

Gerechtigkeit und Effizienz nachgelagerter Studiengebühren

16

Sascha O. Becker* und Robert Fenge**

Am 26. Januar 2005 hat das Bundesverfassungsgericht das Verbot von Studiengebühren für verfassungswidrig erklärt. Es steht den Bundesländern nun frei, Studiengebühren zu erheben. In diesem Aufsatz wird argumentiert, dass Studiengebühren als solche nicht ungerecht sein müssen. Entscheidend ist der Zahlungsmodus. Werden die Gebühren ex ante erhoben, können sich theoretisch einige Abiturienten aus einkommensschwachen Familien kein Studium leisten, wenn sie auf dem Kreditmarkt mangels Sicherheiten nicht bedient werden. Das Problem des familiären Hintergrundes wird ausgeschaltet, wenn stattdessen der Staat die Gebühren vorfinanziert und diese Kosten in Form eines Darlehens an den Studenten weitergibt. Dieses Darlehen kann dann während des Erwerbslebens des ehemaligen Studenten einkommensabhängig zurückgezahlt werden, die Kosten des Studiums also aus dessen Erträgen finanziert werden. Entsprechende Modelle wurden bereits in verschiedenen Ländern eingeführt, von denen hier kurz Australien und Großbritannien vorgestellt werden.

Grundzüge der Hochschulfinanzierung in Deutschland

Bildung – und insbesondere deren Finanzierung – ist in Deutschland Ländersache. Das Grundgesetz sieht lediglich beim Ausbau und Neubau von Hochschulen (Artikel 91a) sowie bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung (Artikel 91b) eine (finanzielle) Mitwirkung des Bundes vor. Von 19,1 Mrd. €, die im Jahr 2001 für die deutschen Hochschulen ausgegeben wurden, trugen 16,2 Milliarden die Bundesländer, der Bund zahlte 2,4 Mrd. €, der Rest kam von privater Seite.

Die Bundesländer tragen also den Löwenanteil an den direkten Hochschulkosten, sie konnten aber (wegen des – bisher – bestehenden Studiengebührenverbots) keine neuen Finanzquellen erschließen. Stattdessen hat die Bundesrepublik Deutschland bis dato ein steuerfinanziertes Hochschulsystem.¹

Das bestehende System wird oft damit begründet, dass es gerechter ist als ein gebührenfinanziertes System. Insbeson-

dere soll es auch Kindern ärmerer Eltern das Studium erlauben. Dieser Beitrag will die Vor- und Nachteile verschiedener Systeme der Hochschulfinanzierung diskutieren. Zuvor lohnt aber ein kurzer Blick in internationale Statistiken der OECD, um zu zeigen, wie das deutsche Hochschulsystem im Vergleich zu anderen Ländern dasteht.

Das deutsche Hochschulsystem im internationalen Vergleich

Gegenwärtig erzielen im OECD-Mittel 32% der Personen im typischen Abschlussalter einen Abschluss im Tertiärbereich A.² Hierbei reicht die Bandbreite jedoch von mehr als 45% in Australien und Finnland, über 36% in Großbritannien bis zu weniger als 20% in Deutschland (19%), Österreich (18%), der Schweiz (18%) und der Tschechischen Republik (15%) (siehe OECD 2004, Tabelle A3.1). In Deutschland spielt zwar das duale Ausbildungssystem eine besondere Rolle bei der Berufsqualifikation³, es ist aber nicht zu verkennen, dass

* ifo Institut, Universität München, CESifo und IZA.

** ifo Institut, Universität München und CESifo.

Wir danken Ludger Wößmann für hilfreiche Kommentare.

¹ Die Hochschulen erheben lediglich eine geringe Einschreibungsgebühr, die aber nur einen Teil der Verwaltungsausgaben deckt.

² Der tertiäre Bildungsbereich umfasst neben der Hochschul- und Fachhochschulausbildung (Typ A) auch weiterführende berufliche Ausbildungen (Typ B), in Deutschland z.B. Schulen des Gesundheitswesens, Fachschulen oder Berufsakademien.

³ Im Mittel aller OECD-Staaten haben 68% der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung mindestens einen Abschluss des Sekundarbereichs II, d.h. entweder Abitur oder eine abgeschlossene berufliche Ausbildung. In Deutschland liegt dieser Anteil mit 83% erheblich höher (siehe OECD 2004). Dies ist eine Folge der langen Tradition der dualen Berufsausbildung.

Deutschland bei den akademischen Abschlüssen im OECD-Vergleich einen der hinteren Plätze einnimmt.

Australien und Großbritannien hingegen haben trotz Studiengebühren erheblich höhere Absolventenraten als Deutschland.⁴ Die Gebührenfreiheit in Deutschland führt also nicht, wie man vermuten könnte, zu höheren Absolventenraten als in Ländern mit Studiengebühren.

Bei den Ausgaben für die Hochschulen liegt Deutschland im Mittelfeld der OECD-Länder. Pro Student werden in Deutschland 44% des deutschen Pro-Kopf-Einkommens ausgegeben und damit ein Prozentpunkt mehr als im Durchschnitt der OECD-Länder. Allerdings fällt Deutschland damit weit hinter die Schweiz (67%), die Vereinigten Staaten (63%) und Schweden (56%) zurück, die erheblich mehr pro Student ausgeben.

Zwar liegt Deutschland bei den staatlichen Ausgaben für den Hochschulbereich mit 1% des BIP durchaus im Mittelfeld der OECD-Länder (0,9% des BIP), fällt aber bei den privaten Ausgaben (0,1% des BIP) deutlich unter das OECD-Mittel (0,9%) (siehe OECD 2004, Tabelle B2.1b).⁵

In Anbetracht einer zunehmend angespannten Haushaltslage des Staates, auch auf Ebene der Bundesländer, denen die Hochschulfinanzierung größtenteils obliegt, ist es fraglich, ob der Staat seinen Beitrag zur Hochschulfinanzierung erhöhen kann, um zur Spitzengruppe der OECD-Länder aufzuschließen.

Nachdem das bisher geltende Verbot von Studiengebühren aufgehoben wurde, erscheint es umso wichtiger, die Frage zu beantworten wie eine gerechte und effiziente Form der Hochschulfinanzierung aussehen sollte.

Wie könnte eine gerechte Hochschulfinanzierung aussehen?

Ein steuerfinanziertes Hochschulsystem wird in der öffentlichen Debatte häufig als gerecht angesehen, weil es einem

potentiellen Studenten keine finanziellen Hürden beim Hochschulzugang in den Weg stellt, wie es auf den ersten Blick bei Hochschulgebühren der Fall wäre. Insbesondere kann jeder talentierte Abiturient aus ärmeren Familienverhältnissen ein Studium aufnehmen, wenigstens ohne durch Kosten für die Bildungsleistung einer Hochschule abgeschreckt zu werden.

Aus Sicht des armen, aber leistungsstarken Studenten scheint Gebührenfreiheit gerecht zu sein. Wie gerecht ist es aber, dass der Steuerzahler für die Ausbildung von Studenten aufkommen muss? Alle Haushalte, in denen keine Kinder vorhanden sind oder deren Kinder kein Studium anstreben, finanzieren das Hochschulstudium anderer Kinder mit. Da darüber hinaus Studenten eher aus Familien mit mittleren bis höheren Einkommen stammen und andere Bildungswege von Kindern aus eher ärmeren Haushalten eingeschlagen werden, ist diese Finanzierung der Hochschuldienstleistungen tendenziell regressiv, d.h. verteilt Einkommen von ärmeren zu reicheren Haushalten.⁶ Es scheint eine Frage der Gerechtigkeit zu sein, lediglich diejenigen für die Kosten des Studiums zahlen zu lassen, denen die Bildungsleistung der Hochschule zugute kommt.

Eine Alternative zur Steuerfinanzierung wären Hochschulgebühren. Hochschulgebühren könnten aber potentielle Studenten aus ärmeren Haushalten vom Studium abhalten, wenn sie sich dieses nicht leisten können. Um auch solchen Studenten ein Studium zu ermöglichen, müsste sichergestellt werden, dass sie Zugang zu Darlehen erhalten, mit denen sie Studiengebühren zahlen können. Diese Darlehen könnten dann nach dem Studienabschluss im Laufe des Erwerbslebens zurückgezahlt werden. Im Folgenden argumentieren wir nicht, dass Studiengebühren schlechthin als gerecht anzusehen sind. Im Sinne der Chancengleichheit erhält aber jeder gleichberechtigt Zugang zur Hochschule, wenn die Studiengebühren nachgelagert, in Abhängigkeit vom späteren Erwerbseinkommen, also aus dem Ertrag des Studiums, gezahlt werden.

Gegen Studiengebühren, die vom Elterneinkommen unabhängig sind, könnte der Einwand laut werden, ob es denn gerecht sei, wenn Studenten aus armen und reichen Familien die gleichen Gebühren für das Studium zahlen müssten. Ist nicht der Student aus armen Familienverhältnissen durch das Darlehen, das er nach dem Studium zurückzahlen müsste, stärker belastet als ein reicher Student, da er weniger auf Unterstützung aus dem Vermögen seiner Familie rechnen könnte? Dieses Argument ist auf den ersten

⁴ Die niedrigen deutschen Absolventenraten erklären sich zu einem gewissen Teil durch das dreigliedrige Schulsystem. Die Wahl des Schultyps bei der Sekundärausbildung (Hauptschule, Realschule, Gymnasium) beeinflusst, wegen der Bedeutung des Abiturs als Zugangsvoraussetzung zu den Hochschulen, letztlich auch die Absolventenquoten (vgl. auch Dustmann 2004).

⁵ Besonders frappierend ist der Vergleich des privaten Anteils der Ausgaben im Kindergartenbereich gegenüber dem Tertiärbereich. Im Kindergarten ist der durch private Gebühren finanzierte Anteil der Ausgaben (38%) doppelt so hoch wie im OECD-Mittel (19%), im Tertiärbereich machen Studiengebühren und andere private Aufwendung (9%) dagegen weniger als die Hälfte des entsprechenden Anteils im OECD-Mittel aus (22%). Das überrascht vor dem Hintergrund, dass die gesellschaftlichen Erträge auf primäre Bildung (relativ zu den privaten Erträgen) besonders hoch sind (vgl. Psacharopoulos und Patrinos 2002) und deswegen öffentliche Investitionen am ehesten rechtfertigen. Umgekehrt rechtfertigen die hohen privaten Erträge der tertiären Ausbildung (relativ zu den gesellschaftlichen Erträgen) private Gebühren am ehesten im Tertiärbereich.

⁶ Die empirische Evidenz dafür ist für alle Länder, für die entsprechende Daten existieren, zwingend. Siehe Grüske (1994), Holtzmann (1994) und Barbaro (2003) für Deutschland, Greenaway und Haynes (2003) für Großbritannien, Carneiro und Heckman (2002) für die Vereinigten Staaten von Amerika, Chapman (1997) für Australien sowie Finnie und Schwartz (1997) für Kanada.

Studiengebühren und Studentenförderung in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden an den deutschen Hochschulen Studiengebühren erhoben.

Im Jahr 1948 hieß es unter der britischen Besatzungsmacht im so genannten Blauen Gutachten des Studienausschusses für Hochschulreform: »Die Abschaffung der Studiengebühren bzw. die Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts ist anzustreben.« Zudem wurde die Abschaffung der so genannten Kolleggelder gefordert. Kolleggelder, später auch Hörengelder genannt, wurden pro einzelne Lehrveranstaltung gezahlt und gingen direkt an den Professor. Sie dienten quasi als Leistungsprämie für attraktive Lehrveranstaltungen, die viele Studenten anzogen.

Neben den Kolleggeldern waren noch Einschreibgebühren, Semestergebühren, Beiträge für Bibliotheken und Prüfungsgebühren zu zahlen. Insgesamt fielen um das Jahr 1970 herum Gebühren in der Größenordnung von 250 DM pro Semester an. In Relation zu damaligen Einkommen war das eine stattliche Summe.

Im Jahr 1970 beschlossen die Ministerpräsidenten der Bundesländer eine generelle Abschaffung der Studiengebühren, die mit der Gleichheit der Bildungschancen begründet wurde.

Erst im Jahr 1971 wurde unter der sozial-liberalen Koalition das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) beschlossen. Zu Beginn wurde die Förderung als reines Stipendium vergeben.

Im Jahr 1982 wurde das BAföG in ein Volldarlehen umgewandelt. In der Folge sank die Zahl der Geförderten rapide ab – so dramatisch, dass ab 1990 das Darlehen zur Hälfte wieder in ein Stipendium zurückverwandelt wurde.

Seit Anfang der 1990er Jahre hat sich die Diskussion um Studiengebühren wieder verstärkt. Die Diskussion wurde nicht zuletzt durch die Entscheidung der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) zur Finanzierung der Hochschulen vom 9. Juli 1996 befördert, in der die Wiedereinführung von Studiengebühren thematisiert wurde.

Die Rückkehr zu Studiengebühren läutete Baden-Württemberg 1997 mit der Einführung so genannter Langzeitstudiengebühren in Höhe von 1 000 DM pro Semester ein.

Zwar wurde im Jahr 2002 die Bestimmung in das Hochschulrahmengesetz aufgenommen, dass das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, studiengebührenfrei sein muss, doch war die Diskussion damit nicht beendet.

Einige Bundesländer hielten die Änderung des Hochschulrahmengesetzes nicht für verfassungsgemäß. Sechs CDU-regierten Bundesländern klagten deshalb vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das bundesweite Verbot von allgemeinen Studiengebühren.

Am 26. Januar 2005 hat das Bundesverfassungsgerichts das Verbot von Studiengebühren für verfassungswidrig erklärt.

Blick richtig, trifft aber nicht die Form der Gerechtigkeit, die durch eine angemessene Hochschulfinanzierung gewährleistet werden sollte. Auch bei anderen Gütern, wie z.B. bei Lebensmitteln, müssen arme und reiche Studenten denselben Preis bezahlen, was für den reichen Studenten eine relative Bevorzugung bedeutet.

Die Hochschulfinanzierung sollte kein Instrument der Umverteilung sein, bei der Einkommen von reichen zu armen Studenten transferiert wird. Für das Ziel der Umverteilungsgerechtigkeit gibt es prinzipiell effizientere staatliche Instrumente, etwa die progressive Einkommensteuer, die an das Leistungsfähigkeitsprinzip anknüpft.⁷ Statt der Einkommensumverteilung ist deshalb als adäquates Kriterium für eine gerechte Hochschulfinanzierung die Chancengleichheit aller potentiellen Studenten anzusehen. Das heißt, jedem Abiturienten muss der Zugang zur

Hochschule unabhängig vom Einkommen der Eltern offen stehen. Das wird durch darlehensfinanzierte Hochschulgebühren erreicht. Hochschulgebühren, die am Anfang des Studiums gezahlt werden müssen, bieten diese Chancengleichheit nicht. Denn hier ist das Einkommen und Vermögen der Eltern ausschlaggebend dafür, ob ein potentieller Student, der noch kein eigenes Einkommen verdient, sich dieses Studium leisten kann. Wenn hingegen jedem die Möglichkeit, ein Darlehen zur Finanzierung der Gebühren aufzunehmen, offen steht, dann kann das Studium unabhängig vom Elterneinkommen aufgenommen werden und die Chance ergriffen werden, damit ein höheres Einkommen im späteren Berufsleben zu erzielen. Insofern sind darlehensfinanzierte Hochschulgebühren im Sinn der Chancengleichheit gerecht.

Was wäre eine effiziente Hochschulfinanzierung?

Es ist aber nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit, dass Studenten, die das Zeug dazu haben, auch studieren können sollen, selbst wenn es das Einkommen der Eltern nicht erlaubt. Arme, aber talentierte Studenten können einen bedeutsamen sozialen Beitrag leisten, wenn sie den Zugang zur Hochschule besitzen.⁸ Könnten sie aus finanziellen Gründen nicht studieren, wäre das zum Schaden der gesamten Ökonomie, da ihr Talent verschwendet würde. Den Zugang zum Studium für solche Studenten zu ermöglichen, gewährleistet, dass sie ihr Produktivitätspotential ausschöpfen können und ihren Beitrag zur Steigerung des Bruttosozialproduktes erbringen können.⁹

Ein steuerfinanziertes Hochschulwesen fördert nun zwar das Studium ärmerer begabter Kinder. Es fördert aber auch das Studium ärmerer und reicherer unbegabter Kinder. In solche Studenten wird über das steuerfinanzierte Studium ein hoher Betrag investiert, ohne dass notwendigerweise ein entsprechender Rückfluss aus dem Produktionsbeitrag im spä-

⁷ Für eine ausführliche Diskussion zu Umverteilung durch das Bildungssystem und andere Transfermechanismen siehe Hanushek et al. (2003).

⁸ Voraussetzung ist, dass die Erträge des Studiums über den Kosten liegen.

⁹ Versuche, den Effekt von höherer Bildung auf das ökonomische Wachstum zu schätzen, wurden von Barro und Sala-i-Martin (1995), Gemmel (1996) und McMahon (1999) unternommen.

teren Erwerbsleben zu erwarten ist. Rechtfertigen die nachsteuerlichen Ertragsraten des Hochschulstudiums in Form von Nettoarbeitseinkommen aber nicht die Investitionskosten in das Humankapital der Kinder, d.h. liegen sie im Barwert unterhalb der Investitionskosten, dann ist diese Investition ineffizient.

Um eine solche Investition in Humankapital effizient zu gestalten, sollte die Finanzierung der Investitionskosten an die zukünftigen Erträge der Investition gekoppelt werden. Dadurch ist jeder, der ein Studium beginnen möchte, gehalten zu überlegen, ob er ein entsprechendes Arbeitseinkommen aufgrund seines Studiums erzielen kann und ob sich andernfalls die Kosten für das Studium lohnen. Eine solche effiziente Hochschulfinanzierung würde durch Hochschulgebühren, die durch Darlehen vorfinanziert werden, gewährleistet.

Auch ist Hochschulbildung kein öffentliches Gut im ökonomischen Sinn, das durch Steuern finanziert werden müsste. Der Ausschluss vom Studium ist möglich. Trittbrettfahrer können vermieden werden, und eine Gebührenfinanzierung ist durchführbar, die sich an den Kosten der Ausbildung des einzelnen Studenten orientiert.

Ein anderes Argument für steuerfinanzierte Subventionen des Hochschulwesens können positive externe Effekte des Studiums, von denen die Gesellschaft profitiert, liefern. Zu diesen positiven externen Effekten wird traditionell eine verringerte kriminelle Aktivität, eine besser informierte öffentliche Debatte, ein aufgeklärteres Verhalten mit Bezug auf gesunden Lebensstil und ein differenzierteres Wahlverhalten gezählt (vgl. Haveman und Wolfe 1984 sowie Wolfe und Haveman 2001).¹⁰ Wenn auch im Einzelnen diese Effekte fraglich sind, kann man doch insgesamt von solchen positiven Auswirkungen einer durchschnittlich höher gebildeten Gesellschaft ausgehen. Diese Effekte sind jedoch in ihrer Gesamtheit monetär schwer messbar. Deshalb scheint es auch kaum möglich, die Höhe von Pigou-Subventionen zu berechnen, die solche externen Effekte internalisieren könnten. Man kann aber davon ausgehen, dass diese Effekte weitaus geringere Subventionen rechtfertigen, als durch die volle Steuerfinanzierung von Hochschulen geleistet wird. Denn damit werden auch die Produktivitätseffekte finanziert, die keine externen Effekte darstellen, sondern sich in dem individuellen zukünftigen Arbeitseinkommen der Studenten widerspiegeln.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass ein voll steuerfinanziertes Hochschulstudium keine effizienten Anreize bei der Entscheidung für ein Studium setzt. Allenfalls lässt sich über mögliche positive externe Effekte der Hochschulbildung ei-

ne steuerliche Basisfinanzierung der Hochschulen rechtfertigen.

Die Rolle des Staates bei der Finanzierung der Hochschuldienstleistung

Sollte sich der Staat also auf eine Grundsубvention der Hochschulen in Abhängigkeit von der Studentenzahl beschränken und den Hauptteil der Finanzierung den Studenten überlassen, von denen die Hochschulen Gebühren für ihre Einschreibung verlangen würden?

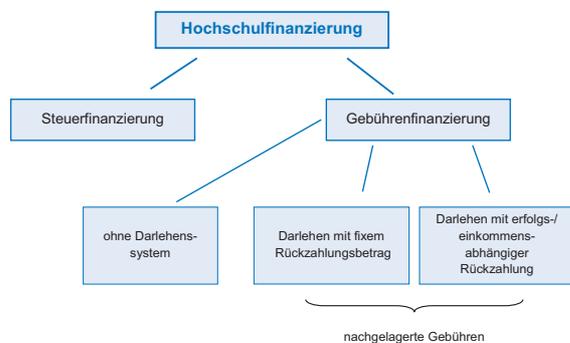
Wie wir bereits argumentiert haben, sollte der Zugang zum Studium trotz Gebühren und unabhängig vom Einkommen der Eltern ermöglicht werden, um insbesondere begabte Studenten aus ärmeren Familien nicht zu benachteiligen. Das kann dadurch geschehen, dass die Studenten ein einkommensabhängiges Darlehen erhalten, mit dem sie die Hochschulgebühren finanzieren. Dieses Darlehen kann dann nach dem Ende des Studiums in Abhängigkeit von dem anschließenden Erwerbseinkommen von dem ehemaligen Studenten zurückgezahlt werden. Weiter unten beschreiben wir, wie solche vom späteren Erwerbseinkommen abhängigen Darlehen in Australien und Großbritannien implementiert wurden.

An dieser Stelle wollen wir der Frage nachgehen, ob solche Darlehen auf dem privaten Kapitalmarkt angeboten werden können, ohne dass der Staat Sicherheiten stellt. Es wird sich zeigen, dass ohne staatliche Garantien die Vergabe von Darlehen auf dem privaten Kapitalmarkt unwahrscheinlich ist.

Das Problem, ein solches Darlehen auf dem privaten Kapitalmarkt aufzunehmen, besteht darin, dass es für eine Investition in Humankapital verwendet wird, die mit großen Unsicherheiten behaftet ist. Studenten können in der Regel nicht voll abschätzen, ob ihre Kapazitäten und ihr Interesse ausreichen, um in dem gewählten Studienfach erfolgreich zu sein und die Abschlussprüfungen zu bestehen. Dafür spricht die hohe Zahl von Studienabbrüchen. Und selbst nach vollendetem Studienabschluss bleibt ungewiss, ob der eingeschlagene Berufsweg erfolgreich sein wird. Das hängt nicht nur von den Fähigkeiten des Studenten ab, sondern auch von der Qualifikation seiner Mitbewerber für das gewählte Berufsfeld. Weiterhin besteht Unsicherheit über den zukünftigen Ertragswert der Investition in ein Studium. Der Arbeitsmarkt für Studienabgänger ist einem ständigen Wandel unterworfen. Was am Anfang der Hochschulausbildung als erfolgversprechende Studienwahl erscheinen mag, kann sich am Ende als ein wenig aussichtsreicher Berufsweg herausstellen. Schließlich sind viele angehende Studenten, insbesondere solche mit benachteiligtem Familienhintergrund, schlecht informiert über das Erwerbseinkommen von Stu-

¹⁰ Ein weiterer empirischer Beleg für das Vorhandensein von externen Effekten findet sich in Moretti (2004). Er zeigt, dass mit steigendem Anteil von Hochschulabsolventen in Städten die Löhne für alle Bildungsniveaus ansteigen, die von Geringqualifizierten aber überproportional wachsen.

Schematische Darstellung der Hochschulfinanzierungs- und Ausbildungsförderungssysteme



Quelle: Eigene Darstellung.

dienabhängern in spezifischen Fächern. Das liegt auch an mangelndem Kontakt mit solchen Graduierten.

Diese Unsicherheiten sind mit hohen Risiken verbunden. Wenn das zukünftige Einkommen niedriger ist als erwartet, dann ist der Student nicht in der Lage, Teile der Investition in sein Humankapital zu veräußern, um einen anderen Bildungsweg zu finanzieren. Das erklärt, warum Banken kaum an der Vergabe solcher unsicherer Bildungsdarlehen interessiert sind, da sie keine Sicherheiten bieten, auf die im Fall eines Bankrotts des Studenten zurückgegriffen werden könnte. Und selbst in dem hypothetischen Fall, dass eine dritte Partei das Humankapital aufkaufen könnte, ist es immer noch möglich, dass der zukünftige Ertrag der Investition unter den oben genannten Unsicherheiten sich als sehr gering herausstellt.

Darüber hinaus vergeben Banken solche Darlehen üblicherweise nach der Maßgabe, die Rückzahlung in bestimmten Zeitabständen in fixen Raten vorzunehmen. Das heißt, es wird dabei keine Rücksicht auf das Zeitprofil der individuellen zukünftigen Einkommensströme des Studenten genommen. Kann der Student diese Rückzahlungen nicht vertragsgemäß erfüllen, unterliegt er den üblichen Strafen für Vertragsverletzung und erleidet einen Vertrauensverlust bezüglich seiner Kreditwürdigkeit, die den Zugang auch zu anderen Formen von Darlehen beeinträchtigt. Risikoscheue Studiumskandidaten werden deshalb solche Darlehensverträge nicht eingehen wollen. Und diese sind wiederum vorwiegend in Familien mit geringem Einkommen zu finden.¹¹

¹¹ Carneiro und Heckman (2002) zeigen für die Vereinigten Staaten, dass in der Praxis (kurzfristige) Kreditbeschränkungen allerdings weniger bedeutend sind, als man vermuten könnte. Die Tatsache, dass Studenten aus Familien mit niedrigem Einkommen eine niedrigere Studienwahrscheinlichkeit haben, erklärt sich vielmehr durch langfristige, fähigkeitsformende Faktoren. Ein höheres Familieneinkommen während der gesamten Kinder- und Jugendzeit ist assoziiert mit einer besseren Erziehungsqualität und einer besseren Umgebung, die kognitive und nicht-kognitive Fähigkeiten fördert, die wiederum die Studienwahrscheinlichkeit beeinflussen.

Außerdem wurde gezeigt (vgl. Dynarski 1994; Flint 1997), dass das Ausfallrisiko bezüglich solcher Darlehensverträge bei Studenten aus Geringverdiener-Haushalten sehr hoch ist. Diese Evidenz legt es nahe, die Rückzahlung von Darlehen vom zukünftigen Einkommen der Studenten abhängig zu machen. Dadurch wird zum einen gewährleistet, dass die oben genannten Ausfallrisiken nicht auftreten. Zum anderen wird damit auch Studienbewerber aus benachteiligten Familienverhältnissen die Chance zum Studium gegeben.

Es ist zu erwarten, dass gerade Studenten aus geringen Einkommensverhältnissen von diesen Unsicherheiten und dem daraus folgenden Mangel an Darlehensangeboten auf dem privaten Kapitalmarkt betroffen sind. Will man gerade für diese Studenten die finanziellen Hürden beim Zugang zum Studium abbauen, sollte der Staat bei Versagen des privaten Kapitalmarktes eingreifen und entweder Sicherheiten für die Aufnahme von Darlehen anbieten oder die Darlehen selbst vergeben.

Moral hazard bei der Rückzahlung von Darlehen

Ganz unabhängig davon, ob der Staat nun Garantien für Banken vergibt oder das Bildungsdarlehen selbst gewährt, treten auch hier die bekannten Versicherungsrisiken auf (vgl. Wigger und von Weizsäcker 2001). Tritt der Staat als Garant für Banken auf, dann verursacht er sowohl bei der Bank als auch beim Studenten das Problem des moral hazard. Die Sicherheiten, die der Staat anbietet, führen dazu, dass die Wahrscheinlichkeit einer Vertragsverletzung die Rückzahlung des Darlehens betreffend erhöht wird. Sowohl auf Seiten der Bank wird der Anreiz reduziert, die Rückzahlung des Darlehens nachhaltig abzusichern und durchzusetzen. Denn die Bank hat die Gewissheit, dass der Staat das Ausfallrisiko übernimmt und kann damit ihre Anstrengungen der Schuldeneintreibung senken. Aber auch auf Seite des Studenten besteht der Anreiz, in der Bemühung nachzulassen, ein erfolgreiches Studium zu absolvieren und danach ein Einkommen zu erzielen, das die Rückzahlung des Bildungsdarlehens ermöglicht.

Wenn der Staat selbst als Anbieter der Darlehen auftritt und den Studenten die Rückzahlung des Darlehens vermindert oder erlässt, die im späteren Berufsleben nicht so erfolgreich sind, dann setzt er für den Studenten ähnliche Anreize.

Deshalb ist zu überlegen, ob nicht ein gewisser Selbstbehalt bei der Rückzahlung von Darlehen eingeführt werden sollte. Das könnte so aussehen, dass der Student in seinem späteren Berufsleben einen Grundbetrag oder einen geringen Prozentsatz seines Einkommens zur Deckung des Darlehens in jedem Fall zurückzahlen muss. Der Staat kann dann Garantien für das verbleibende Darlehen übernehmen oder bei eigener Vergabe der Darlehen das Restdarlehen erlassen. Mit diesem Selbstbehalt würde erreicht, dass der Student einen

Anreiz erhält, sein Studium auch wirklich in produktiver Weise im späteren Erwerbsleben zum Erfolg zu führen. Das moral-hazard-Problem bei der Bank kann am besten dadurch gelöst werden, dass der Staat die Darlehen selbst vergibt.

Ausgestaltung von einkommensabhängigen Darlehen zur Finanzierung von Hochschulgebühren am Beispiel von Australien und Großbritannien

Im Weiteren folgen Beispiele für die Implementierung von einkommensabhängigen Bildungsdarlehen in Australien und Großbritannien. Dabei geht es an dieser Stelle nicht so sehr darum, ob Einkommensgrenzen oder Rückzahlungsraten in diesen Ländern eins zu eins auf Deutschland übertragbar wären. Dafür wäre eine Simulation der deutschen Verhältnisse unter Beachtung aller spezifischen gesetzlichen Details notwendig. Die beiden Länderbeispiele können aber dennoch Anhaltspunkte für eine entsprechende Ausgestaltung in Deutschland geben.

Australien

In den 1980er Jahren wurde in Australien das Higher Education Contribution Scheme (HECS) eingeführt. Gemäß dem HECS müssen die meisten Studenten einen Beitrag zu ihren Studienkosten leisten (siehe HECS 2004). Im Schnitt zahlt der Staat aber weiterhin drei Viertel der Kosten. Die HECS-Beiträge werden Semester für Semester berechnet auf Basis der Anzahl der gewählten Kurse des Studenten.

Seit dem 1. Januar 1998 haben für das HECS qualifizierte Studenten drei Möglichkeiten, ihre Studienbeiträge zu begleichen:

- Zahlung im Voraus mit einem Rabatt von 25%;
- eine teilweise Vorauszahlung von mindestens 500 australischen Dollar und mit einem Rabatt auf diese Summe; oder
- Aufschiebung der Zahlung und Rückzahlung über die australische Steuerbehörde, das Australian Taxation Office (ATO), sobald das spätere Einkommen des Studierenden ein Mindestniveau übersteigt.

Der Zahlungsmodus muss zu Beginn des ersten Semesters verbindlich festgelegt werden. Studenten, die die Rückzahlung teilweise oder komplett zurückstellen, müssen auf dem Antrag eine gültige Steuernummer eintragen, anhand derer die Steuerbehörde später die Studienbeiträge erheben kann. Die Verbindlichkeit ist indiziert, um den Realwert konstant zu halten, aber ansonsten zinslos.

Zu den neueren Entwicklungen des HECS-Systems zählt insbesondere das Aufsplitten der Gebühren in drei Preis-

kategorien: Besonders kostenintensiv sind die Fächer Medizin und Jura, vergleichsweise günstig sind die Geistes- und Kulturwissenschaften, dazwischen rangieren die Naturwissenschaften. Die Klassifizierung bildet keineswegs die jeweilige Kostenausstattung der Fächer ab (Jura ist als reine Buchwissenschaft vergleichsweise kostengünstig), sondern die von Staats wegen unterstellte und suggerierte Wertigkeit nach Maßstäben der ökonomischen Verwertbarkeit.

Großbritannien

In Großbritannien gibt es seit 1998 Hochschulgebühren. Diese Gebühren für einen Vollzeitstudenten betragen bisher einheitlich £ 1 125 für ein Studienjahr und mussten vom Studenten oder seiner Familie im Voraus jedes Studienjahres gezahlt werden. Neben den Studiengebühren erhalten die Universitäten vom Staat eine jährliche Grundfinanzierung, die einem Betrag von etwa £ 5 000 pro Student entspricht. Im Jahr 2004 trat ein Gesetz in Kraft, das folgende Neuerungen vorsieht¹²:

- Jede Universität kann für das Studium eines Faches eine jährliche Gebühr zwischen £ 0 und £ 3 000 erheben.
- Die Grundfinanzierung des Staates wird beibehalten.
- Die Vorauszahlung der Hochschulgebühren (up-front fees) durch die Studenten entfällt. Stattdessen übernimmt der Staat die Zahlung der Gebühren, der implizit damit ein Darlehen in Höhe der gesamten Gebühren für das Studium an den Studenten vergibt.
- Das Darlehen muss erst zurückgezahlt werden, wenn der Student nach Abschluss des Studiums einen Arbeitsplatz findet und ein Einkommen von mindestens £ 15 000 erzielt. Bleibt er mit seinem Arbeitseinkommen unterhalb dieses Betrages, muss er nichts zurückzahlen.
- Das Darlehen wird einkommensabhängig zurückgezahlt. Die Rückzahlung beträgt 9% des Einkommens, das £ 15 000 übersteigt. So beträgt die jährliche Rückzahlungsrate £ 270 für jemanden mit einem Jahreseinkommen von £ 18 000.
- Wenn das Arbeitseinkommen im Laufe des Erwerbslebens wieder unter £ 15 000 zurückfällt, wird die Rückzahlung gestoppt.
- Die Rückzahlung wird über das Steuersystem abgewickelt.
- Auf das Darlehen werden keine Realzinsen erhoben. Das Darlehen wird lediglich mit der Inflationsrate angehoben, um den Realwert beizubehalten.
- 25 Jahre nach Studienabschluss wird der Restbetrag des zurückzuzahlenden Darlehens erlassen.

¹² Vergleiche das White Paper »The future of higher education« (Department for education and skills, 2003a) und das Regulatory Assessment (Department for education and skills, 2003b) zur Hochschulreform in Großbritannien.

Schlussbemerkungen

In diesem Aufsatz wurde dargestellt, dass es – aus einer effizienz-orientierten Sicht, aber auch unter dem Aspekt der Chancengleichheit – gute Gründe gibt für die Einführung von Studiengebühren, wenn sie über staatliche Darlehen vorfinanziert werden, die aus dem späteren Einkommen der Studenten zurückzuzahlen sind.

Die Länderbeispiele zeigen aber schon, dass einige prinzipielle Fragen zur Einführung von Studiengebühren hier nicht diskutiert wurden, und zwar ganz unabhängig von solchen Fragen, die die konkrete Bezifferung von Rückzahlungsraten, Einkommensgrenzen etc. für die deutschen Verhältnisse betreffen.

Wie etwa sollte die Höhe der Studiengebühren bestimmt werden? Sollten diese Gebühren für alle Universitäten und Fächer gleich sein oder variieren? Einiges spricht dafür, den Universitäten die Festlegung der Gebühren zu überlassen. Das würde den Wettbewerb der Universitäten untereinander erhöhen, was zu höherer Qualität und Innovation, unterschiedlichen Profilen der Universitäten und damit mehr Wahlfreiheit der Studenten führen könnte. Eine weitere Frage ist, wie sich die Universitäten bei der Festlegung von Gebühren für unterschiedliche Fächer entscheiden würden. Bei Fächern, die nur von wenigen Studenten nachgefragt werden, könnte es sein, dass Gebühren kostendeckend erhoben werden, während Fächer mit hohen Einkommensaussichten und einer hohen Nachfrage mit Gebühren belegt werden könnten, die die Zahlungsbereitschaft der Studenten abschöpft. Aber auch hier müssten die Universitäten sich dem Wettbewerbsdruck stellen, um ihre Studentenzahlen und Einnahmen zu sichern. Weiterhin ist offen, wie sinnvoll es ist, dass Staaten wie Großbritannien Maximalgebühren vorschreiben. Im Zweifel wird durch diese Vorgabe das Qualitätspotential der Universitäten nicht voll ausgeschöpft, das nur bei hinreichend hohen Gebühreneinnahmen erreicht werden kann. Angesichts der Einkommen, die von Ökonomen, Juristen oder Medizinern erzielt werden können, würden hohe Gebühren für diese Fächer auch bezahlbar bleiben. Auch die Frage der Quersubventionierung weniger nachgefragter Fächer (so genannte Orchideenfächer) durch hohe Gebühren in stark besetzten Fächern stünde einer Universität als Option offen. Diese und andere Fragen bedürfen einer sorgfältigen Analyse, bevor ein abschließendes Urteil über die Einführung und Ausgestaltung von Studiengebühren gefällt werden kann.

Literatur

Barbaro, S. (2003), »The distributional impact of subsidies to higher education – Empirical Evidence from Germany«, *Finanzarchiv* 59, 458–478.
Barro, R.J. und X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York.

Carneiro, P. und J.J. Heckman (2002), »The Evidence on Credit Constraints in Post-secondary Schooling«, *The Economic Journal* 112, 705–730.
Chapman, B. (1997), »Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent Charging for Higher Education«, *The Economic Journal* 107, 1178–1193.
Department for education and skills (2003a), *The future of higher education*, White Paper, www.dfes.gov.uk/hegateway/hereform/whitepaperconsultation/index.cfm.
Department for education and skills (2003b), *The future of higher education and the Higher Education Act 2004: Regulatory Impact Assessment*, www.dfes.gov.uk/hegateway/hereform/whitepaperconsultation/index.cfm.
Department for education and skills (2003c), *Why not a Pure Graduate Tax?*, Briefing paper, www.dfes.gov.uk/hegateway/hereform/whitepaperconsultation/index.cfm.
Dustmann, C. (2004), »Primary to Secondary School Transitions, Parental Characteristics, and Career Patterns«, *Oxford Economic Papers* 56, 209–230.
Dynarski, M. (1994), »Who defaults on student loans? Findings from the National Postsecondary Student Aid Study«, *Economics of Education Review* 13(1), 55–68.
Finnie, R. und S. Schwartz (1997), *Student Loans in Canada: Past, Present and Future*, C.D.Howe Institute, Toronto.
Flint, T. (1997), »Predicting student loan defaults«, *Journal of Higher Education* 68(3), 322–354.
García-Peñalosa, C. und K. Wälde (2000), »Efficiency and equity effects of subsidies to higher education«, *Oxford Economic Papers* 52(4), 702–722.
Gemmel, N. (1996), »Evaluating the impacts of human Capital stocks and accumulation on economic growth: some new evidence«, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 58, 9–28.
Greenaway, D. und M. Haynes (2003), »Funding High Education in the UK: The Role of Fees and Loans«, *The Economic Journal* 113, 150–166.
Grüske, K.D. (1994), »Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt«, in: R. Lüdeke (Hrsg.), *Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N. F. Bd. 221/II, Duncker & Humblot, Berlin, 71–147.
Hanushek, E., C.K.Y. Leung und K. Yilmaz (2003), »Redistribution through education and other transfer mechanisms«, *Journal of Monetary Economics* 50, 1719–1750.
Haveman, R.H. und B. Wolfe (1984), »Schooling and Economic Well-Being: The Role of Non-Market Effects«, *Journal of Human Resources* 19(3), 377–407.
HECS (2004), *HECS, Loans and Fees Manual 2004*, www.hecs.gov.au/manual04/manual_2004.pdf, abgerufen am 23. Dezember 2004.
HRK (2004), www.hrk.de/de/home/112.php, abgerufen am 23. Dezember 2004.
Holtzmann, H.D. (1994), *Öffentliche Finanzierung der Hochschulausgaben in der Bundesrepublik Deutschland – Verteilungseffekte, allokativer Folgen und Reformbedarf*, Forum Finanzwissenschaft, Bd. 5, Universität Erlangen-Nürnberg.
McMahon, W.W. (1999), *Education and Development: Measuring the Social Benefits*, Oxford University Press, Oxford.
Moretti, E. (2004), »Estimating the Social Return to Higher Education: Evidence From Longitudinal and Repeated Cross-Sectional Data«, *Journal of Econometrics* 121(1–2), 175 – 212.
Nerlove, M. (1975), »Some Problems in the Use of Income-contingent Loans for the Finance of Higher Education«, *The Journal of Political Economy* 83(1), 157–184.
OECD (2004), *Education at a Glance: OECD Indicators*, OECD, Paris.
Psacharopoulos, G. und H.A. Patrinos (2004), »Returns to investment in education: a further update«, *Education Economics* 12(2), 111–134.
Statistisches Bundesamt (2004a), www.destatis.de/download/d/biwiki/studierende.pdf, abgerufen am 23. Dezember 2004.
Statistisches Bundesamt (2004b), www.destatis.de/download/d/biwiki/professor.pdf, abgerufen am 23. Dezember 2004.
Wigger, B. und R.K. von Weizsäcker (2001), »Risk, Resources, and Education: Public versus Private Financing of Higher Education«, *IMF Staff Paper* 48(3), 547–560.
Wolfe, B. und R.H. Haveman (2001), »Accounting for the Social and Non-Market Benefits of Education«, in: OECD und HRDC (Hrsg.), *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*, International Symposium Report, OECD, Paris.