen erheblichen finanziellen und psychologischen Beitrag zur Akzeptanz der Studienfinanzierung. Hier veranschlage ich einen Zinssatz von 5 Prozent. Erst nach Studienabschluss und Berufseinstieg werden die Absolventen einkommensabhängig Zinszahlung und Tilgung übernehmen müssen.

Zur Bewertung eines solchen Modells sind drei Fragen entscheidend: Sind die Rückzahlungskonditionen für den einzelnen Hochschulabsolventen verträglich gestaltbar? Was bedeutet ein solches Modell für die Hochschulen? Und kann sich der Staat die Kreditbeschaffung dieser Summe leisten?

Zunächst die Sicht des Absolventen: Seine durchschnittliche Investition ins Studium – Lebenshaltung und Gebühren zusammengerechnet – liegt zum Studienabschluss bei 32.500 Euro. In den ersten fünf Jahren nach

⁶ Eine elternunabhängige Darlehensgewährung bedingt, dass die Rückzahlungskonditionen ausreichend schmerzhaft sind, um nicht-bedürftige Studierende auf andere Finanzierungsmöglichkeiten zurückgreifen zu lassen. Sie müssen aber gleichzeitig so gestaltet sein, dass sie die Bedürftigen nicht von der Aufnahme eines Studiums abhalten.

⁷ Leistungsstipendien werden die Hochschulen auch weiterhin vergeben, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit sicher zu stellen.

⁸ Wie jede Modellrechnung basiert die folgende auf einer Reihe von Annahmen und ist mit Ungenauigkeiten behaftet. Sie kann aber als Richtschnur für die Entwicklung einer tragfähigen Bildungsfinanzierung dienen.

⁹ Die durchschnittliche Höhe des BAföG beträgt heute 326 Euro pro Monat und wird von 21,4 Prozent der Studierenden in Anspruch genommen.

Studienabschluss verdient ein Akademiker durchschnittlich 37.000 Euro pro Jahr.¹⁰ In den Jahren danach dürfte sein durchschnittliches Einkommen bei 45.000 Euro liegen. Wenn wir jetzt einen durchschnittlichen Rückzahlungssatz von 8 Prozent des Bruttoeinkommens¹¹ ansetzen, ergeben sich monatliche Raten von zunächst 250 und später 300 Euro. Das ist meines Erachtens leistbar, und damit lässt sich die Rückzahlung einschließlich Zinsen und Tilgung innerhalb von 13 Jahren für die Absolventen bewerkstelligen.

Jetzt der Blick auf die Hochschulen: In diesem einfachen Modell würden die Hochschulen pro Jahr 3.5 Mrd. Euro erhalten. Dieses würde zu einer nachhaltigen finanziellen Verbesserung der Hochschulen und damit der Studienbedingungen führen.

Zuletzt der Blick auf den Staat: Bei voller Inanspruchnahme des Gebührenanteils würden dann pro Jahr ca. 3 Mrd. Euro in Deutschland als Bildungsdarlehen ausgeschüttet. Nach 17 Jahren gleichen sich die Auszahlungen an aktuell Studierende mit den Rückzahlungen der Ehemaligen aus. Bis dahin ist das Gesamtvolumen der Studienfinanzierung auf ca. 24 Mrd. Euro angewachsen.

Die jährlichen Kosten ergeben sich aus den Darlehenszinsen während der Studienphase sowie dem Finanzbedarf für das Ausfallrisiko. Es muss selbstverständlich davon ausgegangen werden, dass nicht jeder Absolvent in der Lage sein wird, die Rückzahlung zu leisten: zu geringes Einkommen, Krankheit oder andere Gründe können dazu führen. Ich setze dafür ein Ausfallrisiko von 15 Prozent an. D.h., 15 Prozent der früheren Darlehensnehmer kommen ihrer Rückzahlungsverpflichtung nicht nach.¹² Nach der Anlaufphase kommen dann pro Jahr auf den Staat Belastungen von ca. 450 Mio. Euro für Zinsen und etwa 450 Mio. Euro für das Ausfallrisiko zu. Damit belaufen sich die Gesamtkosten auf ca. 900 Mio. Euro pro Jahr.

Zur Frage, ob sich der Staat ein solches System leisten kann, stelle ich einen Vergleich mit den heutigen BAföG-Zahlungen an: Die Zuschussanteile für das BAföG betragen im Jahr 2002 681 Mio. Euro zuzüglich 50 Mio. Euro an BAföG-Zinszuschüssen und Erstattung von Darlehensausfällen. Das sind dann jährliche Gesamtkosten von ca. 730 Mio. Euro. Eine Umstellung der Studienfinanzierung

¹⁰ Konservative Schätzung, da nach Berechnungen von Financial Times Deutschland und IG Metall bereits das *Einstiegs*gehalt bei durchschnittlich zwischen 36.000 Euro (FH-Absolventen) und 45.000 Euro (Promovierte) p.a. liegt.

¹¹ Die Diskussion der steuerlichen Absetzbarkeit von Bildungsinvestitionen ist hier und im Folgenden nicht geführt und berücksichtigt.

¹² Dies entspricht in etwa den internationalen Vergleichswerten (USA/Kanada 17 Prozent, Schweden 10-15 Prozent).

wäre mit überschaubaren zusätzlichen Kosten für den Staat in Höhe von ca. 170 Mio. Euro pro Jahr möglich. Dem steht aber ein hoher zusätzlicher Nutzen in Form einer verbesserten Hochschulausstattung, stärkerer Orientierung an den Bedürfnissen der Studierenden und insgesamt höherer Studienqualität gegenüber. Ich bin der Meinung, dass allein diese Effekte die zusätzlichen Kosten überkompensieren. Bezieht man dann noch in die Überlegungen die immerhin 1,3 Mrd. Euro jährlich¹³ an Kindergeld ein, die heute den Eltern von Studierenden bezahlt werden, dann ließe sich eine solche Bildungsfinanzierung ggf. sogar kostenneutral für den Staat gestalten. Denn sachlich begründbar ist es eigentlich nicht, dass einem jungen Erwachsenen in der Hochschulausbildung diese Gelder nicht direkt zufließen, sondern den Umweg über seine Eltern nehmen.

Zusammenfassend lautet meine 4. These damit: **Ein bundesweites Darlehensmodell zur Studienfinanzierung inklusive möglicher Gebühren ist für Staat wie Studierende finanzierbar. Es lässt sich grundsätzlich im finanziellen Rahmen der heutigen BAföG- und Kindergeld-Kosten realisieren.**

Meine Damen und Herren, ich weiß, dass Studiengebühren ein kontroverses Thema sind. Ich bin aber sicher, dass alle davon profitieren werden: die Studierenden, die Hochschulen und unsere Gesellschaft insgesamt. Ich möchte dafür plädieren, dass wir als erstes die Studienfinanzierung reformieren und damit die Voraussetzungen für Studiengebühren schaffen. Ein solches finanzierbares und sozial verträgliches Modell habe ich Ihnen heute vorgestellt. Studiendarlehen sind eine faire Lösung, denn diejenigen finanzieren das Modell, die in erster Linie Vorteile erlangen: der Staat *und* die Studierenden. Letztere zahlen aber erst und nur, wenn sich die Hochschulbildung für sie gelohnt hat.

Es wäre schön, wenn wir das Thema auf diese Weise gemeinsam voranbringen könnten.

¹³ Kindergeldzahlungen wurden im Februar 2003 für 671.153 Kinder im Studium gezahlt. Aus dem durchschnittlichen Zahlbetrag von jährlich 1.098 Euro ergibt sich ein Volumen von fast 1,3 Mrd. Euro. Kinder von Angehörigen und Versorgungsempfängern im öffentlichen Dienst sind in diesen Zahlen nicht berücksichtigt.