

Thorsten Lang

Internationale Erfahrungen mit Maßnahmen zur sozialen Absicherung von Studiengebühren. Was kann Deutschland lernen?

1 Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht hat am 26. Januar 2005 in seinem Urteil zur sechsten Novelle des Hochschulrahmengesetzes den Weg für die Einführung von Studiengebühren freigemacht¹. Demnach war das im Hochschulrahmengesetz verankerte Studiengebührenverbot nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Den Ländern steht es somit offen, Studiengebühren einzuführen. Allerdings haben die Länder den Belangen einkommenschwacher Bevölkerungskreise in angemessener Weise Rechnung zu tragen, so dass sie nun vor der Aufgabe stehen, sozialverträgliche Studiengebühren einführen zu müssen². Wie Studiengebühren sozialverträglich ausgestaltet werden können, ist jedoch noch nicht abschließend geklärt. Hier kann ein Blick ins Ausland helfen, der die Vielzahl möglicher Maßnahmen der sozialverträglichen Absicherung von Studiengebühren aufzeigt. Zwar sind internationale Vergleiche nicht unproblematisch, weil sich die nationalen Hochschulsysteme und die jeweiligen Mentalitäten oftmals erheblich unterscheiden. Dennoch können die Erfahrungen, die beim Übergang von einem weitgehend gebührenfreien zum gebührenpflichtigen Studium gesammelt wurden, wichtige Anhaltspunkte für die Bestimmung der Auswirkungen einer solchen Umstellung liefern. Daher werden im Folgenden Australien, England und Österreich betrachtet, alles Länder, die in jüngster Vergangenheit Studiengebühren eingeführt haben. Australien und England als Länder mit Hochschulsystemen angelsächsischer Prägung können außerdem zur Beantwortung der Frage beitragen, welche Maßnahmen mindestens nötig sind, um den Zugang zum Studium für alle sozialen Schichten offen zu halten, da sich diese Ländern traditionell eher durch Staatsferne auszeichnen und daher einen Anhaltspunkt für das Mindestmaß an erforderlicher sozialer Absicherung von Studiengebühren liefern können.

2 Australien: Higher Education Contribution Scheme (HECS) als Modell nachlaufender Studiengebühren

In Australien wurden 1973 Studiengebühren abgeschafft, die zuvor 400 AUS-\$ pro Jahr, in heutigen Preisen ca. 2.200 AUS-\$ (ca. 1.320 Euro³) betrug. Nach einer kurzen gebührenfreien Phase wurde 1986 eine Verwaltungsgebühr von 250 AUS-\$ eingeführt. Seit 1989 werden mit der Einführung des HECS (Higher Education Contribution Scheme) wieder von allen Studierenden Gebühren verlangt⁴. Diese beliefen sich zunächst für alle Studienfächer auf 1.800 AUS-\$ (1.078 Euro) pro Jahr⁵. 1996/97 sind die Gebühren um durchschnittlich 40% erhöht und nach

¹ DVBL 2005 S. 301–306.

² DVBL 2005 S. 302 Nr. 2aa)

³ 1 Euro = 1,67 AUS-\$ (Stand: April 2005); vgl. European Central Bank, Monthly Bulletin May 2005, URL: <http://www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb200505en.pdf>, 2005, S. 67.

⁴ Higher Education Funding Act 1988 No. 2, 1989, URL: http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/download.cgi/download/au/legis/cth/num_act/hefa1988n21989248.txt.

⁵ Higher Education Funding Act 1988 No. 2, 1989, Section 40.

Studienfächern differenzierte Gebühren eingeführt worden⁶. Die Gebührenhöhe orientiert sich an den Kosten des Studiums und an den erzielbaren Einkommen⁷. Im Jahr 2004 hat die Gebühr in Band 1 (Arts, Humanities, Social Studies/Behavioural Sciences, Education, Visual/Performing Arts, Nursing, Justice and Legal Studies) 3.768 AUS-\$ (2.256 Euro), in Band 2 (Mathematics, Computing, other Health Sciences, Agriculture/Renewable Resources, Built Environment/Architecture, Sciences, Engineering/Processing, Administration, Business and Economics) 5.367 AUS-\$ (3.214 Euro) und in Band 3 (Law, Medicine, Medical Science, Dentistry, Dental Services and Veterinary Science) 6.283 AUS-\$ (3.762 Euro) betragen⁸. Die HECS-Gebühren decken im Durchschnitt ca. ein Viertel der Kosten eines Studienplatzes ab.

Weiterhin ist es den Universitäten erlaubt, für australische Bürger zusätzliche Studienplätze anzubieten, deren Gebühren die Kosten der Hochschulbildung abdecken (full fee places). Die Zahl dieser voll gebührenpflichtigen Zusatz-Studienplätze darf maximal 25% der HECS-Plätze entsprechen. Die Auswahl der Studierenden für die Full-fee-Plätze erfolgt wie bei den HECS-Plätzen nach dem Universities Admission Index (UAI), der die schulischen Leistungen der Bewerber bewerten soll. Allerdings stellt z.B. die University of Sydney an Bewerber für Full-fee-Plätze geringere Anforderungen als an die Bewerber für HECS-Plätze⁹. Die Full-fee-Studienplätze, bei denen die volle Studiengebühr (full fee) zu entrichten ist, spielen unter australischen Studierenden bislang nur eine untergeordnete Rolle. Des Weiteren können die Universitäten ausländischen Studierenden Full-fee-Plätze anbieten und entsprechend hohe Gebühren erheben. Die jährlichen Gebühren für ein Undergraduate-Studium liegen je nach Kosten des Studiengangs zwischen 10.000 und 16.500 AUS-\$ (5.988–9.880 Euro)¹⁰.

Ab dem Studienjahr 2005 können die Hochschulen die Gebührenhöhe innerhalb bestimmter Bandbreiten selbst festlegen. Weiterhin ist vorgesehen, dass die Anzahl der zusätzlichen Full-fee-Plätze in Zukunft 35% der HECS-Plätze betragen darf. Die geplanten Gebühren für HECS-Studienplätze betragen für das Band 1 (Humanities, Arts, Behavioural science, Social studies, Foreign languages, Visual and performing arts) 0–4.800 AUS-\$ (0–2.874 Euro), für das Band 2 (Accounting, Commerce, Administration, Economics, Maths, Statistics, Computing, Built environment, Health, Engineering, Science, Surveying, Agriculture) 0–6.837 AUS-\$ (0–4.094 Euro) und für das Band 3 (Law, Dentistry, Medicine, Veterinary science) 0–8.004 AUS-\$ (0–4.793 Euro). Zusätzlich ist die Gruppe National Priorities eingeführt worden, für die eine ermäßigte Gebühr erhoben wird: Für die Studiengänge Education und Nursing belaufen sich die jährlichen Gebühren auf 0–3.840 AUS-\$ (0–2.299 Euro). Die Maximalgebühr, die von den Hochschulen gefordert werden kann, steigt damit gegenüber den ursprünglich für 2005 vorgesehenen HECS-Gebühren um ca. 25%¹¹. Durch die Reform wandelt sich das australische Studiengebührenmodell von einem zentralen zu einem dezentralen Finanzierungsverfahren: Hat zuvor die australische Regierung die Studiengebühren landesweit festgelegt, können nun die Hochschulen selbst über die Gebührenhöhe entscheiden.

⁶ Higher Education Legislation Amendment Act 1996 No. 74 of 1996, URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/num_act/helaa1996n741996372/sch1.html.

⁷ Vgl. Chapman, B./Ryan, C., Higher Education Financing and Student Access: A Review of the Literature, URL: http://www.avcc.edu.au/documents/policies_programs/statements/Chapman_HECS_study_Oct03.pdf, 2003, S. 1ff.

⁸ Vgl. Department of Education, Science and Training, Our Universities Backing Australia's Future: HECS-HELP – Update March 2004, URL: http://www.backingaustraliasfuture.gov.au/fact_sheets/pdf/fs5.pdf.

⁹ Vgl. University of Sydney, Fee paying places, URL: <http://www.usyd.edu.au/fstudent/undergrad/apply/scm/fullfee.shtml>.

¹⁰ Vgl. *Study in Australia*, Tuition fees, URL: <http://www.studyinaustralia.gov.au/Sia/en/StudyCosts/TuitionFees.htm>.

¹¹ Vgl. *Department of Education, Science and Training* (Anm. 8), S. 1.

Bei seiner Einführung war HECS das erste Studiengebührenmodell, das allen Studierenden landesweit einheitlich die Möglichkeit eingeräumt hat, durch Darlehen die Zahlung der Studiengebühren auf die Zeit nach dem Studium zu verlagern. Der Staat vergibt zinsfreie Darlehen, die nach dem Studium einkommensabhängig zurückzuzahlen sind. Die Studierenden können selbst entscheiden, ob sie die Gebühren im Voraus (upfront HECS) oder erst nach dem Studium (deferred HECS) bezahlen wollen. Bei einer Zahlung im Voraus werden die zu zahlenden Gebühren um 25% reduziert. Bei Inanspruchnahme des Darlehens sind die vollen HECS-Gebühren zu bezahlen. Die HECS-Darlehen werden in unterschiedlichem Maße von den sozialen Gruppen¹² in Anspruch genommen: Kurz nach Beginn von HECS wurden die Darlehen (deferred HECS) von Studierenden aller sozialen Gruppen in etwa gleichem Maße verwendet. Nachdem 1993 der Abschlag für eine Vorauszahlung der Gebühren von 15% auf 25% erhöht wurde, nutzten mehr Studierende der hohen sozialen Statusgruppe die Möglichkeit einer Vorabzahlung (upfront HECS). Studierende aus der unteren sozio-ökonomischen Gruppe nehmen heute wesentlich häufiger ein HECS-Darlehen in Anspruch als zu Beginn der 1990er Jahre. Eine Ursache könnte die Verteuerung des Studiums durch die Erhöhung der HECS-Gebühren seit dem Jahr 1996 sein. Ab 2005 wird der Abschlag für die Vorauszahlung der Gebühren auf 20% abgesenkt.

Die Rückzahlung erfolgt einkommensabhängig, also erst dann, wenn ein ehemaliger Studierender bestimmte Einkommensgrenzen überschreitet. Dann sind zwischen 3% und 6% des Einkommens für die Darlehenstilgung zu verwenden. Damit entspricht HECS dem Modell staatlich vorfinanzierter Studiengebühren mit einkommensabhängiger Rückzahlung. Die Rückzahlung erfolgt über das Finanzamt, weswegen HECS anfangs mit einer Akademikersteuer verwechselt wurde. Im Gegensatz zu einer Akademikersteuer zahlen die Absolventen aber nur solange einen Teil ihres Einkommens an den Staat, bis die Darlehen getilgt sind.

Die Einkommensgrenze, bei der die Rückzahlungspflicht aussetzt, lag bei Einführung von HECS bei einem jährlichen Einkommen von 30.000 AUS-\$ (17.964 Euro). Sie wurde 1996 auf 21.000 AUS-\$ (12.575 Euro) gesenkt und ist seitdem wieder leicht angestiegen. 2005 wird die Einkommensgrenze auf 35.000 AUS-\$ (20.958 Euro) angehoben. Des Weiteren wird es in Zukunft in Verbindung mit der geplanten Gebührenreform drei Darlehenprogramme geben¹³: HECS-HELP richtet sich an alle Studierenden, die bislang schon eine Berechtigung für HECS Darlehen hatten¹⁴. Damit die Studierenden die freigegebenen HECS-Gebühren finanzieren können, ist HECS-HELP entsprechend angepasst worden. Die HECS-Darlehen werden zukünftig bis zu sieben Jahre für ein Vollzeitstudium und noch länger für ein Teilzeitstudium gewährt. Zusätzlich steht es den Hochschulen frei, einzelnen Studierenden die Gebühren zu erlassen oder Stipendien zu vergeben. FEE-HELP ist ein Darlehenprogramm, das sich an inländische Studierende mit Full-fee-Studienplätzen richtet. Für ausländische Studierende steht als Darlehenprogramm in Zukunft OS-HELP zur Verfügung¹⁵. Mit der Reform soll zugleich die Zinsfreiheit der HECS-Darlehen abgeschafft werden: HECS-HELP soll mit der Inflationsrate (Consumer Price Index CPI), FEE-HELP und OS-HELP mit 3,5% plus der Inflationsrate verzinst werden.

¹² Der sozio-ökonomische Status wird mittels der so genannten Postcode-Methode ermittelt. Das Australian Bureau of Statistics ordnet den Postleitzahlen nach einem Index of Education und Occupation. Das untere Quartil des Indexes ist als low socio-economic status (SES) definiert. Die mittleren beiden Quartile werden als medium SES, das obere Quartil wird als high SES definiert.

¹³ *Higher Education Support Act 2003*, No. 149, 2003, URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/num_act/hesa2003n1492003298/.

¹⁴ Anspruch auf ein HECS-Darlehen haben grundsätzlich Australier, Inhaber eines australischen Dauervisums und unter bestimmten Bedingungen Neuseeländer.

¹⁵ Vgl. *Department of Education, Science and Training, Our Universities Backing Australia's Future: Higher Education Reforms – at a Glance*, URL: http://www.backingaustraliasfuture.gov.au/at_a_glance/glance.pdf, 2004.

Zur Finanzierung der Lebenshaltungskosten stehen für einkommens- und vermögensschwache Studierende die staatlichen Unterstützungsprogramme Youth Allowance (Studierende bis 24 Jahre) und AUSTUDY (Studierende ab 25 Jahre) zur Verfügung¹⁶. Im Rahmen der jüngsten Reformen der Hochschulfinanzierung hat die australische Regierung zudem das Stipendienwesen ausgebaut. Für begabte Studierende aus einkommensschwachen Bevölkerungskreisen ist das Commonwealth Learning Scholarship bereitgestellt worden, das zur Finanzierung der Studien- und Unterbringungskosten dient. Das Commonwealth Education Costs Scholarship richtet sich ebenfalls an Studierende aus einkommensschwachen Bevölkerungskreisen, die für maximal vier Jahre ein jährliches Stipendium von 2.000 AUS-\$ erhalten. Darüber hinaus werden für Studierende aus ländlichen Regionen, die oft zugleich aus einkommensschwachen Kreisen stammen, Commonwealth Accommodation Scholarships offeriert. Insgesamt wird damit das australische Darlehenssystem in Zukunft in stärkerem Maße um ein Stipendiensystem für besonders bedürftige Studierende ergänzt¹⁷.

Die Einführung von HECS diente zur stärkeren Beteiligung der Studierenden an den Kosten des Studiums. Das System der staatlichen, einkommensabhängig zurückzuzahlenden Darlehen wurde als geeignetes Finanzierungsinstrument angesehen, das die Sozialverträglichkeit von Studiengebühren sichert. In der Folge hat es eine Vielzahl von Studien gegeben, die sich mit den Auswirkungen von HECS auf die Bildungsbeteiligung auseinandergesetzt haben. Diese kommen zu dem Ergebnis, dass sich in Australien die Einführung von nachlaufenden Studiengebühren insgesamt nicht oder nur in sehr geringem Maße negativ auf die Bildungsnachfrage ausgewirkt hat. Weiterhin hatte HECS keine Auswirkungen auf die sozialgruppenspezifische Zusammensetzung der Studierenden. Zwar sind Studierende aus der oberen sozialen Gruppe im Vergleich zu Studierenden aus der unteren sozialen Gruppe überproportional in den Hochschulen vertreten. Der Unterschied hat sich nach 1989 durch die Einführung von HECS und 1996/97 durch die Erhöhung und Differenzierung der Gebühren aber nicht verschärft¹⁸. Gleiches gilt auch für die Art der besuchten Hochschule und der Art des angestrebten Abschlusses¹⁹. Trotz der Verteuerung des Studiums ist die Anzahl der Studierenden gestiegen. Die Zunahme der Studierendenzahl ist vor dem Hintergrund der individuellen Bildungsrendite zu sehen. Nach Einführung von HECS sank die individuelle Bildungsrendite zwar um ein bis zwei Prozentpunkte, allerdings ist sie mit 14,5% immer noch relativ hoch, so dass das Studium immer noch ein attraktiver Bildungsweg ist²⁰. Die Zunahme der Studierendenzahl geht darauf zurück, dass mit der Einführung von HECS die Anzahl der Studienplätze ausgeweitet worden ist, so dass der Nachfrageüberhang zum Teil abgebaut werden konnte. Die Ausweitung der Stipendiensysteme für Studierende aus einkommens- und vermögensarme Familien deutet darauf hin, dass HECS allein nicht ausgereicht hat, um diesen Gruppen den Zugang zu den Hochschulen offen zu halten, sondern dazu zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind.

¹⁶ Vgl. *Australian Government (Centrelink)*, Payments while you are studying or training, URL: http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/individuals/st_payments.htm.

¹⁷ Vgl. *Department of Education, Science and Training*, Our Universities Backing Australia's Future: Fact Sheet Update March 2004 – 7. Commonwealth Scholarship, URL: http://www.backingaustraliasfuture.gov.au/fact_sheets/pdf/fs7.pdf, S. 1.

¹⁸ Vgl. *Andrews, L.*, Does HECS Deter? Factors affecting university participation by low SES groups, <http://www.dest.gov.au/archive/highered/occpaper/99F/does.pdf>, 1999, S. 9ff.; vgl. *Andrews L.*, The Effect of HECS on Interest in Undertaking Higher Education, <http://www.dest.gov.au/archive/highered/heceffect/hecses.htm>, 1997; vgl. *Aungles, P. et al.*, HECS and Opportunities in Higher Education: A paper investigating the impact of the Higher Education Contribution Scheme (HECS) on the higher education system (Draft), URL: <http://www.dest.gov.au/NR/rdonlyres/67F0E451-009F-43D5-837A-7851E2E13973/731/hecs.pdf>, 2002, S. 28.

¹⁹ Vgl. *James, R. et al.*, Analysis of Equity Groups in Higher Education 1991–2002, http://www.dest.gov.au/NR/rdonlyres/DBDE717B-6367-4847-A091-BD85FC6E0D4A/2391/equity_report.pdf, 2004, S. 14ff.

²⁰ Vgl. *Borland, J.*, New Estimates of the Private Rate of Return to University Education in Australia, Melbourne Institute Working Paper No. 14/02, URL: <http://www.ecom.unimelb.edu.au/iaesrwww/wp/wp2002n14.pdf>, 2002, S. 14f.

3 England: Studiengebühren und soziale Absicherung im Wandel

In England sind 1998 Studiengebühren eingeführt worden²¹. Die Gebühren sind jedes akademische Jahr im Voraus zu entrichten und betragen 2004/2005 maximal 1.150 £ (1.691 Euro²²). Damit entspricht die Gebühr in ihrer Höhe dem maximalen Zuschuss, der vom Staat an bedürftige Studierende vergeben wird²³. Allerdings müssen nicht alle Studierenden Gebühren entrichten. In Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern sind unterschiedlich hohe Gebühren zu zahlen: Liegt das Einkommen der Eltern²⁴ unter 21.475 £ (31.581 Euro), sind die Studierenden von der Gebührenzahlung befreit. Bei einem Elterneinkommen zwischen 21.476 £ und 31.972 £ (31.582 Euro–47.018 Euro) betragen die Gebühren 45 £ plus einen britischen Pfund für jede 9,50 £, die das Einkommen 21.475 £ übersteigt. Ab einem Elterneinkommen von mehr als 31.972 £ (47.018 Euro) ist die vollständige Gebühr von 1.150 £ zu entrichten²⁵.

Das wesentliche Merkmal des englischen Finanzierungsverfahrens ist die Vergabe von Freiplätzen an bedürftige Studierende. Diese müssen keine Gebühren entrichten, wenn ihre Eltern im Jahr weniger als 21.475 £ verdienen. Die Zahlung der Studiengebühr erfolgt derzeit stattdessen in Form eines Zuschusses durch die Student Loans Company (SLC). Die volle Gebührenzahlung ist erst ab einem Familieneinkommen über 31.972 £ zu leisten. Es stehen keine speziellen Darlehen zur Vorfinanzierung der Studiengebühren bereit, so dass die Gebühren während des Studiums von den Familien zu entrichten sind.

Ab 2006 ist eine Neugestaltung der Studiengebühren geplant²⁶. Den Hochschulen soll es freigestellt werden, zusätzlich zu den vorgeschriebenen auch höhere Gebühren (top up fees) zu verlangen. Die maximale Gebühr, die von den Studierenden verlangt werden darf, ist auf 3.000 £ (4.412 Euro) begrenzt²⁷. Mit Einführung der Zusatzgebühren entfällt die Verpflichtung, die Gebühren im jeweiligen akademischen Jahr zu bezahlen. Stattdessen können zukünftig alle Studierenden Darlehen von der *Student Loans Company* erhalten, so dass die Zahlung der Gebühren für die Studierenden erst nach dem Studium anfällt. Die *Student Loans Company* überweist das Darlehen direkt an die Hochschulen. Die Tilgung dieser Darlehen erfolgt einkommensabhängig. Nach dem Studium sind 9% der Einkommen, die über 15.000 £ (22.059 Euro) liegen, an die *Student Loans Company* zu zahlen. Außerdem sind die Hochschulen in Zukunft verpflichtet, gegenüber dem *Office for Fair Access (OFFA)* nachzuweisen, dass sie den Zugang für Studierende aus sozial schwächeren Familien offen gehalten haben²⁸. Mit der Neuregelung soll die Freiplatzregelung nicht eingeschränkt werden. Allerdings übernimmt der Staat nicht mehr automatisch die vollständige Gebühr. Der Freiplatz setzt sich in Zukunft aus drei Komponenten zusammen: Der Staat übernimmt weiterhin maximal 1.150 £ der Gebühren (ab 2006 1.200 £). Des Weiteren ist für Studierende aus finanziell schwächeren Familien ein Stipendium in Höhe von weiteren 1.500 £ geplant. Die restlichen 300 £, die zur Finanzierung der maximalen top up

²¹ *Teaching and Higher Education Act 1998*, Section 26, The Office of Public Sector Information, URL: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980030.htm>

²² Umrechnungskurs: 1 Euro = 0,68 britische Pfund Sterling (Stand April 2005); vgl. European Central Bank (Anm. 3), S. 67.

²³ *Teaching and Higher Education Act 1998* (Anm. 21), Section 22, Subsection 7.

²⁴ Das berücksichtigte Einkommen ist das Bruttoeinkommen abzüglich steuerlich abzugsfähiger Altersvorsorgeaufwendungen der Eltern und abzüglich 1.000 £ für jedes weitere unterhaltsberechtigende Kind.

²⁵ Vgl. *Department for Education and Skills*, Financial support for higher education students – Guide for 04/05 URL: <http://www.dfes.gov.uk/studentssupport/uploads/FSS-Purple-guide-04-05.pdf>, 2004, S. 11.

²⁶ *Higher Education Act 2004*, The Office of Public Sector Information, URL: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/20040008.htm>.

²⁷ *Statutory Instrument 2004*, No. 1932: The Student Fees (Amounts) England Regulations 2004; Der Staat übernimmt weiterhin maximal 1.150 £ der Studiengebühren für Studierende aus den einkommensschwächeren Familien.

²⁸ Vgl. *Department for Education and Skills*, Widening participation in higher education, URL: www.dfes.gov.uk/hegateway/uploads/ewparticipation.pdf, 2003, S. 3.

fee erforderlich sind, sollen von den Hochschulen als Stipendien vergeben werden. Die Vergabe der hochschuleigenen Stipendien soll das *OFFA* überwachen.

Die Finanzierung der Lebenshaltungskosten ist 1998 ebenfalls umgestellt worden. Die vormals als Stipendien vergebene Unterstützung zur Finanzierung der Lebenshaltungskosten wird heute nur noch als Darlehen gewährt, das mit dem Verbraucherpreisindex verzinst wird. Die Höhe des gewährten Darlehens hängt vom Wohnstatus der Studierenden, vom Wohnort, von der Studienphase und vom Einkommen der Eltern ab. Aufgrund der höheren Lebenshaltungskosten in London erhalten dort ansässige Studierende ein höheres Darlehen. Studierende, die eine eigene Wohnung unterhalten, erhalten ein höheres Darlehen (4.095 £ (6.022 Euro), London 5.050 £ (7.426 Euro)) als Studierende, die noch bei ihren Eltern wohnen (3.240 £ (4.765 Euro)). 75% der Darlehen werden unabhängig vom Elterneinkommen vergeben. Die übrigen 25% erhält ein Studierender nur, wenn nachgewiesen wird, dass die Elterneinkommen unterhalb bestimmter Grenzen liegen. Studierende im letzten Studienjahr (*final-year rates*) erhalten geringere Darlehen, weil im letzten Studienjahr keine Ferienzeiten berücksichtigt werden²⁹.

Durch die Umstellung der Finanzierung der Lebenshaltungskosten ist der Anteil der Studierenden, die Darlehen in Anspruch nehmen, in der Vergangenheit stetig angestiegen. Während Anfang der 1990er Jahre etwa ein Viertel der Studierenden ein Darlehen bei der *Student Loans Company* aufnahm, war es Mitte der 1990er Jahre schon über die Hälfte. Der bisherige Höchstwert wurde mit fast 80% im akademischen Jahr 2001/02 erreicht. Die Auswirkungen, die sich aus der Umstellung der Finanzierung der Lebenshaltungskosten ergeben, werden noch deutlicher, wenn die durchschnittlichen Darlehenssummen betrachtet werden. Diese sind im Zeitablauf ebenfalls gestiegen. Im akademischen Jahr 2001/02 betrug der durchschnittliche Wert der Darlehen ca. 3.000 £. Ein Jahrzehnt zuvor lag dieser Wert noch unter 500 £. Im Zuge der Reform der Gebührenfinanzierung ist zu erwarten, dass die durchschnittliche Darlehenssumme noch weiter ansteigen wird³⁰.

Die Rückzahlung der Darlehen erfolgt einkommensabhängig. Die Rückzahlungspflicht setzt erst ein, wenn die Einkommen oberhalb von 10.000 £ (14.706 Euro) liegen. Dann ist ein bestimmter Anteil der gesamten Einkommen zur Tilgung der Darlehen heranzuziehen. Mit der geplanten Reform ändern sich die Rückzahlungsmodalitäten: Die Einkommensgrenzen werden auf 15.000 £ (22.059 Euro) erhöht, bis zu der die Rückzahlungspflicht aussetzt. Durch diese Regelungen wird sich die finanzielle Belastung der Studierenden in den unteren Einkommensbereichen verringern. Müssen Absolventen heute bereits ab einem Einkommen von 12.000 £ 1,5% ihres jährlichen Einkommens für die Tilgung der Darlehen aufwenden, entsteht diese Belastung zukünftig erst ab einem Einkommen von 18.000 £³¹.

Das wesentliche Merkmal des bisherigen englischen Finanzierungsverfahrens ist die Vergabe von Freiplätzen an bedürftige Studierende. Erwartungsgemäß ist daher auch zu beobachten, dass Studierende aus der höchsten sozialen Gruppe³² häufig (68%) die vollen Gebühren entrichten müssen und nur selten (11%) von der Gebührenzahlung befreit werden. Studierende aus der

²⁹ Vgl. *Department for Education and Skills* (Anm. 25), S. 15.

³⁰ Vgl. *Student Loans Company*, Corporate Information: Facts and Figures, URL: <http://www.sl.c.co.uk/frames/corpinfo/chartstakeup.html#avglloanvalue>, 2004.

³¹ Vgl. *Department for Education and Skills* (Anm. 25), S. 65.

³² Die sozialen Klassen werden seit 2001 entsprechend der Tätigkeit ermittelt. Dabei wird zwischen folgenden Klassen unterschieden: Managerial & Professional (include large employers and higher managerial occupations, higher professional occupations and lower managerial and professional occupations), Intermediate (Intermediate occupations, small employers and own account workers), Routine and manual (Lower supervisory and technical jobs; Semi-routine jobs; Routine jobs) sowie Never worked and long-term unemployed.

unteren sozialen Gruppe werden dagegen wesentlich häufiger (32%) von der Gebührenzahlung vollständig befreit.

Die Anzahl der Freiplätze richtet sich nach der Anzahl der bedürftigen Studierenden. Damit ist sichergestellt, dass alle Studierenden aus einkommensschwächeren Familien von der Gebührenzahlung befreit werden. Angesichts dieser Ausgestaltung der Studiengebühren war zu erwarten, dass in England kein Rückgang der Bildungsbeteiligung der Kinder aus den einkommensschwächsten Familien zu beobachten ist. Tatsächlich ging in England die Studierendenzahl nicht zurück, nachdem die Studienfinanzierung 1998 umgestellt wurde. Nach Einführung der Studiengebühren im Jahr 1998 sind die Studierendenzahlen weiter gestiegen. Nach 1999 fiel der Anstieg sogar noch stärker aus als in den Jahren davor. Im akademischen Jahr 2002/03 wurde ein Höchststand bei den Studierendenzahlen erreicht³³. Von dieser Zunahme haben Studierende aus allen sozialen Klassen profitiert. 1990 besuchten 10% eines Jahrgangs aus der unteren sozialen Klasse eine Hochschule. Dieser Anteil stieg bis 2000 auf 18%. Die höchste soziale Klasse hat ihre Bildungsbeteiligung ebenfalls erhöht. Nahmen 1990 37% ein Hochschulstudium auf, waren es 2000 48%, also eine Zunahme um 11 Prozentpunkte. Die Zunahme der Studierendenzahl aus der unteren sozialen Klasse ist ein wichtiger Anhaltspunkt für die These, dass Studiengebühren in England nicht abschreckend gewirkt haben.

Allerdings sind einige Effekte aufgetreten, die bei der Bewertung des englischen Finanzierungsverfahrens zu berücksichtigen sind. So hat die Erwerbstätigkeit bei Studierenden, gemessen als Einkommen aus bezahlter Arbeit, von 1998/99 bis 2002/03 um 73% zugenommen, wobei Studierende aus der unteren sozialen Klasse die höchste Beschäftigungsquote aufweisen³⁴. 33% der Studierenden, die einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, arbeiten länger als 16 Stunden in der Woche³⁵, zugleich erhalten Studierende aus der höchsten sozialen Gruppe die höchsten Zuwendungen von ihren Eltern. Im Vergleich erhalten sie mehr als das Doppelte gegenüber den Studierenden aus der unteren sozialen Gruppe. Insgesamt haben die Eltern aber seit 1998/99 ihre Zuschüsse gekürzt. Als Ursache wird die Einführung von Studiengebühren gesehen, die seit 1998 zusätzlich von den Eltern zu zahlen sind. Weiterhin wirken sich die Bildungsdarlehen zur Finanzierung der Lebenshaltungskosten unterschiedlich auf die Verschuldung der Studierenden aus: Studierende aus den finanziell schwächsten Familien nehmen zu 97% Darlehen auf und verlassen die Hochschulen mit Schulden, die im Durchschnitt 10.198 £ betragen, wobei die Hälfte von ihnen Schulden über 11.108 £ hat. Im Gegensatz dazu haben nur 87% der Studierenden, deren Eltern die vollständigen Gebühren entrichten müssen, beim Verlassen der Hochschulen durchschnittliche Schulden von 6.806 £³⁶. Des Weiteren wohnen mehr Studierende bei ihren Eltern, seitdem die finanzielle Belastung gestiegen ist. Das Wohnen bei den Eltern ist mittlerweile die zweithäufigste Wohnform unter Studierenden. Mit 25% bildeten sie einen höheren Anteil als in den vorangegangenen Jahren³⁷. Mit 29% leben überdurchschnittlich viele Studierende aus der unteren sozialen Klasse bei ihren Eltern³⁸. Außerdem wohnen Studierende eher zuhause, wenn sie kein Darlehen aufnehmen. Die Entscheidung, zum Studium das Elternhaus nicht zu verlassen, wirkt sich auf die Wahl des Studienortes aus. Diese Studie-

³³ Vgl. *Higher Education Statistics Agency*, Student tables: Institutional Levels, <http://www.hesa.ac.uk/holisdocs/pubinfo/stud.htm>, 2004.

³⁴ Vgl. *Callender, C./Wilkinson, D.*, 2002/03 Student Income and Expenditure Survey: Students' Income, Expenditure and Debt in 2002/03 and changes since 1998/99; DfES, Research Report RR487, URL: <http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR487.pdf>, 2004, S. 50ff.

³⁵ Vgl. *Sodexho*, The University Lifestyle Survey 2004 (Summary), http://www.sodexho.co.uk/uls_summary.pdf, 2004, S. 7.

³⁶ Vgl. *Callender, C./Wilkinson, D.* (Anm. 34), S. 134.

³⁷ Vgl. *Sodexho* (Anm. 35), S. 8.

³⁸ Vgl. *Callender, C./Wilkinson, D.* (Anm. 34), S. 22.

renden besuchen in der Regel eine lokale Hochschule, die nicht weiter als 30 Meilen von ihrem Elternhaus entfernt liegt. In England hat sich zudem gezeigt, dass die Verschuldungsbereitschaft Einfluss auf die Studienaufnahme hat. Studienberechtigte verzichten eher auf die Studienaufnahme, wenn sie eine geringe Verschuldungsbereitschaft aufweisen. Die Wahrscheinlichkeit, dass Studienberechtigte mit einer hohen Verschuldungsbereitschaft ein Studium aufnehmen, ist 1,5fach höher als bei den Studienberechtigten mit einer Aversion gegen die Schuldenaufnahme³⁹.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in England die Studienfinanzierung grundlegend geändert worden ist. 1998 wurden Studiengebühren eingeführt und die Finanzierung der Lebenshaltungskosten wurde von Zuschüssen auf Darlehen umgestellt. Da keine Darlehen zur Vorfinanzierung der Studiengebühren bereitstanden, wurde eine Freiplatzlösung, bei der Studierende aus finanziell schwächeren Familien von der Gebührenzahlung befreit sind, gewählt, um die Sozialverträglichkeit zu sichern. Mit dieser Lösung ist gewährleistet, dass alle bedürftigen Studierenden durch die Gebühren nicht zusätzlich belastet werden. Eine Zusatzbelastung resultiert aber aus der Umstellung der Studienförderung von Zuschüssen auf Darlehen: In England hat die Verschuldung der Studierenden dadurch erheblich zugenommen. Gleichzeitig wohnen immer mehr Studierende bei ihren Eltern, um Kosten zu sparen. Außerdem haben die Studierenden ihre Erwerbstätigkeit ausgeweitet. Mit der Umsetzung der geplanten Reformen bleibt die Freiplatzregelung generell erhalten, sie wird jedoch intransparenter, weil Stipendien aus unterschiedlichen Quellen hinzugezogen werden müssen. Bei den übrigen Studierenden wird von der Vorabzahlung der Gebühren in Zukunft abgesehen. Stattdessen können alle Studierenden die Gebühren über ein realzinsfreies Darlehen vorfinanzieren, das nach dem Studium in Abhängigkeit vom Einkommen getilgt wird. Welche Auswirkungen von diesen Entwicklungen auf die Sozialverträglichkeit der Gebühren ausgehen, kann noch nicht abschließend abgeschätzt werden.

4 Österreich: De-facto-Gebührenfreiheit für Studierende aus einkommensschwachen Bevölkerungskreisen

Österreich hat zum Wintersemester 2001 an den Universitäten Studiengebühren (so genannte Studienbeiträge) eingeführt. Der Studienbeitrag beträgt 363,36 Euro pro Semester und ist von allen Studierenden zu zahlen⁴⁰. Die Einnahmen aus den Studienbeiträgen verbleiben ab 2004 vollständig bei den Hochschulen. Grundsätzlich sind die Eltern der Studierenden verpflichtet, die Studienbeiträge – zusätzlich zu den Lebenshaltungskosten – zu bezahlen. Die Studierenden können die Studienbeiträge auch über Darlehen vorfinanzieren. Allerdings handelt es sich nicht um staatliche oder staatlich abgesicherte Darlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung. Den Banken steht es frei, die Vergabe der Bildungsdarlehen an eine positive Bonitätsprüfung zu koppeln. Der Staat subventioniert lediglich die Darlehen, die von privatwirtschaftlichen Banken speziell für die Finanzierung der Studienbeiträge vergeben werden. Der Zinszuschuss beträgt ca. 2% und wird längstens für 14 Semester gewährt. Die Darlehen sind nach Beendigung des Studiums nach einem individuell zu vereinbarenden Tilgungsplan zurückzuzahlen.

³⁹ Vgl. Callender, C., Attitudes to debt: School leavers and further education students' attitudes to debt and their impact on participation in higher education (A report for Universities UK and HEFCE), URL: <http://bookshop.universitiesuk.ac.uk/downloads/studentdebt.pdf>, 2003, S. 2.

⁴⁰ § 91 Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002), BGBl. I Nr. 120/2002, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 96/2004.

Können die Eltern oder die Studierenden die Lebenshaltungskosten während des Studiums nicht selbst tragen, greift subsidiär die Studienbeihilfe⁴¹. Sie wird monatlich ausbezahlt und beträgt maximal 606 Euro für Studierende mit eigener Unterkunft und 424 Euro für Studierende, die noch bei ihren Eltern wohnen. Die jährliche Studienbeihilfe wird berechnet, indem von der jährlichen Höchststudienbeihilfe zumutbare Unterhaltsleistungen der Eltern oder der Ehegatten der Studierenden sowie die Jahreseinkommen der Studierenden, die 5.814 Euro übersteigen, abgezogen werden. Mit Einführung der Studienbeiträge ist ein neues Element in der Studienförderung eingeführt worden: der Studienzuschuss⁴². Der Studienzuschuss dient zur Finanzierung der Studienbeiträge. Wenn Studierende eine Studienbeihilfe beziehen, erhalten sie – ohne eigenen Antrag – einen Studienzuschuss in voller Höhe der Studienbeiträge. Die Studienbeihilfe und der Studienzuschuss müssen in der Regel nicht zurückgezahlt werden, so dass de jure zwar alle Studierenden die Studienbeiträge entrichten müssen, de facto aber Studierende aus finanziell schwächeren Familien von der Entrichtung der Studienbeiträge befreit sind. Einen Studienzuschuss erhalten auch Studierende, die aufgrund der eigenen Einkommen und der elterlichen Unterhaltsleistungen knapp an den Förderungskriterien der Studienbeihilfe gescheitert sind. Ihr Studienzuschuss nimmt mit steigenden Unterhaltszahlungen der Eltern ab. Damit müssen Studierende, deren Eltern gerade noch die Finanzierung der Lebenshaltungskosten zugemutet werden kann, nur geringe Studienbeiträge zahlen. Lediglich Studierende, deren Eltern höhere Zahlungen zugemutet werden können, erhalten keinen Studienzuschuss. Sie müssen den gesamten Studienbeitrag entrichten.

Die Einführung von Studienbeiträgen in Österreich hat zu einem Einbruch der Studierendenzahlen geführt. Vom Wintersemester 2000/01 zum Wintersemester 2001/02 ist die Zahl der Studierenden um 20% zurückgegangen. Im Vergleich zum WS 2000/01 ging die Zahl der Studierenden nach Einführung der Studienbeiträge um 45.000 und im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2000 um 42.000 zurück⁴³. Angaben zur sozialen Herkunft der ausgeschiedenen Studierenden liegen nicht vor. Als Ursache für den Rückgang der Studierendenzahl wird das Ausscheiden nicht aktiver Studierender vermutet. Vor Einführung der Studienbeiträge wurde von einer Bereinigung der Statistiken um Studieninaktive in Höhe von 30% der Studierenden ausgegangen. Der Rückgang von 20% liegt deutlich unter den Erwartungen dieser Prognose. Dass es sich bei dem Rückgang der Studierendenzahl im Wesentlichen um einen Bereinigungseffekt und kurzfristig auch um einen Verunsicherungseffekt gehandelt haben könnte, zeigt die weitere Entwicklung der Studienanfängerzahlen. Nach Einführung der Studienbeiträge sank die Zahl der Studienanfänger zunächst ebenfalls stark ab. Nach einer kurzen Erholungsphase überstieg sie im WS 2003/04 aber wieder das Niveau des WS 2000/01⁴⁴. Die Einführung der Studienbeiträge hat also nicht zu einem dauerhaften Rückgang der Studierneigung geführt. Der vorübergehende Rückgang kann vielleicht damit begründet werden, dass die Studienanfänger bei Einführung der Studienbeiträge relativ schlecht über die flankierenden Maßnahmen informiert waren. In einer Befragung aus dem Jahr 2002 konnte mehr als die Hälfte der Befragten nicht angeben, dass die Studienbeiträge für Bedürftige durch den Studienzuschuss finanziert werden⁴⁵.

⁴¹ Studienförderungsgesetz 1992 (*StudFG*), BGBl. I Nr. 305/1992, zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 75/2003.

⁴² § 52c Studienförderungsgesetz (Anm. 41).

⁴³ Vgl. Statistik AUSTRIA, Inländische Studierende an österreichischen wissenschaftlichen Hochschulen und Universitäten der Künste 1955–2002, URL: http://www.statistik.at/fachbereich_03/bildung_grafik.shtml, 2004.

⁴⁴ Vgl. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Statistiken zum Universitätswesen: Studierende (Personen) an Universitäten und Universitäten der Künste, URL: <http://www.bmbwk.gv.at/universitaeten/stats/uebersicht.xml>, 2004.

⁴⁵ Vgl. Kolland, F. (unter Mitarbeit von Kahri, S. und Frick, I.), Auswirkungen der Einführung von Studienbeiträgen auf die Studienbeteiligung und das Studierverhalten (Endbericht), Büro für Sozialtechnologie und Evaluationsforschung, Wien, URL: http://www.bmbwk.gv.at/medienpool/9591/stb_monit_kolland.pdf, 2002, S. 60.

Ein weiterer interessanter Aspekt berührt die Ursache für den Studienabbruch nach Einführung der Studienbeiträge. Eine zentrale Einflussgröße auf den Studienabbruch bzw. den Verzicht auf ein Studium bilden die beruflichen Alternativen zum Studium. Bestehen gute Alternativen zum Studium, entscheiden sich mehr Studierende gegen ein Studium bzw. die Fortsetzung des Studiums⁴⁶. Dies zeigt, dass die Auswirkungen von Studiengebühren immer im Kontext der jeweiligen Bildungssysteme zu sehen sind. Wenn zum Hochschulstudium keine Alternativen bestehen, dürfte eine Verteuerung des Studiums weitgehend ohne Auswirkungen auf die Studierendenzahlen bleiben. Bestehen dagegen gute Alternativen, dürfte zumindest ein Teil der Studierenden auf diese Alternativen ausweichen. Vor dem Hintergrund der Sozialverträglichkeit wäre dann zu klären, ob Kinder aus sozial schwächeren Familien eher auf die alternativen Bildungswege ausweichen als Kinder aus wohlhabenderen Familien.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass in Österreich die Einführung von moderaten Studienbeiträgen zu keinen dauerhaften Abschreckungseffekten bei der Studienaufnahme geführt hat. Lediglich kurz nach Einführung der Studienbeiträge kam es zu einem Rückgang der Studienanfängerzahlen, der sehr wahrscheinlich auf eine lückenhafte Informationspolitik zurückzuführen ist. Die systematische Befreiung bedürftiger Studierender dürfte dazu beigetragen haben, die Sozialverträglichkeit von Studiengebühren zu sichern.

5 Ausblick

Den Ländern steht nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts der Weg zur Einführung von Studiengebühren offen. Allerdings sind sie dabei gehalten, die Gebühren sozialverträglich auszugestalten. Wie sozialverträgliche Gebühren konkret aussehen, ist bislang aber offen. Die internationalen Erfahrungen mit Studiengebühren zeigen, dass sehr unterschiedliche Maßnahmen eingesetzt werden, um einen durch Gebühren verursachten Einbruch in der Studierneigung zu verhindern. Welcher Weg sich dabei als Königsweg erweisen wird, kann derzeit noch nicht gesagt werden, da nationale Besonderheiten wie alternative Ausbildungswege oder die Wahrnehmung der flankierenden Maßnahmen durch die Studienberechtigten und Studierenden generalisierende Aussagen erschweren. Allerdings zeichnet sich ab, dass der alleinige Einsatz von Bildungsdarlehen als flankierende Maßnahme von Studiengebühren, wie er in Deutschland – eventuell noch ergänzt um Leistungsstipendien – derzeit häufig diskutiert wird, nicht auszureichen scheint, um den Zugang zu den Hochschulen offen zu halten. So hat Australien, das als ein Beispiel für nachlaufende Studiengebühren gilt, sein Stipendienwesen für Studierende aus einkommensschwachen Bevölkerungskreisen ausgeweitet, nicht zuletzt um mehr Kinder aus diesen Schichten zum Studium zu bewegen. Auch in England, das sich traditionell ebenfalls eher durch Staatsferne auszeichnet, werden die sozial Schwächsten mit gezielten Maßnahmen gefördert. Dort erhalten Studierende aus einkommensschwachen Familien einen Freiplatz, auch wenn dieser in Zukunft aus mehreren Quellen finanziert wird. Damit gehen selbst diejenigen Länder, deren Instrumente eher als Mindestmaß der sozialen Absicherung von Studiengebühren gelten können, über die in Deutschland diskutierten Maßnahmen hinaus. Des Weiteren sind in diesen Ländern Darlehenssysteme zur Sicherung der Sozialverträglichkeit von Studiengebühren etabliert worden, die der Staat in nicht unerheblichem Maße unterstützt. Im Gegensatz dazu ist in Deutschland weitgehend unklar, ob und in welchem Maße die Länder sich an solchen Darlehenssystemen beteiligen wollen. In Österreich, das in seinen Strukturen noch am ehesten mit Deutschland vergleichbar ist, sind die Studierenden aus einkommensschwachen Bevölkerungs-

⁴⁶ Vgl. *Pechar, H./Wroblewski, A.*, Retrospektive Schätzung studieninaktiver Studierender an Universitäten der Wissenschaften für den Zeitraum 1996/97 – 2000/01, URL: www.bmbwk.gv.at/medienpool/9592/stb_monit_pechar.pdf, 2002, S. 14.

kreisen ebenfalls de facto von der Gebührenzahlung befreit. Dort erhalten Studierende, die bei der Finanzierung der Lebenshaltungskosten ihre Bedürftigkeit für staatliche Förderung nachgewiesen haben, seit Einführung der Gebühren einen zusätzlichen Stundenzuschuss, der die Gebührenzahlung vollständig abdeckt. Damit geht auch die österreichische Variante sozialverträglicher Studiengebühren über das hinaus, was in Deutschland zur Diskussion steht. In allen drei Ländern existieren neben Bildungsdarlehen weitere Instrumente zur Unterstützung von Studierenden aus besonders einkommensschwachen Familien, um die Sozialverträglichkeit von Studiengebühren zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen ist daher bei einem Verzicht auf spezielle Maßnahmen zur Unterstützung einkommensschwacher Bevölkerungskreise zu erwarten, dass der Zugang zu den Hochschulen für Studienberechtigte aus diesen Kreisen nicht offen gehalten wird.

Verf.: Thorsten Lang, HIS Hochschul-Informationen-System GmbH, Gosseriede 9, 30159 Hannover