

Hintergrundpapier

Kai Gehring MdB

September 2008

Grüne Studien- und Hochschulfinanzierung

Breitere Wege auf den Campus – Hochschulen ausbauen, Studium finanzieren

Inhalt:

- Aktuelle Herausforderung der Studien- und Hochschulfinanzierung
- Bewertung aktueller Finanzierungsinstrumente
- Ausblick: Grüne Strategien zur Studien- und Hochschulfinanzierung

Inhalt

I. Studien- und Hochschulfinanzierung

1) Einleitung: Neue Wege zu mehr Bildungsgerechtigkeit

1. Aktuelle Herausforderungen für die Studien- und Hochschulfinanzierung

1.1 Studienfinanzierung

- 1) Soziale Lage der Studierenden
- 2) Bildungstrichter und verschärfte soziale Selektion
- 3) Steigende Zugangshürden zum Campus
- 4) Wachsender Fachkräftemangel
- 5) Internationalisierung des Studiums
- 6) Studieren mit Kind

1.2 Hochschulfinanzierung

- 1) Strukturelle Unterfinanzierung des Hochschulsystems
- 2) Demographische Entwicklung und steigende Studienberechtigtenzahlen
- 3) Neue Studienstrukturen durch Bologna-Prozess

2. Bewertung aktueller Finanzierungsinstrumente des Bundes

2.1 Studienfinanzierung

- 1) BAföG
- 2) Stipendien
- 3) Studienkredite

2.2 Hochschulfinanzierung

- 1) Studiengebühren
- 2) Hochschulpakt I
- 3) Exzellenzinitiative

II. Ausblick: Grüne Strategien zur Studien-/ Hochschulfinanzierung

1. Studienfinanzierung

2. Hochschulfinanzierung

I. Studien- und Hochschulfinanzierung

1) Einleitung: Neue Wege zu mehr Bildungsgerechtigkeit

Bildungschancen werden in Deutschland vererbt. Ob jemand studiert oder nicht, hängt so stark wie in kaum einem anderen OECD-Land von der sozialen und ethnischen Herkunft ab. Dieser Zusammenhang beschreibt eine tiefgreifende Ungerechtigkeit: Die Chancen auf Teilhabe an akademischer Bildung werden für junge Menschen aus armen sowie bildungsfernen Elternhäusern eklatant verletzt. Dieser unhaltbare Zustand hat sich in den vergangenen Jahren nicht verbessert, sondern sogar weiter verschlechtert. Daher ist es höchste Zeit, die Durchlässigkeit im Bildungs- und Hochschulsystem deutlich zu erhöhen. Andernfalls kann dem Fachkräfte- und Akademikermangel in Zeiten des demografischen Wandels nicht wirksam entgegen gesteuert werden.

Seit Jahren ist bekannt, dass wir zu wenig Studierende und AbsolventInnen haben. Das Ziel, dass 40% eines Altersjahrgangs studieren, ist unter der Großen Koalition wieder in weitere Ferne gerückt, nachdem es unter Rot-Grün fast erreicht wurde. Die zu niedrige AkademikerInnenquote hat fatale Folgen: Wir verfehlen internationale Standards bei der Bildungsbeteiligung, vergeuden Potenziale und Begabungen junger Menschen, verspielen Chancen für wissenschaftliche Innovationen und gefährden wirtschaftliche Dynamik und nachhaltige Entwicklung.

Diese Trends müssen endlich umgekehrt werden. Auf dem Weg in die Wissensgesellschaft dürfen wir kein Talent zurücklassen, sondern brauchen deutlich breitere Zugänge zum Campus sowie ein Studium ohne Hürden. Ursache für steigende Zugangshürden ist die chronische Unterfinanzierung der Hochschulen und die unzureichende Studienfinanzierung. Blieb eine der beiden Säulen unverändert, dann wäre unser Hochschulsystem nicht in der Lage, gerechter, leistungsstärker und zukunftsfest zu werden. Deshalb müssen die Hochschulen besser finanziert und das Studium besser gefördert werden.

Das vorliegende Hintergrundpapier beschreibt Ausgangspunkte und unsere grünen Wege für einen neuen Aufbruch in der Studien- und Hochschulfinanzierung. Wir erörtern zunächst die wichtigsten aktuellen Herausforderungen, vor denen die Studien- und Hochschulfinanzierung aus grüner Sicht steht. In einem zweiten Schritt werden die bestehenden Instrumente des Bundes zur Studien- und Hochschulfinanzierung bewertet, um daraus abschließend zentrale Ziele für künftige grüne Reformschritte abzuleiten.

Dabei werden die **konzeptionellen Leitlinien und inhaltlichen Projekte** deutlich, die wir dazu in dieser Legislaturperiode erarbeitet und vertreten haben.

Zum Weiterlesen und Informieren wird im Anschluss an die jeweiligen Kapitel auf eine Auswahl der **wichtigsten parlamentarischen Initiativen** und weiterführende Materialien hingewiesen.

1. Aktuelle Herausforderungen für die Studien- und Hochschulfinanzierung

1.1 Studienfinanzierung

1) Soziale Lage der Studierenden

Die umfangreichsten und aktuellsten Daten zur sozialen Lage der Studierenden liefert die 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks¹. Danach verfügen Studierende des Jahres 2006 über monatliche Einnahmen in durchschnittlicher Höhe von 770 €. Damit ist ihre Kaufkraft gegenüber der letzten Erhebung im Jahr 2003 um knapp 5% gesunken – eine überaus problematische Entwicklung. Die Spannweite der monatlich zur Verfügung stehenden Einnahmen ist beträchtlich. Immerhin ein Drittel der Studierenden erreicht noch nicht einmal den nach BAföG bzw. Rechtssprechung festgelegten Bedarfssatz von ca. 640 €.

Zentrale Quellen zur Finanzierung des Lebensunterhalts der Studierenden sind die Unterstützung durch das Elternhaus (90% aller Studierenden in einer durchschnittlichen Höhe von 448 €) und der eigene Verdienst durch studentische Nebenjobs (60%, 308 €). Erst mit weitem Abstand folgt die Förderung nach dem BAföG (23%, 376 €). Der Anteil der Studierenden, die allein vom BAföG leben (können), liegt bei gerade einmal 2%. Neben den aufgeführten Hauptquellen der Studienfinanzierung gibt es noch eine Reihe weiterer Finanzierungsquellen (z.B. Studienkredite), die insgesamt gesehen aber nur eine nachgeordnete Rolle spielen.

Nach ihrer Einschätzung gefragt, gehen nur noch rund 60% (im Jahr 2003: 65%) der Studierenden im Sommersemester 2006 von einer gesicherten Finanzierung ihres Studiums aus, 40% halten sie für prekär. Mit sinkender sozialer Herkunft erhöht sich dabei der Anteil der Studierenden, die ihre Studienfinanzierung als nicht gesichert betrachten.

Ein grünes Studienfinanzierungskonzept muss der sich verschlechternden finanziellen Lage der Studierenden etwas entgegen setzen.

2) Bildungstrichter und verschärfte soziale Selektion

Auch zur Frage des sozial selektiven Hochschulzugangs liefert die 18. Sozialerhebung wichtige Antworten. Grundsätzlich hängt die Entscheidung für oder gegen ein Studium von vielfältigen individuellen und institutionellen Faktoren ab. Zu ihnen gehören jedoch vor allem soziale Merkmale der Herkunftsfamilie, wie Bildungsstand, Migrationshintergrund und Elterneinkommen. Diese führen bei gleichen Leistungen zu unterschiedlichen Entscheidungen bei den individuellen Bildungswegen. Dabei gilt: Ob ein Kind in den Hörsaal gelangt oder nicht, hängt maßgeblich vom Bildungsstatus und Geldbeutel der Eltern ab.

Da diese Einflussfaktoren nicht erst beim Studieneintritt wirksam werden, besteht die Bildungsbiographie aus einer Mehrfach-Selektion, in deren Ergebnis die Chancen der Kinder von AkademikerInnen und der von Nicht-AkademikerInnen zunehmend auseinander driften. Die Folgen der an jedem Übergang zur nächsten Bildungsstufe wirksamen sozialen Selektion werden in Form des so genannten „Bildungstrichters“ anschaulich. Er besagt: Von 100 Kindern aus Nicht-Akademiker-Familien überqueren lediglich 23 die Schwelle zur Hochschule. Von 100 Akademiker-Kindern gelangen dagegen 83 in Hörsäle und Seminarräume. Arbeiterkinder sind damit Exoten auf dem Campus.

¹ Isserstedt, Wolfgang/ Middendorff, Elke/ Fabian, Gregor/ Wolter, André (2007): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006. 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Herausgegeben durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bonn und Berlin.

Die Entwicklung in der sozialen Zusammensetzung der Studierenden verlief in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten nahezu unverändert in die gleiche Richtung: Der Anteil aus der sozialen Herkunftsgruppe „hoch“ stieg kontinuierlich an, während sich der Anteil an Studierenden vor allem aus den unteren beiden Herkunftsgruppen reduzierte. Bildungsmobilität und Durchlässigkeit haben also stark nachgelassen. Auch im europäischen Vergleich² zeichnet sich Deutschland durch eine besonders starke soziale Auslese beim Zugang zu Universitäten und Fachhochschulen aus: Das deutsche Hochschulsystem gleicht einem Kastenwesen – das müssen wir ändern.

3) Steigende Zugangshürden zum Campus

Nicht alle jungen Menschen, die die allgemeine Hochschulreife oder Fachhochschulreife erlangt haben, beginnen ein Studium. Grund dafür können freiwillige Entscheidungen gegen eine akademische Ausbildung sein – oder aber Zugangshürden vor dem Campus, die die Aufnahme eines Studiums verzögern oder gar verhindern. Die regelmäßigen Befragungen von Studienberechtigten der Hochschul-Informationssystem GmbH (HIS) liefern aufschlussreiche Daten zu dieser Frage.³

Allgemein konstatiert HIS eine seit 2002 sinkende Studier- bzw. Übergangsquote und steigende Zugangshürden. Die Übergangsquote von Hochschulreife zu Studienaufnahme liegt derzeit zwischen 68% und 76% (je nach Erhebungsmethode). Ein relevanter Anteil der „Studienverzichter“ tut dies freiwillig. Es gibt jedoch eine große Zahl junger Menschen, die gern ein Studium aufgenommen hätten, aber aufgrund verschiedener Zugangshürden darauf verzichten müssen. Dazu zählen v. a. finanzielle Restriktionen wie die Belastung durch Studiengebühren und/oder BAföG-Schulden (rund ein Viertel aller Studienverzichter). Die weiteren Zugangshürden wie unüberschaubare Studiendauer (32%) und Wartezeiten vor Studienbeginn (5%) deuten zudem auf mangelhafte Studienbedingungen sowie fehlende Studienplätze hin – beides ist auf eine unzureichende Hochschulfinanzierung zurückführbar.

Damit sind die zentralen Zugangshürden vor dem Campus genannt: Studiengebühren bzw. die alternativ angebotenen Gebührenkredite mit Verschuldungsgarantie, unzureichende BAföG-Förderung und fehlende Studienplätze. Letztere äußern sich wiederum in hohen Zulassungsbeschränkungen (NC) und langen Wartezeiten.⁴ Neben den jungen Studierwilligen, die ihren Ausbildungswunsch nicht realisieren können, sind die Haupt- und Realschulabsolventen die Leidtragenden. Denn sie werden von zehntausenden Abiturienten ohne Studienperspektive auf dem ohnehin stark angespannten Ausbildungsmarkt verdrängt. Zwischen der Ausbildungsmisere und der Hochschulkrise besteht also ein enger Zusammenhang.

Eine verhältnismäßig neue Hürde entsteht durch die ineffizienten und intransparenten Bewerbungs- und Auswahlverfahren an den Hochschulen. Nicht nur sind diese mit hohem Kostenaufwand für StudienbewerberInnen und Hochschulen verbunden. Viele Studienplätze bleiben auf diese Weise unbesetzt, weil aufgrund von Mehrfachbewerbungen für jeden Studieninteressierten mehrere Plätze reserviert werden, von denen letztlich nur einer in Anspruch genommen wird. Für ein Nachrückverfahren ist es dann meist zu spät.

Viele der genannten Zugangshürden treffen junge Leute aus bildungsfernen und einkommensschwachen Schichten am stärksten. Die im vorangegangenen Abschnitt genannten sozialen Selektionsprozesse vor den Hörsaalüren verschärfen sich dadurch weiter. Verantwortliche Hochschulpolitik muss dies überwinden.

² Siehe EU-Studentenreport des Hochschul-Informationssystems (HIS), September 2008

³ Heine, Christoph / Spangenberg, Heike / Willich, Julia (2008): Studienberechtigte 2006 ein halbes Jahr nach Schulabschluss - Übergang in Studium, Beruf und Ausbildung. HIS: Forum Hochschule 4/2008. Herausgegeben durch HIS-Hochschul-Informationssystem GmbH, Hannover.

⁴ Nahezu die Hälfte aller Studienangebote weist zum Wintersemester 2008/09 eine Zulassungsbeschränkung auf.

Grüne Initiativen und Materialien dazu:

Beschluss der Bundestagsfraktion vom 11. September 2008: „Ohne Bildung? Keine Chance! Aufbruch für ein gerechtes und kreatives Bildungssystem“

Flyer der Bundestagsfraktion vom 1. April 2008: „Zahlst du noch oder studierst du schon? Studiengebühren kosten Bildungschancen“ (Bestell-Nr.:16-121)

Flyer der Bundestagsfraktion vom 26. März 2008: „Un(i)gerecht. Grüne Ideen für bessere Hochschulen“ (Bestell-Nr.: 16-117)

Bundestagsantrag des Abgeordneten Kai Gehring u.a. vom 20. Juni 2007: „Studentische Mobilität durch bundeseinheitliche Mindeststandards bei Hochschulzulassung und -abschlüssen sicherstellen“, Drucksache 16/5759, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/057/1605759.pdf>

4) Wachsender Fachkräftemangel

Die aktuellen hochschulpolitischen Herausforderungen müssen auch vor dem Hintergrund des wachsenden Akademiker- und Fachkräftemangels diskutiert werden. Verschiedenen Schätzungen zufolge fehlen der deutschen Wirtschaft derzeit allein knapp 100.000 IngenieurInnen. Bis zum Jahr 2020 wächst diese Lücke voraussichtlich auf 240.000 Stellen. Aber auch HochschulabsolventInnen anderer Fächer fehlen: Allein um die bis 2013 ausscheidenden AkademikerInnen zu ersetzen, werden nahezu alle jungen Menschen gebraucht, die bis dahin die Hochschule verlassen. Jede zusätzlich entstehende Stelle kann so nicht besetzt werden.

Der durch den Fachkräftemangel entstehende volkswirtschaftliche Verlust wird auf ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts (in 2007 also über 20 Mrd. €) geschätzt. Jede unbesetzte offene Stelle ist eine vergebene Chance, da sie wirtschaftliche Dynamik, Innovationsfähigkeit und damit die Schaffung weiterer Stellen – auch für geringer Qualifizierte – gefährdet.

Die Gründe für den Fachkräftemangel in Deutschland sind vielschichtig. Dazu gehören ein unzureichender Arbeitsmarktzugang ausländischer Fachkräfte, eine verfehlte bzw. zu kurzsichtige Personalpolitik der Unternehmen, mangelnde Weiterbildungsaktivitäten und insbesondere fehlende Ausbildungskapazitäten an den Hochschulen. Schließlich liegt die Studienanfängerquote in Deutschland mit nur 37% deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 53%. Durch eine zukunftsgerichtete Studien- und Hochschulfinanzierung muss dieser Wert auf über 40% angehoben werden.

5) Internationalisierung des Studiums

Bei der Internationalisierung des Studiums gehört Deutschland zur internationalen Spitzengruppe – sowohl in Bezug auf den Anteil ausländischer Studierender (12,5%), als auch bzgl. der Mobilität deutscher Studierender ins Ausland (16% haben zumindest vorübergehend im Ausland studiert). Beide Werte sind zudem in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen. Gleichzeitig stagniert jedoch der Anteil der BildungsinländerInnen.⁵

Fast die Hälfte der BildungsausländerInnen⁶ kommt aus Staaten mit einem vergleichsweise geringen Pro-Kopf-Einkommen. Hauptfinanzierungsquellen der BildungsausländerInnen sind eigene Erwerbstätigkeit (zu 39%) und die Eltern (zu 31%). 12% der Einnahmen werden durch Stipendien bereitgestellt. Mit durchschnittlich 654 € verfügen BildungsausländerInnen über deutlich weniger Mittel als deutsche Studierende. Ungefähr die Hälfte der ausländischen StudienanfängerInnen bricht das Studium in Deutschland vorzeitig ab. Hauptursache dafür sind Integrations- und Finanzierungsprobleme.

⁵ in Deutschland studierende MigrantInnen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im deutschen Bildungssystem erworben haben

⁶ ausländische Studierende mit im Ausland erworbener Hochschulzugangsberechtigung

Bei der Auslandsmobilität deutscher Studierender ist die soziale Herkunft eine entscheidende Einflussgröße. Studierende aus der oberen sozialen Herkunftsgruppe haben doppelt so häufig studienbezogene Auslandserfahrungen wie diejenigen aus sozial schwachen Schichten. Dies verwundert nicht, da die persönliche Einstellung zu einem Auslandsaufenthalt am häufigsten von der erwarteten finanziellen Mehrbelastung durch einen Auslandsaufenthalt beeinflusst wird. Zur Finanzierung des Auslandsstudiums dienen in erster Linie die Eltern (78%), Stipendien (62%) und eigenes Vermögen (45%) als Finanzierungsquellen.⁷

Konzepte zur Studienfinanzierung müssen sich auch daran messen lassen, inwiefern sie die Auslandsmobilität von Studierenden aller sozialen Herkunftsgruppen unterstützen und ein erfolgreiches Studium in Deutschland für ausländische Studierende fördern.

Grüne Initiativen und Materialien dazu:

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Krista Sager, Kai Gehring u.a. vom 18. September 2007: „Internationalisierungsstrategie der Bundesregierung in Wissenschaft und Forschung“, BT-Drucksache 16/6473, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/064/1606473.pdf>

6) Studieren mit Kind

Die Vereinbarkeit von Studium und Elternschaft zu fördern, ist ein zentrales Anliegen moderner Hochschulpolitik. Der Anteil der Studierenden mit Kind liegt seit Jahren relativ konstant zwischen 6 und 7%.⁸ Zwei Drittel der studierenden Eltern haben ein Einzelkind im Alter von bis zu sechs Jahren. Etwa jede/r sechste Studierende mit Kind ist alleinerziehend. Eltern im Studium stammen oft aus sozial schwächeren Herkunftsgruppen als Studierende ohne Kind. Mehr als die Hälfte aller studierenden Eltern ist nebenher erwerbstätig, so dass ihnen weniger Zeit fürs Studieren bleibt.

Eltern im Erststudium haben im Durchschnitt 1.178 € und damit anderthalb mal so viel wie ihre kinderlosen KommilitonInnen zur monatlichen Verfügung. Dafür sind vor allem Einkünfte aus der erhöhten eigenen Erwerbstätigkeit verantwortlich. Der BAföG-Anteil ist bei Studierenden mit und ohne Kind identisch. Gleichzeitig betrachten Studierende mit Kind ihre Studienfinanzierung vergleichsweise selten als sichergestellt.

Die dargestellten Daten zeigen, dass eine verbesserte Unterstützung von Studierenden mit Kind auf vielfältigen Ebenen erfolgen muss. Neben einem passgenauen, bedarfsorientierten Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten geht es vor allem um zielgerichtete finanzielle Hilfen. Solche Unterstützungsleistungen können dazu beitragen, sowohl finanzielle Probleme zu vermeiden, als auch zeitliche Konflikte zwischen Studium und Erwerbstätigkeit abzubauen. Auf diese Weise kann eine zielgenaue Studienfinanzierung die Vereinbarkeit von Studium und Elternschaft fördern.

Grüne Initiativen und Materialien dazu:

Beschluss des Arbeitskreises 5 der Bundestagsfraktion vom 24. April 2007: „Hochschulen familienfreundlich gestalten – Elternschaft, Studium und Wissenschaft vereinbar machen“

⁷ Der größte Teil der Daten stammt aus: Isserstedt, Wolfgang / Link, Judith (2008): Internationalisierung des Studiums - Ausländische Studierende in Deutschland - Deutsche Studierende im Ausland. Ergebnisse der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Herausgegeben durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bonn und Berlin.

⁸ Der größte Teil der Daten stammt aus: Middendorf, Elke (2008): Studieren mit Kind. Ergebnisse der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem. Herausgegeben durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bonn und Berlin.

Bundestagsantrag des Abgeordneten Kai Gehring u.a. vom 6. Mai 2008: „Wissenschaft als Beruf attraktiver machen – den wissenschaftlichen Nachwuchs besser unterstützen“, Bundestagsdrucksache 16/9104, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/091/1609104.pdf>

1.2 Hochschulfinanzierung

1) Strukturelle Unterfinanzierung des Hochschulsystems

Die Hochschulen in Deutschland sind seit Jahren eklatant unterfinanziert. Diese unhaltbare Situation darf nicht länger hingenommen und ignoriert werden. Der Zustand der deutschen Hochschulen ist über weite Strecken beschämend für ein Land, dessen Reichtum als Kulturnation und Wissensökonomie einzig in den Fähigkeiten der hier lebenden Menschen liegt.

Konkret macht sich die Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen vor allem bemerkbar in

- unzureichenden Finanzmitteln für den laufenden Betrieb von Studium und Lehre für die derzeit eingeschriebenen Studierenden auf einem qualitativ angemessenen Niveau,
- dem aufgelaufenen Mittelbedarf für die aufgrund unterlassener Investitionen in der Vergangenheit dringend fällige Sanierung maroder Bausubstanz an den Hochschulen („Modernisierungs- und Investitionsstau“)
- und dem ab sofort zusätzlich fälligen Finanzbedarf für die in den kommenden Jahren stark steigenden Studienanfängerzahlen (s.o.).

Der Grad der Unterfinanzierung sowie der genaue bundesweite Umfang der Lücke laufender Ausgaben und des Investitionsstaus an deutschen Hochschulen lassen sich quantitativ nicht exakt belegen, sondern lediglich herleiten und schätzen.

Ein wichtiger Indikator ist einerseits die relative Entwicklung der staatlichen Ausgaben für die Hochschulen: Die Ausgaben (Grundmittel) für Forschung und Lehre liegen gemessen am BIP heute deutlich unter dem Wert von 1975. Der Anteil der Hochschulen am steigenden gesellschaftlichen Wohlstand ist danach also gesunken. Schon allein sehr konservative Schätzungen über das Ausmaß der Unterfinanzierung bei den laufenden Mitteln bewegen sich zwischen 2,7 und 4,5 Mrd. € pro Jahr. Hinzu kommt ein einmaliger investiver Nachholbedarf in Höhe von mindestens 4 Mrd. €. Immobilienexperten der Hochschul-Informations-System GmbH (HIS) schätzen den Investitionsbedarf sogar auf bis zu 20 Mrd. €⁹.

Hilfreicher für eine realistische Einschätzung der Ausgangslage ist es allerdings, die gegenwärtigen **Investitionen in den Hochschulbereich im internationalen Vergleich** zu beleuchten. Der aktuelle OECD-Bericht „Bildung auf einen Blick 2008“ weist nach, dass die Bildungsdienstleistungen im Tertiärbereich in Deutschland im Jahr 2005 nur 0,63% des BIP ausmachen – nach Italien ist das der zweitniedrigste unter den ausgewiesenen OECD-Werten. Spitzenreiter sind die USA mit 2,26% (2005). Der OECD-Durchschnitt liegt immerhin bei 1,05%. **Die Differenz zwischen Deutschland und der OECD insgesamt beträgt im Jahr 2005 allein für die Hochschulen 9,42 Mrd. €. Hochgerechnet auf das Jahr 2008 entspricht dies einer Differenz von 9,98 Mrd. €¹⁰.** Die erhebliche Diskrepanz zwischen den Hochschulinvestitionen hierzulande und dem OECD-Durchschnitt drückt sich auch in deutlich niedrigeren Grundfinanzierungsmitteln pro Studierendem pro Jahr aus – die Ausgaben pro Kopf müssten in Deutschland demnach um 16% gesteigert werden, um den Standard des OECD-Durchschnitts zu erreichen.

⁹ Die HIS-Schätzung erscheint überaus plausibel. Allein an der Ruhr-Universität Bochum müssen in den nächsten Jahren 1 Mrd. EUR für dringende Instandsetzungen investiert werden.

¹⁰ Siehe dazu OECD-Bericht „Bildung auf einen Blick 2008“ und Hochschul-Gutachten von Prof. Grözingen im Auftrag der grünen Bundestagsfraktion „Teilhabe durch Ausbau der Studienplatzkapazitäten und Qualitätssteigerung der akademischen Ausbildung“

Klar ist: Auch hierbei handelt es sich um ein konservatives Szenario, da es zunächst die unterdurchschnittliche Ausstattung von Hochschulen hierzulande auffängt. Ob es aber ausreicht, sich am Durchschnitt der OECD-Länder zu orientieren, ist auch angesichts gewaltiger Anstrengungen für höhere Bildungsinvestitionen in anderen Ländern mehr als fraglich. Ein Ursprung für diese eklatante Unterfinanzierung liegt in der so genannten „Untertunnelungsstrategie“ der siebziger Jahre: Den damaligen „Studierendenberg“ wollte man schlicht und einfach „untertunneln“, indem man ihn als vorübergehendes Phänomen betrachtete und die Mittel der Hochschulen *nicht* an hob. Diese Strategie erwies sich allerdings als komplette Fehlplanung, da – anders als erwartet – die Studiennachfrage aufgrund steigender Studierneigung dauerhaft auf hohem Niveau verharrte. Die nun dauerhaft fehlenden Mittel wurden von Bund und Ländern jedoch nie nachgereicht.

Daran wird deutlich, dass eine erneute Untertunnelung des aktuellen Studierendenbergs keinesfalls in Frage kommt, sondern verantwortungslos wäre: Zum einen ist die Finanzausstattung der Hochschulen bereits so miserabel, dass sie weiter steigende Studierendenzahlen ohne zusätzliche Mittel schlicht und einfach nicht bewältigen können. Zum anderen gehen aktuelle Prognosen nicht von einem einmaligen Studierendenberg, sondern von einer langfristig höheren Studienplatznachfrage aus. Dieses muss auch Ziel einer zukunftsorientierten Hochschulpolitik für die Wissensgesellschaft sein.

Allein aufgrund des o.g. Ausmaßes der Unterfinanzierung sind die von unionsgeführten Landesregierungen eingeführten Studiengebühren kein geeignetes Instrument, die Finanzprobleme an den Hochschulen zu beheben. Abgesehen davon machen Studiengebühren den Hochschulzugang noch sozial selektiver und verengen ihn weiter. Daher kommen sie als Finanzierungsinstrument für uns weiterhin nicht in Frage.

Eine Abschaffung des geltenden Kapazitätsrechts löst die Probleme der Unterfinanzierung auch nicht. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Hochschulen bei einer Aufhebung der Kapazitätsverordnung die jeweils eigenen Studienplatzkapazitäten stark reduzieren würden. Dies verbessert zwar die Betreuungsrelationen für diejenigen, die noch einen Studienplatz ergattern können und vermindert insofern scheinbar den Finanzbedarf. Es verschärft jedoch den derzeit bereits bestehenden Studienplatzmangel dramatisch und führt so dazu, dass weniger Studienberechtigte einen Studienplatz finden und später als Fachkräfte dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Eine behutsame Flexibilisierung und deutliche Vereinfachung des überbürokratisierten und starren Kapazitätsrechts ist gleichwohl sinnvoll.

Im Kontext allgemeiner Unterfinanzierung ist auch die Forderung nach mehr Autonomie der Hochschulen zu betrachten. Bei maroder Bausubstanz, überfüllten Hörsälen und miserabel ausgestatteten Bibliotheken bedeutet mehr Selbstverwaltung lediglich mehr Mangelverwaltung. Steigende Autonomie ist dann sinnvoll, wenn sie einhergeht mit steigenden finanziellen Spielräumen und klaren gesellschaftspolitischen Zielvorgaben für die Hochschulen.

Für eine bessere Finanzierung des Bildungssystems haben wir mit dem Bildungssoli und der Erbschaftssteuerreform gute und realisierbare Vorschläge gemacht. Zudem wollen wir, dass ein Teil der Bildungsausgaben als Investition betrachtet wird. Selbstverständlich muss jede erdenkbare Demografierendite auf einzelnen Bildungsstufen im Bildungssystem verbleiben und u.a. für Qualitätsverbesserungen genutzt werden. Diese Punkte müssen beim Bildungsgipfel und in der Föderalismusreform II zur Sprache kommen. Wir brauchen hierbei Ergebnisse für mehr Bildungsinvestitionen – „finanzieren statt inszenieren“ ist das Gebot der Stunde.

Grüne Initiativen und Materialien dazu:

Bundestagsantrag der Abgeordneten Krista Sager, Kai Gehring u.a.: „Die finanziellen Grundlagen für den Bildungsaufbruch schaffen“ (in Arbeit, Beschluss in Kürze)

Beschluss der Bundestagsfraktion vom 11. September 2008: „Ohne Bildung? Keine Chance! Aufbruch für ein gerechtes und kreatives Bildungssystem“

2) Demographische Entwicklung und steigende Studienberechtigtenzahlen

Gegenwärtig sind knapp zwei Millionen Studierende an deutschen Hochschulen eingeschrieben. Diese Zahl könnte um bis zu einem Drittel steigen, wenn Bund, Länder und Hochschulen ausreichend Studienplätze zur Verfügung stellen.¹¹ Der Grund ist die in den nächsten 15 Jahren stark wachsende Anzahl der SchulabsolventInnen mit Studienberechtigung.

Wenn Bund und Länder die Hochschulen nicht durch Zugangshürden wie Studiengebühren, unzureichende Studienfinanzierung, fehlende Studienplätze und lokale NCs verriegeln, wird sich der Anstieg der Studienberechtigtenzahlen in einer gleichermaßen wachsenden Zahl von StudienanfängerInnen widerspiegeln. Im gesamten Prognosezeitraum bis zum Jahr 2020 sind in diesem Fall rund 700.000 zusätzliche StudienanfängerInnen zu erwarten. Aktualisierte Prognosen des CHE gehen sogar von noch höheren Zahlen sowie von einem bis über 2020 deutlich höherem Nachfrageniveau aus.

Nach Schätzungen der HRK beläuft sich der zusätzliche Kostenbedarf für einen entsprechenden Kapazitätsausbau (ohne Qualitätsverbesserung) auf 2,3 Mrd. € pro Jahr (bei 5.500 € pro Studienanfänger und Jahr). Unsere Berechnungen, die von einer besseren Ausstattung der Studienplätze (gemäß des OECD-Durchschnitts) ausgehen, ist in den Jahren von 2009 bis 2020 je nach erreichter Studierendenzahl mit einem **jährlichen Mehrbedarf von 6 bis 12 Mrd. €** zu rechnen.

Für den Anstieg der Studienberechtigtenzahlen sind vier Faktoren ausschlaggebend:

- **Geburtenstarke Jahrgänge** beenden die Sekundarstufe II (mit Ausnahme der ostdeutschen Länder).
- Durch die **Umstellung auf das achtjährige Gymnasium** strömen in zahlreichen Bundesländern zwei Abschlussjahrgänge gleichzeitig an die Hochschulen (doppelte Abiturjahrgänge).
- Die **Übergangsquote** von Schule zur Hochschule kann – je nach Entwicklung – die Zahl der StudienanfängerInnen weiter erhöhen.
- Die **Zahl der ausländischen StudienanfängerInnen** (vor allem BildungsausländerInnen) steigt aufgrund wachsender Internationalisierung vermutlich weiter an.

3) Neue Studienstrukturen durch Bologna-Prozess

Der grundlegendste Strukturwandel in der deutschen Hochschullandschaft der vergangenen Jahrzehnte – der Bologna-Prozess – bringt auch höhere Kosten mit sich: Die Einführung gestufter Studienabschlüsse (Bachelor und Master) mit modularisierten Studieninhalten, kleinen Lerngruppen und regelmäßiger Qualitätssicherung bedeutet einen um 15% erhöhten Betreuungs- und Finanzierungsbedarf. Nur so kann das Ziel erreicht werden, bis 2010 die Vergleichbarkeit der akademischen Abschlüsse zu erhöhen, die Mobilität von Lernenden und Lehrenden innerhalb Europas zu steigern und damit – als wichtigen Baustein der Lissabon-Strategie – einen gemeinsamen europäischen Hochschulraum zu schaffen.

In Deutschland sind zum Sommersemester 2008 zwei Drittel aller Studienangebote auf Bachelor- und Masterstudiengänge umgestellt. Bei der Umsetzung wurden jedoch zahlreiche Defizite deutlich, was sich insbesondere auf zwei Problemstränge zurückführen lässt.

- Zum einen wurde der erhöhte Betreuungsbedarf ignoriert. Stattdessen sollte der Bologna-Prozess aufgrund verkürzter Studiendauern und reduzierter Abbruchquoten vielerorts als „Sparmodell“ wirken. Auch für die aufwändige Neustrukturierung und Akkreditierung der neuen Studiengänge wurde kein zusätzliches Geld bereitgestellt.

¹¹ Der größte Teil der Daten stammt aus: KMK (2005): Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020; CHE (2007): Die Zukunft vor den Toren. Aktualisierte Berechnungen zur Entwicklung der Studierendenzahlen bis 2020; sowie Statistisches Bundesamt (2008): Studierende an Hochschulen. Vorbericht.

- Doch die Probleme sind nicht ausschließlich auf fehlende Mittel zurückzuführen. Aufgrund mangelnder Bereitschaft zur kritischen Überprüfung und Entrümpelung der bisherigen Studieninhalte wurden zahlreiche Diplom- und Masterstudiengänge schlicht und einfach verschult, verdichtet und dann als „Bachelor“ bzw. „Master“ umbenannt.

Es besteht die Gefahr, dass die mangelhafte Umsetzung (Verdichtung, Verschulung etc.), eine fehlende zeitliche Flexibilisierung der Studiengänge und die unzureichende finanzielle Unterstützung den grundsätzlich sinnvollen Bologna-Prozess insgesamt diskreditiert. Das ist unbedingt zu vermeiden, damit die Bologna-Ziele tatsächlich noch erreicht werden.

Grüne Initiativen und Materialien dazu:

Bundestagsantrag der Abgeordneten Krista Sager, Kai Gehring u.a. vom 08. Mai 2007: „Den Bologna-Prozess voranbringen - Qualität verbessern, Mobilität erleichtern und soziale Hürden abbauen“, Drucksache 16/5256, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/052/1605256.pdf>

Impulspapier von Kai Gehring vom 20. Juni 2008 zum Fachgespräch: „Generation unter Druck: Strategien zur Stärkung des Engagements Jugendlicher in Zeiten von Turbo-Abi und Turbo-Uni“, http://www.kai-gehring.de/fileadmin/user_upload/gruene_btf_gehring/politik/08/b/06-20_B_Positionspapier-BuergEngJug.pdf

2. Bewertung aktueller Finanzierungsinstrumente des Bundes

2.1 Studienfinanzierung

Betrachtet man das gesamte System der staatlichen Studienfinanzierung – also alle Geldströme, die aus öffentlichen Quellen ins Studium fließen – entpuppt sich ein nahezu unüberschaubares Bündel an Unterstützungszahlungen, Steuererleichterungen und Beihilfen in Höhe von insgesamt 7 Mrd. € (2004).¹² Direkte Geldleistungen an Studierende (v.a. BAföG, Stipendien, Waisengeld und Wohngeld) machen dabei lediglich 19% des gesamten Finanzvolumens aus. Sonstige Zuschüsse an Studierende (v.a. Entlastungen bei der Kranken- und Pflegeversicherung, subventionierte Wohnheimplätze, Mensamenüs und ÖPNV-Tickets) sind mit 37% der gesamten staatlichen Studienfinanzierung nahezu doppelt so umfangreich. Den größten Teil machen jedoch Geldleistungen an die Eltern der Studierenden aus (v.a. Kindergeld und verschiedene Steuerfreibeträge): 44% der gesamten staatlichen direkten und indirekten Unterstützung für Studierende.

Im internationalen Vergleich hat Deutschland damit eines der kompliziertesten und intransparentesten Studienfinanzierungssysteme. Dies produziert nicht nur hohe Verwaltungskosten, sondern verschleiert auch den oft wenig zielgenauen Einsatz der Mittel: Vor allem durch den hohen Anteil von Steuererleichterungen (Kinder-, Unterhalts- und Ausbildungsfreibetrag) fördert der Staat Studierende aus wohlhabenden Familien fast in gleichem Umfang wie Studierende mit einkommensschwacher Herkunft. Ein Studierender mit finanzschwachem Hintergrund erhält vom Staat im Schnitt 5720 € pro Jahr, und damit nur unwesentlich mehr als ein Studierender finanzstarker Herkunft (5136 €).

Ein Studienfinanzierungskonzept, das allen Studienberechtigten ein Studium ermöglicht und Bedürftige dabei zielgenau unterstützt, muss daher das gesamte System staatlicher Unterstützungsleistungen für Studierende ins Auge fassen. Im Folgenden werden die wichtigsten direkten staatlichen Unterstützungsinstrumente für Studierende analysiert.

¹² Alle Zahlen aus: Schwarzenberger, Astrid (2008): Public / private funding on higher education: a social balance. In Deutschland herausgegeben durch HIS Hochschul-Informationssystem, Hannover.

1) BAföG

Das BAföG trägt seit über 35 Jahren dazu bei, finanzschwachen und bildungsfernen Schichten den Zugang zu Hochschulreife und Hochschulstudium zu verbreitern. Mithilfe der staatlichen Ausbildungsförderung konnten über vier Millionen junge Menschen zusätzlich studieren. Als bislang tragende Säule der individuellen Studienfinanzierung hat sich das BAföG weitgehend bewährt. Denn ohne das BAföG wäre die bestehende soziale Selektion im Bildungssystem und insbesondere beim Hochschulzugang noch gravierender.

Dennoch besteht Reformbedarf in der Ausbildungsförderung. Die existierenden Regelungen des BAföG werden verschiedenen langfristigen Trends in Hochschulpolitik und Studierverhalten nicht ausreichend gerecht: So wird die staatliche Ausbildungsförderung nur für Master-Studiengänge geleistet, die auf einem Bachelor aufbauen (konsekutiver Master). Damit erschwert das BAföG bestimmte individuelle Bildungspfade (z. B. Bachelor – Berufseinstieg – nicht-konsekutiver Master) und wird der Erfordernis zum lebenslangen Lernen nicht gerecht. Die gilt umso mehr, als derzeit (mit wenigen Ausnahmen) nur BAföG-berechtigt ist, wer zu Ausbildungsbeginn höchstens 30 Jahre alt ist. Um die zunehmende Internationalisierung des Studiums zu unterstützen, müsste die Ausbildungsförderung zudem für Auslandsstudiengänge im gesamten Bologna-Raum nutzbar sein. Auch dem wachsenden Bedarf an Teilzeitstudienformen wird das BAföG noch nicht gerecht, da es derzeit nur eine Förderung einer Vollzeitausbildung vorsieht. Darunter leiden nicht zuletzt Studierende mit Kind.

Zudem bringen die Grundannahmen und die Ausgestaltung der Förderungsleistung prinzipielle Schwierigkeiten mit sich: Die letztlich für die Unterstützung der Kinder gedachten staatlichen Mittel aus dem Familienleistungsausgleich (Kindergeld, Kinderfreibeträge etc.) werden auch bei Studierenden (und damit volljährigen) Kindern weiter an die Eltern ausgezahlt. Bei der Bemessung der an die Studierenden auszahlenden BAföG-Summe wird dann auch das den Eltern zur Verfügung stehende Einkommen berücksichtigt, da das BAföG als subsidiäre Sozialleistung konzipiert ist und an die Unterhaltsverpflichtung der Eltern anknüpft. Verweigern die Eltern die Unterstützung, müssen die Kinder diese gerichtlich bei ihren Eltern einklagen oder auf ihnen zustehende Mittel verzichten. Würden wenigstens die den erwachsenen Kindern zugedachten staatlichen Familienleistungen direkt an diese ausgezahlt, würde dieses potenzielle Konfliktfeld etwas entschärft.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die fehlende Dynamisierung der Förderleistung: Bedarfssätze und Freibeträge werden nicht automatisch, sondern nur per Gesetzesnovelle an die Entwicklung von Lebenshaltungskosten und Einkommen angepasst. Die pauschalierten Fördersätze – z.B. für die Unterkunftskosten – werden zudem den regional sehr heterogenen Lebenshaltungskosten (z.B. Greifswald vs. München) nicht gerecht. Nicht zuletzt blieb die Einführung von Studiengebühren in einzelnen Bundesländern im BAföG völlig unberücksichtigt. Zwar ist es weiterhin vorrangiges grünes Ziel, die Campus-Maut komplett abzuschaffen. Nichtsdestotrotz muss die Ausbildungsförderung – z.B. durch höhere Freibeträge für erforderlichen Nebenerwerb – gewährleisten, dass gebührenpflichtige Studierende nicht zusätzlich benachteiligt werden, solange es Studiengebühren gibt.

Grüne Materialien und Initiativen dazu:

Bundestagsantrag des Abgeordneten Kai Gehring u.a. vom 31. Januar 2007: „Sofortmaßnahmen beim BAföG – Für mehr Zugangsgerechtigkeit und höhere Bildungsbeteiligung“. Bundestagsdrucksache 16/4158, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/041/1604158.pdf>

Änderungsanträge des Abgeordneten Kai Gehring u.a. im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages vom 13. November 2007 zum Entwurf des 22. Änderungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz, Ausschuss-Drucksachen.16(18)297a-g

2) Stipendien

Eine vollständige Übersicht über alle Studienstipendien in Deutschland existiert bislang nicht. Der 18. Sozialerhebung des DSW zufolge erhalten nur 2% der Studierenden ein Stipendium. Knapp die Hälfte

davon (17.400 Studierende bzw. 0,9%) werden von einem der elf Begabtenförderwerke unterstützt, die die entsprechenden Mittel wiederum aus dem Bundeshaushalt erhalten. Stipendien aus Ländermitteln sind nicht exakt zu quantifizieren, machen jedoch nur einen verschwindend geringen Anteil aus. Dies ist umso enttäuschender, als zumindest alle Länder mit Studiengebühren versprochen hatten, diese u.a. durch zusätzliche Stipendienprogramme abzufedern. Auch die Wirtschaft, die ihre Forderungen nach Studiengebühren immer mit dem – noch uneingelösten – Versprechen großzügiger Stipendieninitiativen begleitet hatte, kann den begrenzten Umfang ihrer Programme nicht beziffern. Der Vorschlag eines „Nationalen Stipendiensystems“, das u.a. mit Bundesmitteln die Auswirkungen der von einzelnen Ländern eingeführten Studiengebühren ausbügeln soll, ist daher wenig überzeugend.

Auch wenn derzeit außerdem 1.750 nichtstaatliche Stiftungen Studierende (sowie wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchs) monetär, ideell oder materiell fördern, bleibt Deutschland unterm Strich in Sachen Stipendien ein hochschulpolitisches Entwicklungsland.

Der äußerst begrenzte Umfang ist nicht der einzige Kritikpunkt an der stipendiengestützten Studienfinanzierung in Deutschland. Ein Teil der öffentlich finanzierten Begabtenförderwerke (für die anderen Stipendienggeber liegen keine Daten vor) unterstützt offenbar vor allem Studierende aus hohen sozialen Herkunftsgruppen. So verfügt (fast) jeder zweite Stipendiat der Friedrich-Naumann-Stiftung, der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Studienstiftung des Deutschen Volkes und der Stiftung der Deutschen Wirtschaft über ein so hohes Elterneinkommen, das keine Lebensunterhaltsfinanzierung durch die jeweilige Stiftung erforderlich ist. Zumindest bei diesen Begabtenförderwerken kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Praxis der Stipendienvergabe Bildungsungerechtigkeiten vermutlich eher verstärkt als sie auszugleichen.

Ohnehin eignen sich Stipendien nicht als zentrales Instrument der Studienfinanzierung. Anders als das an finanzielle Bedürftigkeit anknüpfende Sozialleistungsinstrument BAföG dienen Stipendien immer der Realisierung besonderer Förderzwecke. Dass es dabei nicht allein um die Förderung von wissenschaftlichen Leistungen oder gesellschaftlichem Engagement gehen muss, sondern zusätzlich auch die Unterstützung benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen im Vordergrund stehen kann, belegen die Vergabebilanzen anderer Förderwerke (z.B. Heinrich-Böll-Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung).

Grüne Materialien und Initiativen dazu:

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Kai Gehring u.a. vom 31. März 2008: „Nationales Stipendiensystem“, Drucksache 16/8677, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/086/1608677.pdf>

3) Studienkredite

Studienkredite können als zeitweise Überbrückung von Finanzierungslücken sinnvoll sein. Sie sollten aber allenfalls eine Ergänzung zu einer öffentlich finanzierten Studienfinanzierung sein. Denn auch Kredite können abschrecken: Für viele Studienberechtigte und Studierende ist dieses Instrument der Studienfinanzierung kein attraktives Angebot, sondern birgt oftmals unüberschaubare Verschuldungsrisiken.¹³ Die Aussicht auf einen Schuldenberg stellt für sie eine Belastung dar. Allein die anfallenden Zinsen können den ursprünglichen Kreditbetrag schnell übersteigen.

In Zusammenhang mit Studiengebühren können Studienkredite sogar mehr soziale Selektion statt mehr Sozialverträglichkeit bringen: Schließlich wird die Gebührenpflicht durch Kredite nur aufgeschoben, nicht aufgehoben. Im Falle einer hohen Verzinsung steigt die Gesamtbelastung zudem deutlich über den ursprünglich für Studiengebühren fälligen Betrag. Studierende aus einkommensschwachen Familien, die auf die Kredite angewiesen sind, müssen daher unterm Strich nicht weniger, son-

¹³ Die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der grünen Bundestagsfraktion macht deutlich, dass die Inanspruchnahme des von der Bundesregierung eingeführten KfW-Studienkredits einen Schuldenberg in Höhe von 60-90.000 € nach sich ziehen kann, den junge HochschulabsolventInnen nach ihrem Studium abtragen müssen.

dem *mehr* bezahlen als ihre Kommilitonen aus reicheren Elternhäusern. Häufig entscheiden sie sich jedoch komplett gegen ein gebührenpflichtiges Studium, da gerade Studierende aus armen Familien besonders zurückhaltend (risikoavers) sind, wenn es um Verschuldung geht.

Die neuen Studienkredite von Bund, Ländern und Banken dürfen das BAföG nicht unterhöheln und kein Notnagel für fehlende Stipendien sein.

Grüne Materialien und Initiativen dazu:

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Kai Gehring u.a. vom 13. März 2007: „Kenntnisstand der Bundesregierung über die Studienkredite der KfW-Förderbank“, Bundestags-Drucksache 16/4702, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/047/1604702.pdf>

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Kai Gehring u.a. vom 28. Dezember 2006: „Inanspruchnahme von Studienkrediten der KfW-Förderbank“, Bundestags-Drucksache 16/3979, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/039/1603979.pdf>

2.2 Hochschulfinanzierung

1) Studiengebühren

Seit dem Wintersemester 2007/08 mussten Studierende in zunächst sieben, jetzt sechs von 16 Bundesländern Studiengebühren bezahlen. Damit waren zeitweise bundesweit rund 70 Prozent der Studierenden von der Campus-Maut betroffen. Semesterstart bedeutet für den Großteil der Studierenden Zahltag.

Die Einführung allgemeiner Studiengebühren ist und bleibt ein hochschulpolitischer Irrweg. Unsere Befürchtungen haben sich bestätigt: Studiengebühren wirken sozial selektiv und schrecken ab. Daher wollen wir, dass Studiengebühren wie in Hessen wieder abgeschafft werden. Wir wollen kein Bezahl-Studium, das vor allem arme Studienberechtigte vom Studium abschreckt. Durch die Abschaffung der Studiengebühren in Hessen und die Entschärfung in Hamburg wird deutlich, dass die Studiengebühren-Front auch wieder bröckeln kann. In Ländern ohne Studiengebühren geht es weiterhin darum, Studiengebühren zu verhindern. Dies gilt umso mehr, weil es dafür kaum gesellschaftliche Akzeptanz gibt. Auch 70% aller Studierenden lehnt der zweiten „Gebührenkompass“-Umfrage der Universität Hohenheim zufolge Studiengebühren ab – seit ihrer Einführung mit steigender Tendenz.

AbiturientInnen, deren Eltern keinen dicken Geldbeutel haben, zahlen 1000 Euro im Jahr nicht aus der Portokasse. Daher belastet der Eintrittspreis zum Uni-Campus besonders Studienberechtigte aus einkommensarmen und hochschulfernen Familien. Die soziale Selektion vor der Hörsaal Tür verschärft sich mit Studiengebühren weiter. Studiengebühren verringern zudem die Attraktivität des Studiums und sind eine hohe Zugangshürde. In der Abwägung verschiedener Qualifizierungspfade nach dem Abitur wählen viele junge Menschen daher Alternativen zum Studium. Studiengebühren schrecken junge Menschen dabei nicht nur vom Studium ab, sondern leiten sie auf den Lehrstellenmarkt um. Beim Wettlauf um knappe Ausbildungsplätze verdrängen AbiturientInnen weniger qualifizierte Jugendliche. Wer die Campus-Maut einführt, verschärft somit auch die Probleme auf dem Ausbildungsmarkt. Die Abschreckungswirkung von Studiengebühren sorgt schon jetzt für weniger StudienanfängerInnen. Sie gefährden damit das Ziel, dass 40% eines Altersjahrgangs ein Studium aufnehmen und sich die AbsolventInnenquote auf europäisches Niveau erhöht.

Unser Ziel bleibt deswegen die Abschaffung bzw. Verhinderung von Studiengebühren. Solange es in den Bundesländern keine parlamentarischen Mehrheiten gegen das Bezahlstudium gibt, erwarten wir, dass die Landesregierungen folgende Mindeststandards umsetzen:

- die Einnahmen aus Studiengebühren keinesfalls zweckentfremden,
- ein unabhängiges und regelmäßiges Studiengebühren-Monitoring gewährleisten,
- Stipendienprogramme initiieren und etablieren,

- die Studierende bei der Verwendung von Einnahmen verbindlich beteiligen und
- für Studierende in besonderen Lebenslagen Ausnahmeregelungen verbindlich machen.

Grüne Materialien und Initiativen dazu:

Beschluss des Arbeitskreises 5 vom 07. März 2006 „Studien- und Bildungsfinanzierung“

Beschluss der Bundestagsfraktion vom 8. April 2008: „Jugendliche nach vorn - Grüner Aktionsplan für mehr Teilhabe“, Schlüsselprojekt 2: „Allgemeine Studiengebühren abschaffen“

Bundestagsantrag des Abgeordneten Kai Gehring u.a. vom 09. April 2008: „Auswirkungen von Studiengebühren evaluieren, Monitoringsystem umgehend aufbauen“, Bundestags-Drucksache 16/8749, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/087/1608749.pdf>

Flyer der Bundestagsfraktion vom 1. April 2008: „Zahlst du noch oder studierst du schon? Studiengebühren kosten Bildungschancen“ (Bestell-Nr.:16-121)

Gemeinsame Erklärung der grünen hochschulpolitischen Sprecher/innen aus Bund und Ländern vom 15. Oktober 2007: „Grüne konsequent gegen Studiengebühren Campus-Maut in den Ländern abschaffen!“

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Kai Gehring u.a. vom 01. November 2007 „Monitoring zu den Auswirkungen von Studiengebühren“, Bundestags-Drucksache 16/6922, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/069/1606922.pdf>

2) Hochschulpakt I

Um mit einem temporären Finanzierungsinstrument die Hochschulen für die steigenden Studienberechtigtenzahlen (s.o.) auszustatten, haben Bund und Länder nach zähen Verhandlungen im Juni 2007 den Hochschulpakt I vereinbart.¹⁴ Dass überhaupt eine gesamtstaatliche Vereinbarung zustande kam, ist v.a. dem Druck von Opposition und Verbänden zu verdanken. Bundesbildungsministerin Schavan sah bei der Föderalismusreform I ursprünglich ein Kooperationsverbot im Wissenschaftsbereich zwischen Bund und Ländern vor – und damit keinerlei bundespolitische Verantwortung für zehntausende zusätzliche Studienberechtigte vor den Hörsaal Türen. Ob der Hochschulpakt I diesen jungen Menschen in den kommenden Jahren wirklich den Weg in die Hörsäle öffnet, ist jedoch fraglich – denn die Bund-Länder-Vereinbarung hat grundlegende Konstruktionsfehler:

Der Hochschulpakt I ist in erster Linie unterfinanziert – aus zwei Gründen: Zum einen werden die von Bund und Ländern angesetzten und jeweils hälftig finanzierten Kosten in Höhe von 5.500 € pro zusätzlichem Studienanfänger und Jahr der Realität nicht gerecht. Gute Betreuungsrelationen und ausreichend Lehrbücher in den Uni-Bibliotheken lassen sich damit nicht bezahlen. Für teure Studienplätze in Medizin, Natur- und Ingenieurwissenschaften reicht der Betrag erst recht nicht. Die Hochschulrektorenkonferenz geht daher von durchschnittlichen Studienplatzkosten in Höhe von 7.400 € pro Jahr aus. Die durchschnittlichen Mittel, die die OECD-Länder pro Studienplatz aufbringen, belaufen sich jedoch auf ca. 10.600 €. Davon ausgehend fehlen hierzulande pro Studienplatz schon für eine im OECD-Vergleich nur durchschnittliche Ausstattung also weitere 3.200 € pro Jahr. Zum anderen stehen selbst die 5.500 € nicht voll zur Verfügung: Vom hälftigen Bundesanteil (2.250 €) werden allein 22,5% der Mittel für den bloßen *Erhalt* von Studienplätzen (in den neuen Ländern und den Stadtstaaten) aufgewendet. D.h. für *zusätzliche* StudienanfängerInnen stellt der Bund nur 1.745 € pro Kopf und Jahr bereit. Der ganze Rest müsste von den Ländern kommen. Die haben sich – anders als der Bund – im Hochschulpakt I jedoch zu keiner festen Summe verpflichtet. Erste Zahlen belegen die Vermutung, dass die Länder den Bundeszuschuss längst nicht bis zu den realen Studienplatzkosten aufstocken.

¹⁴ Vom Finanzvolumen war die Forschungsförderung jedoch Hauptbestandteil des Hochschulpakts I. 703 Mio. € stehen für die Vollkostenfinanzierung in der Forschung und nur 565 Mio. € für den Studienplatzaufbau zur Verfügung.

Ein weiterer Konstruktionsfehler des Hochschulpakts I ist seine Kurzsichtigkeit. Nur dreieinhalb Jahre nach der Unterzeichnung endet der Pakt I. Wie es in den Folgejahren weitergeht, wenn noch deutlich mehr junge Menschen an die Hochschulen strömen, lässt die Vereinbarung offen. Und die Verhandlungen für den Hochschulpakt II verlaufen schleppend. Hochschulverwaltungen brauchen jedoch langfristige Planungssicherheit, um Lehrpersonal einstellen und Hörsäle vergrößern zu können.

Der Verteilungsmechanismus des Hochschulpakts I ist zudem unflexibel und ineffizient. Statt mittels attraktiver finanzieller Anreize einen für das gesamte Bundesgebiet ausreichenden Aufwuchs zu gewährleisten, werden für jedes einzelne Bundesland starre Ausbauzahlen vorgegeben. Werden diese nicht erreicht, müssen das Land bzw. die Hochschulen die erhaltenen Bundesgelder zurückzahlen. Dabei werden sämtliche anderen Länder in Sippenhaft genommen: Verfehlt ein Land sein Ausbauziel, muss nicht nur das betreffende Land die Fördermittel zurückzahlen, sondern auch der Gesamtzuschuss des Bundes an *alle* Länder wird anteilig reduziert.

Anhand dieser Konstruktionsfehler wird deutlich: Der Hochschulpakt muss dringend überarbeitet werden, um den Herausforderungen des Studierendenhochs tatsächlich gerecht werden zu können. Der Ausbau unseres Hochschulsystems ist eine gesamtstaatliche Aufgabe mit höchster Priorität – als solche muss der Pakt endlich begriffen und zum Erfolg geführt werden. Dazu müssen Bund und Länder ihre Verantwortung erfüllen: intelligenter Anreize, mehr Geld und höhere Verbindlichkeiten sind künftig dringend vonnöten.

Grüne Initiativen und Materialien dazu:

Beschluss der Arbeitsgruppe Bildung, Forschung & Technikfolgenabschätzung (AG BFTA) vom 26. Oktober 2006: „Grüne Eckpunkte zum Hochschulpakt 2020“

Bundestagsantrag des Abgeordneten Kai Gehring u.a. vom 9. November 2006: „Hochschulpakt 2020 zum Erfolg bringen – Studienplätze bedarfsgerecht und zügig ausbauen“, Bundestags-Drucksache 16/3281, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/032/1603281.pdf>

Beschluss der Bundestagsfraktion vom 11. September 2008: „Ohne Bildung? Keine Chance! Aufbruch für ein gerechtes und kreatives Bildungssystem“

3) Exzellenzinitiative

Die Exzellenzinitiative wurde 2005 von Bund und Ländern ins Leben gerufen, um herausragende Forschung an Universitäten in Deutschland zu fördern. Dazu haben Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und Wissenschaftsrat drei Förderlinien (Graduiertenschulen, Exzellenzcluster und Zukunftskonzepte) ausgeschrieben. In zwei Wettbewerbsrunden wurden 2006 und 2007 über alle Förderlinien insgesamt 1,9 Mrd. Euro bewilligt. Diese Mittel stehen den Universitäten und ihren Partnerinstitutionen bis 2011 für Forschung und Nachwuchsförderung zur Verfügung. Sie werden zu 75% vom Bund und zu 25% vom Sitzland der jeweils siegreichen Universitäten getragen.

Als Instrument zur Förderung von Spitzenforschung kommt die Exzellenzinitiative nur einem Teil der Universitäten direkt zugute. An siegreichen Universitäten wiederum gibt es keinen Automatismus, dass prämierte Exzellenz in der Forschung überhaupt positive Auswirkungen auf die Studien- und Lehrbedingungen hat. Die Einheit von Forschung und Lehre gerät durch die einseitige Forschungsprämierung aus dem Gleichgewicht.

Die Exzellenzinitiative hat fraglos Aufbruch und Dynamik in der deutschen Hochschullandschaft ausgelöst. Nicht allein die prämierten Universitäten haben strukturelle Reformen in Angriff genommen, Profile gebildet und Strategien entwickelt. Vernetzung, Nachwuchsförderung und Internationalisierung wurden gestärkt. Der Wettbewerb steigert die internationale Reputation und Wahrnehmbarkeit des deutschen Hochschulsystems insgesamt. Das Interesse von Wirtschaft, ausländischen Hochschulen und internationalen SpitzenforscherInnen an einer Zusammenarbeit insbesondere mit den neun Exzellenzuniversitäten hat spürbar zugenommen.

Doch es bleiben auch wesentliche Kritikpunkte: Bei den Auswahlentscheidungen schnitten einzelne Regionen und Fächergruppen deutlich besser ab als andere. So fließt beispielsweise ein überproportionaler Anteil der Exzellenzmittel nach Bayern und Baden-Württemberg. Regionale Disparitäten werden auf diese Weise vertieft. Zudem waren geistes- und sozialwissenschaftliche Anträge stark unterdurchschnittlich erfolgreich. Es ist davon auszugehen, dass diese Verteilung auf in den Förderkriterien strukturell verankerte Benachteiligungen und nicht allein auf die unterschiedliche „Exzellenz“ der Anträge zurückzuführen ist. Beispiel hierfür ist der unflexible Zuschnitt der zweiten Förderlinie (Exzellenzcluster), der dem niedrigeren Drittmittelbedarf und den spezifischen Kooperationsbedürfnissen der Geistes- und Sozialwissenschaften nicht gerecht wird. Zudem wird mit der Exzellenzinitiative tendenziell die Hochschulpolitik der Länder belohnt, die in der Vergangenheit einseitig Forschung gefördert und gleichzeitig Investitionen in Lehre und Studienkapazitäten vernachlässigt haben. Hier schließt eine zentrale Kritik an: die fehlende Berücksichtigung von Lehrqualität im Exzellenzwettbewerb. Dem bisherigen Konzept zufolge kann eine Hochschule selbst dann „Spitzen-Uni“ werden, wenn sie miserable Lehr- und Studienbedingungen bietet. Gleichzeitig sind für Universitäten, die sich hier besonders auszeichnen, keine eigene Förderlinie und damit kein Anreiz vorgesehen.

Weitere kritische Aspekte der betreffen den hohen Aufwand für Beantragung und Begutachtung der Projekte. Zudem drohen Selbstverstärkungseffekte, die die deutsche Hochschullandschaft in ein undurchlässiges Zwei-Klassen-System führen könnten. So sind die ausgezeichneten „Spitzen-Unis“ in der Folge erfolgreicher bei der Akquise von Spenden und Fördergeldern sowie beim Abwerben von SpitzenwissenschaftlerInnen. Damit vergrößern sie ihren Vorsprung vor den nicht-prämierten Hochschulen weiter. Der Auf- und Abstieg einzelner Hochschulen erscheint damit immer unwahrscheinlicher. Asymmetrien werden verschärft.

Bund und Länder wollen im Jahr 2009 über eine Weiterführung der Exzellenzinitiative über 2012 hinaus entscheiden. Hierbei müssen die genannten Kritikpunkte berücksichtigt werden.

Grüne Initiativen und Materialien dazu:

Beschluss der Bundestagsfraktion vom 12.02.2008 zur grünen Forschungspolitik: „Neugier und Verantwortung“

Bundestagsantrag des Abgeordneten Kai Gehring u.a. vom 19.02.08: „Gute Lehre an allen Hochschulen gewährleisten, herausragende Hochschullehre prämiieren“, Bundestags-Drucksache 16/8211, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/082/1608211.pdf>

Bundestagsantrag des Abgeordneten Kai Gehring u.a. vom 25. Oktober 2006: „Exzellenzinitiative erweitern – herausragende Lehre prämiieren“, Bundestags-Drucksache 16/3094, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/030/1603094.pdf>

II. Ausblick: Grüne Strategien zur Studien-/ Hochschulfinanzierung

1. Studienfinanzierung

Die geschilderten Entwicklungen und Herausforderungen machen es notwendig, das bisherige Studienfinanzierungssystem weiterzuentwickeln und zu verbessern.

Ein grünes Modell der Studienfinanzierung sollte dabei derzeit an den Hochschulen unterrepräsentierte Gruppen aus einkommensarmen und hochschulfernen Elternhäusern überproportional fördern und so einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die soziale Selektion am Hörsaalzugang deutlich zu reduzieren. Es muss darum gehen, die Bildungsbeteiligung im tertiären Sektor dauerhaft zu steigern, indem die Potenziale und Talente von Studienberechtigten aus allen Herkunftsgruppen gehoben werden.

Grüne Studienfinanzierung muss helfen, den angemessenen Bedarf zum Lebensunterhalt während des Studiums – ggf. mittels verschiedener Förderinstrumente/-säulen – vollständig zu decken. Daneben ist es wichtig, eine flexible, den individuellen Bedürfnissen (z. B. Teilzeitstudium) entsprechende Inanspruchnahme der Studienförderung zu ermöglichen. Verschuldungsrisiken für Studierende müssen dabei so stark wie möglich begrenzt werden, da die potenzielle Verschuldung durch die Einführung von Studiengebühren bereits stark angewachsen ist.

Neben der notwendigen starken sozialen Komponente in der Studienfinanzierung sind Studierende bei der Förderung möglichst als eigenverantwortliche Subjekte zu behandeln und daher teilweise unabhängig von der Finanzkraft der Eltern zu fördern. Immer wichtiger wird es zudem, der Lebenssituation und den Unterstützungsbedürfnissen von Studierenden mit Kindern besonders Rechnung zu tragen.

Eine neue Studienfinanzierung muss dem Trend zum lebenslangen Lernen und der Einführung gestufter Studiengänge gerecht werden. Das individuell und gesellschaftlich stark gestiegene Interesse an einer Internationalisierung des Studiums ist zu berücksichtigen und macht dafür förderliche Regelungen erforderlich. Wir halten es für unerlässlich, dass die Studienfinanzierung weitgehend in staatlichen Händen und damit öffentlicher Verantwortung bleibt.

Diese und weitere Zielvorgaben sind notwendig, um ein gerechteres Studienfinanzierungsmodell zu entwickeln und grün durchzubuchstabieren. Daher ist es **unser Ziel, in einem nächsten Schritt ein Eckpunktepapier zur neuen grünen Studienfinanzierung vorzulegen**, das an bestehende Modelle anknüpft und diese weiterentwickelt.

2. Hochschulfinanzierung

Ein modernes Hochschulfinanzierungssystem muss effizienter und effektiver sein sowie deutlich stärker Anreize für den bedarfsgerechten Ausbau von Studienplätzen setzen. Es muss angesichts des Bologna-Prozesses und der systematischen Unterfinanzierung der Hochschulen zu einer qualitativ besseren Ausstattung der Studienplätze beitragen. Dazu schlagen wir ein grünes Hochschulfonds-Modell nach dem Prinzip „Geld folgt Studierenden“ vor. Eine solche grüne Hochschulfinanzierung muss auf jeden Fall ohne Studiengebühren auskommen.

Ergänzend hinzutreten sollen die beiden Instrumente „Hochschulpakt II“ und „Drei-Säulen-Initiative für gute Lehre“. Sie sind der besonderen aktuellen hochschulpolitischen Lage – außergewöhnlich stark steigende Studienberechtigtenzahlen und enormer Nachholbedarf bei der Lehrqualität – geschuldet. Langfristig soll und kann der grüne Hochschulfonds als Regelinstrument der Hochschulfinanzierung eine quantitativ und qualitativ angemessene Ausstattung der Hochschulen gewährleisten.

Das **neue Hochschulfinanzierungssystem**, die **Drei-Säulen-Initiative für gute Lehre** und unsere Anforderungen an den **Hochschulpakt II** werden wir ebenfalls per **Eckpunktepapier** vorstellen.