

Charles B. Blankart, Gerrit B. Koester, Sascha G. Wolf

Studiengebühren: Ein Weg aus der Bildungskrise?

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Januar 2005 hat die Tür zu Studiengebühren geöffnet. Damit ist eine notwendige Bedingung für eine fundamentale Hochschulreform erfüllt. Welche verteilungs- und bildungspolitischen Folgen hat die derzeitige Hochschulfinanzierung? Wie sind demgegenüber Studiengebühren zu bewerten? Wie ließe sich der Wettbewerb zwischen den Hochschulen verbessern?

Zur Begründung ihrer Absicht, Studiengebühren auch für das Erststudium zu erheben, führten die CDU-regierten Bundesländer, deren Klage das Bundesverfassungsgericht am 26. Januar 2005 positiv entschied, vor allem ökonomische Argumente an. Nur durch die Gebühren, so das Argument, würde es möglich sein, die finanzielle Situation der Hochschulen trotz leerer Landeskassen zu verbessern und somit die Wettbewerbsfähigkeit der staatlichen deutschen Hochschulausbildung auch im internationalen Vergleich zu stärken.

Das ist jedoch – aus polit-ökonomischer Sicht – weniger als die halbe Wahrheit. Ja mehr noch: allein von der Einführung von Gebühren ohne weitere grundlegende Veränderungen können eher negative Auswirkungen auf die Hochschulbildung, auf die Bildungschancen von Abiturienten aus sozial schwachen Familien und auf die Gesamtwirtschaft erwartet werden. Nur wenn das sich gegenwärtig öffnende „Reformfenster“ mutig für grundlegende Veränderungen genutzt wird, verbessern sich die Aussichten für die Hochschulbildung in Deutschland. Berücksichtigt man jedoch die politischen Interessen der handelnden Akteure, so sind die Aussichten für eine solche grundlegende Reform – leider – sehr begrenzt.

Prof. Dr. Charles B. Blankart, 62, lehrt Öffentliche Finanzen an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und Mitglied des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (WAR); Gerrit B. Koester, 31, Dipl.-Volkswirt, Dipl.-Pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für öffentliche Finanzen der Humboldt-Universität; und Sascha G. Wolf, 29, Dipl.-Volkswirt, ist Mitarbeiter an demselben Institut sowie bei der Stiftung Marktwirtschaft.

Studiengebühren im bestehenden Hochschulsystem

Aus der Makroperspektive ist der argumentative Dreischritt bestechend:

1. Deutschland gibt im internationalen Vergleich viel zu wenig für die Hochschulbildung aus. Nach Berechnungen der OECD machten die Ausgaben öffentlicher und privater Geldgeber im Jahr 2001 zusammen nur ca. 1,0% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus – deutlich weniger als im OECD-Durchschnitt (1,8%) und erschreckend wenig im Vergleich zu den Spitzenreitern USA (2,7%), Korea (2,7%) und Kanada (2,5%)^{1, 2}.
2. Dies liegt zu einem großen Teil darin begründet, dass die Hochschulbildung in Deutschland fast ausschließlich durch öffentliche Mittel finanziert wird (mit einem Staatsanteil von über 91%), während gerade in Ländern mit höheren Ausgaben der private Sektor einen deutlich größeren Beitrag leistet. Vergleicht man nur die öffentlichen Ausgaben für die Hochschulbildung, so liegt die Bundesrepublik zum Beispiel nur noch knapp hinter den USA, wo mehr als 66% der Mittel aus privaten Quellen stammen³.
3. Daher ist es sinnvoll – so die Argumentation – den privaten Beitrag zur Studienfinanzierung in Form von Gebühren (wie zum Beispiel den aktuell diskutierten Beiträgen von 500 Euro pro Student pro Semester) zu erhöhen.

Doch die positiven Effekte einer solchen Gebührenerhebung sind aus dreierlei Gründen sehr zweifelhaft.

- Erstens ist der finanzielle Beitrag einer solchen Gebühr als gering einzuschätzen. Bei ca. 2 Millionen

¹ Alle Daten (soweit nicht anders angegeben) beziehen sich auf das Basisjahr 2001. Quelle: OECD: Education at a Glance 2004, Paris 2004.

² Dabei wurden die Ausgaben der medizinischen Einrichtungen der Universitäten nur insoweit berücksichtigt, als sie nicht durch Entgelte für Krankenbehandlungen gegenfinanziert wurden.

³ OECD: Education at a Glance 2004, Paris 2004.

Studenten kämen durch eine allgemeine Gebühr von 500 Euro pro Semester ca. 2 Mrd. Euro pro Jahr zusammen – dies entspricht grob überschlagen ca. 10% der aktuellen Ausgaben der Hochschulen. Das ist jedoch viel zu wenig, um international aufzuschließen oder die finanzielle Situation der Hochschulen grundlegend zu verbessern – besonders wenn man den aktuellen Investitionsstau berücksichtigt.

- Zweitens wäre es in keiner Weise sicher, dass das Geld wirklich das Budget der Hochschulen erweitern würde. Vielmehr ist in Anbetracht der klammen Länderhaushalte eine Kürzung der öffentlichen Zuschüsse in ähnlichem Umfang wahrscheinlich. Eine finanzielle Besserstellung der Hochschulen würde somit nicht erreicht und durch die Studiengebühren steigt lediglich die Fiskalbelastung der Bürger mit Steuern und Abgaben.
- Schließlich sind die Effekte einer solchen Gebühr auf die Situation und die Entscheidung der potentiellen Studentenschaft zu berücksichtigen. Die ökonomische Abwägung eines Abiturienten stellt die Kosten (besonders in Form des Verdienstaufschlags während des Studiums) dem zu erwartenden Nutzen eines Studiums unter gegebenen Arbeitsmarktrisiken gegenüber. Beim letzten Abiturienten, der sich noch für ein Studium entscheidet, sollten die erwarteten Kosten dem erwarteten Nutzen entsprechen. Erhöhen sich nun einseitig nur die Kosten eines Studiums, so ist eine Verringerung der Anzahl der Studierwilligen besonders in den nicht zulassungsbeschränkten Fächern zu erwarten. Der Anteil an Hochschulabsolventen in einem Jahrgang – in Deutschland jetzt schon im internationalen Vergleich mit knapp 20% deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 31,8% (2001) – würde weiter abnehmen.

Mit der Einführung einer simplen Pro-Kopf-Gebühr ins aktuell bestehende System ist also wenig gewonnen. Ein positiver Effekt auf die Finanzierung der Hochschulen ist unwahrscheinlich und bestenfalls begrenzt. Hinsichtlich des Ausbildungsstandes seiner Arbeitskräfte wird Deutschland international noch stärker als bisher zurückfallen.

Studiengebühren als Chance

Dass die Argumentation für die Einführung von Studiengebühren aus rein budgetären Überlegungen viel zu kurz greift, wird auch bei einer näheren Betrachtung der Bildungsrenditen deutlich. Die private Bildungsrendite berechnet sich dabei aus der Gegenüberstellung von entgangenem Einkommen während der Studienzeit und dem durchschnittlichen zusätzlichen Einkommen, das durch die Hochschulausbildung ermöglicht wird. In Deutschland sind die privaten Renditen der

Hochschulbildung – und zwar auch die Renditen vor der Einkommensbesteuerung – deutlich geringer als im internationalen Durchschnitt, und das obwohl der individuelle finanzielle Beitrag durch die weitgehende Gebührenfreiheit und die Bafög-Unterstützung viel geringer ist als in den meisten anderen Ländern⁴.

Offensichtlich liegt das gravierendste und auch dringlichste Problem vor allem bei der Vermittlung von „wertvollen Fähigkeiten“ durch die Hochschulbildung – die deutschen Hochschulen haben vor allem ein „Output-Problem“. Gerade diese Problemstruktur führt eine separate Betrachtung von Studiengebühren rein unter dem Finanzierungsaspekt in die Sackgasse. Im Zentrum muss vielmehr die Frage stehen, wie das Finanzierungssystem zur Verbesserung der Leistungserbringung der Hochschulen beitragen kann. Nur wenn es gelingt, eine positive Wirkung von Studiengebühren auf die Leistung der Universitäten sicherzustellen, können auch gesamtwirtschaftlich positive Effekte erwartet werden. Und nur dann kann die Einführung von Studiengebühren eine Chance zur grundlegenden Verbesserung der Hochschulbildung in Deutschland sein.

Budgetfinanzierung versus Preissystem

Aktuell erfolgt die Finanzierung des deutschen Hochschulbetriebes durch ein System der Budgetfinanzierung. Die deutschen Hochschulen erhalten von den jeweiligen Bundesländern eine jährliche Zuweisung, über deren Verwendung sie selbständig entscheiden. Die Mittelverteilung erfolgt demnach „von oben nach unten“. Auf den ersten Blick scheint dieses Finanzierungssystem geeignet zu sein, das Humboldtische Bildungsideal der Freiheit von Forschung und Lehre zu verwirklichen. Forschung und Lehre lassen sich unabhängig von finanziellen Zwängen rein sachbezogen betreiben.

Allerdings hat das System eine zentrale Schwäche: es befreit die Hochschule von der Notwendigkeit, sich der Nachfrage anzupassen. Diese Schwäche ist besonders seit der politisch gezielt vorangetriebenen Bildungsexpansion in den 60er Jahren in zunehmendem Maße zum Vorschein getreten. Auf die entstehende Übernachfrage nach Studienplätzen, die aufgrund von konkurrierenden politischen Zielen und Interessen nicht vollumfänglich befriedigt werden kann, brauchen Politik und Hochschulen gar nicht zu reagieren. Auch mit einer Rationierung der Studienplätze und einer abnehmenden Ausbildungsqualität lassen sich Ausgaben und Einnahmen zur Deckung bringen und damit

⁴ OECD: Investment in human capital through post-compulsory education and training: Selected efficiency and equity aspects, Economics department working paper Nr. 333, Paris 2002, S. 23.

das Kriterium der Budgetfinanzierung erfüllen. Die Rationierung orientiert sich nicht an Effizienzkriterien, sondern am Haushaltsausgleich.

In Zeiten knapper Kassen verschärft sich die Problematik zusehends. Politisch durchgesetzte Budgetkürzungen führen dazu, dass innerhalb der Hochschulen ein Ringen der Entscheidungsträger um die Verteilung der zurückgehenden Mittel einsetzt. Dieses hochschulinterne „wettbewerbliche Budgetstreben“⁵ führt zu einer Fehlallokation, da sich die Mittelverteilung nicht an der Nachfragestruktur der Studierenden orientiert, sondern sowohl hochschulinternen als auch politischen Interessenkoalitionen folgt.

Aus dieser Rationierung ergeben sich enorme Fehlallokationen und hohe Renten für einzelne Gruppen. Gerade in zulassungsbeschränkten Fächern sind die privaten Bildungsrenditen oftmals besonders hoch⁶. Somit wird in diesen Fächern vielen zusätzlichen Nachfragern eine Ausbildung verwehrt, während diejenigen, die einen Studienplatz ergattern, zusätzliche Renditen aus dem oftmals resultierenden Nachfrageüberschuss in ihren jeweiligen Berufen realisieren. Vor diesem Hintergrund mutet das Argument, der Staat könnte und sollte durch die Studienplatzkontingente das Arbeitsangebot von Absolventen in den einzelnen Fächern gemäß der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage umfassend kontrollieren, geradezu paradox an.

Aus Sicht der ökonomischen Theorie wird die Budgetfinanzierung wie sie in der deutschen Hochschulbildung existiert aufgrund dieser fehlenden Nachfrageorientierung und der damit verbundenen Allokationsprobleme generell kritisch eingeschätzt und eigentlich nur als „Notlösung“ zur Bereitstellung reiner öffentlicher Güter, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen und deren Konsum nicht-rivalisierend ist, akzeptiert. Hochschulbildung weist jedoch keine dieser zentralen Eigenschaften öffentlicher Güter auf – sie ist ein privates Gut, dessen Nutzen eindeutig dem einzelnen Studenten zugeordnet werden kann. Hier ist es ohne Schwierigkeiten möglich, die Budgetfinanzierung durch ein Preissystem zu ersetzen. Die zentrale Stärke eines solchen Preissystems ist es, die Ausrichtung des Angebots an der Nachfrage sicherzustellen.

In seiner reinsten Form kann dieser Preismechanismus durch ein kostendeckendes, wettbewerbliches Gebührensystem eingeführt werden. Sobald die

⁵ Ch. B. Blankart: Outputfinanzierung von Hochschulen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1998, S. 13.

⁶ Vgl. F. Ziegele, P. Ederer, Chr. Kopf, P. Schuller (Hrsg.): Umverteilung von unten nach oben durch gebührenfreie Hochschulbildung, Arbeitspapier Nr. 26, Gütersloh 2000, S. 6 ff.

Studierenden selbst für die Kosten ihrer Ausbildung aufkommen müssen, sind sie gezwungen zu offenbaren, wie viel ihnen der gewählte Studiengang im Hinblick auf ihre zukünftige Lebensplanung wert ist. Die im Wettbewerb stehenden Hochschulen, genauer ihre Studienganganbieter (z.B. ihre Fakultäten), bieten ihrerseits so viele Studienplätze an, bis sie ihre zusätzlichen Kosten in jedem Studiengang gerade noch decken. Der Preismechanismus führt dabei automatisch dazu, dass Angebot und Nachfrage nach Studienplätzen sich ausgleichen. Die künstliche Rationierung des Studienangebots wird ersetzt durch ein effizientes Marktergebnis, bei dem die gesamtwirtschaftliche Rente der Hochschulbildung maximiert wird.

Finanzierung von „unten nach oben“

Die „Unsichtbare Hand“ des Marktes wirkt jedoch nicht nur im Außen-, sondern auch im Innenverhältnis der Hochschulen. Da die Höhe der finanziellen Mittel einer jeweiligen Hochschule von der Anzahl der bei ihr eingeschriebenen Studenten abhängt, erfolgt in diesem System die Finanzierung „von unten nach oben“. Zentrale Akteure sind die Studienganganbieter. Jeder Studiengang erhält die jeweils von ihm erwirtschafteten Mittel. Als „Produzenten“ ihres Studienfaches bestimmen die Studienganganbieter durch die Gestaltung von Studien- und Prüfungsordnung sowie die Auswahl des Lehrpersonals über die Qualität der Lehre und der Abschlüsse. Die Hochschule wandelt sich zu einem Unternehmen mit diversifiziertem Produktangebot (den Studiengängen), in dem ein steter Abwägungsprozess zwischen Produkten, Unternehmensgröße, Bündelungs- und Skalenvorteilen erfolgt, der für ein im Wettbewerb agierendes Unternehmen unverzichtbar ist.

Zudem sind Studienabschlüsse Markenzeichen. Je renommierter eine Hochschule, desto höher ist die Rendite, die ein Absolvent auf dem Arbeitsmarkt aufgrund seiner Ausbildung realisieren kann. Angehende Studierende werden bei der Wahl ihrer Hochschule diese Renditeaussichten in ihrem Entscheidungskalkül berücksichtigen. Von daher induziert der Preismechanismus nicht nur einen Mengen-, sondern insbesondere einen Qualitätswettbewerb der Hochschulen als Anbieter. Da jedoch in der Bevölkerung von einem allgemeinen Informationsbedürfnis hinsichtlich der Mindestqualität von Abschlüssen ausgegangen werden muss, sollte eine staatliche Aufsicht Mindeststandards für Prüfungen festlegen. Studiengänge werden akkreditiert, wenn sie den gestellten Anforderungen genügen⁷.

Die positiven Wirkungen des Preismechanismus im Außen- und im Innenverhältnis zusammengefasst

lassen eine deutliche Steigerung der individuellen Bildungsrenditen des Hochschulstudiums erwarten. Da diese Erhöhung der individuellen Bildungsrenditen oftmals die zusätzlichen individuell zu tragenden Kosten übersteigen dürfte, ist eine Erhöhung der Attraktivität der akademischen Ausbildung zu erwarten, die wiederum zu einer notwendigen Erhöhung des Anteils der Hochschulabsolventen in einem Jahrgang führen dürfte.

Die Einführung der Preisfinanzierung würde somit den Wettbewerb zwischen den Hochschulen erhöhen und folglich zu mehr Innovations- und Reformbereitschaft führen. Die Nachfrager könnten durch gezielte Auswahl ihrer Hochschule sowohl auf Quantität als auch auf Qualität des Bildungsangebots Einfluss ausüben. Vor allem aber würde die Rationierung von Studienplätzen beendet und mithin eine notwendige Bedingung geschaffen, dass Studienwillige auch einen Studienplatz erhalten.

Verteilungspolitische Implikationen

Auch wenn diese positiven Steuerungseigenschaften des Preismechanismus selten in Abrede gestellt werden, so wird er dennoch oftmals aufgrund von Gerechtigkeitsargumenten abgelehnt: Die Abschaffung des gebührenfreien Studiums würde vor allem die ärmeren Schichten benachteiligen, da Abiturienten aus weniger gut gestellten Familien ein Studium einfach nicht bezahlen könnten.

Abgesehen von der Frage der Kreditwürdigkeit von Studenten, die im nächsten Abschnitt diskutiert werden soll, übersieht diese Argumentation jedoch, dass gerade aus der unentgeltlichen Bereitstellung des Bildungsangebots fragwürdige verteilungspolitische Konsequenzen resultieren.

Diese können generell mit Hilfe der klassischen Prinzipien zur Beurteilung der Steuergerechtigkeit – des Äquivalenzprinzips und des Leistungsfähigkeitsprinzips – demonstriert werden.

Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass jeder Student für die Kosten seiner Hochschulausbildung aufkommt (Übereinstimmung von Leistung und Gegenleistung). Durch die Einführung eines gebührenfinanzierten Preissystems würde so gesehen die Umsetzung des Äquivalenzprinzips sichergestellt. Im aktuellen

gebührenfreien System kann von einer Kostenanlastung insofern gesprochen werden, als berufstätige Akademiker höhere Steuern bezahlen als ihre weniger verdienenden Nichtakademiker-Kollegen. Diese Steuerdifferenzen decken im deutschen Hochschulsystem meist nicht die Kosten der Bereitstellung eines durchschnittlichen Studienplatzes⁸. Aber selbst wenn sie es täten, würde dies das Kriterium der Äquivalenz nicht erfüllen. Die einen haben einen kostspieligen, die anderen einen kostengünstigen Studienplatz in Anspruch genommen, wieder andere haben gar nicht studiert, haben aber dennoch eine gute Einkommenskarriere durchlaufen und sind daher progressiv steuerpflichtig geworden. Weiter ist zu beachten, dass wohlhabende Individuen generell eine höhere Zahlungsbereitschaft für öffentliche Güter haben⁹. Somit sind erhöhte Steuerzahlungen nicht nur der Hochschulbildung, sondern auch anderen öffentlichen Leistungen zuzurechnen.

Im Vergleich dazu fordert das Leistungsfähigkeitsprinzip, die gesamten Hochschulkosten nach der Leistungsfähigkeit auf die Hochschulabsolventen aufzuteilen. Auf die Ausgabenverursachung im Einzelnen wird also keine Rücksicht genommen, sondern nur auf die nach dem Studium erzielte Leistungsfähigkeit. Nach dem Kriterium der horizontalen Gerechtigkeit sollen gleich Leistungsfähige gleich besteuert werden. Vertikale Gerechtigkeit fordert demgegenüber, dass ungleich Leistungsfähige ungleich besteuert werden, also Wohlhabende mehr als Arme. Weil sich Leistungsfähigkeit praktisch nicht messen lässt, umfasst dieses Kriterium beträchtliche Willkür. Oft wird behelfsmäßig am Extraeinkommen angesetzt, das ein Akademiker im Vergleich zu einem Nichtakademiker erzielt (mit den oben angesprochenen Problemen)¹⁰.

Die Bilanz der Theorie einer gerechten Kostenanlastung fällt also bescheiden aus: Unabhängig davon, ob das Äquivalenz- oder das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab herangezogen wird, kann Unentgeltlichkeit nach keinem der beiden als gerecht erachtet werden.

Für den konkreten Fall der Bundesrepublik fallen die Ergebnisse einer verteilungspolitischen Analyse noch negativer aus. Diese lassen sich – stark vereinfacht – auf der Basis der aktuellen Daten zur Sozialstruktur der Studierenden und der Bevölkerung darstellen. Würde nur die Höhe von Studiengebühren die entscheidende Eintrittsbarriere zur Hochschulbildung darstellen, so müsste Deutschland aufgrund der aktuellen Gebührenfreiheit eigentlich eine nahezu ideale Ausgangsposition für die Bildungschancen sozial schwacher Abiturienten bieten. Doch gerade das ist in der Realität nicht der Fall. Bei den 19-24jährigen mit Vätern, die höchstens einen Hauptschulabschluss

⁷ Vgl. C. C. von Weizsäcker: Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik, in: H. Arndt, D. Swatek (Hrsg.): Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Berlin 1971, S. 535 – 553.

⁸ Siehe F. Ziegele et al. (Hrsg.), a.a.O.

⁹ Vgl. die Diskussion in Ch. B. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München (Vahlen) 2003, Kap. 10.

¹⁰ Siehe F. Ziegele et al. (Hrsg.), a.a.O.

erworben haben, studieren lediglich 21% (insgesamt an Fachhochschulen und Hochschulen), während von den 19-24jährigen, deren Vater das Abitur abgelegt hat, 84% studieren¹¹. Innerhalb der letzten 20 Jahre ist zudem ein kontinuierliches Sinken der Beteiligungsquoten von Kindern aus sozial schwachen Familien an der Hochschulbildung zu beobachten¹².

Zum Teil resultieren diese Effekte aus vorgelagerten Stufen des sogenannten „Bildungstrichters“, also der sozialen Vorauswahl beim Zugang zur gymnasialen Oberstufe. Aber dennoch bleibt der Effekt auf der Ebene des Hochschulzugangs bedeutsam. Während 95% der Schüler gymnasialer Oberstufen, die aus einer hohen sozialen Herkunftsgruppe stammen, ein Hochschulstudium beginnen, liegt dieser Anteil für die Gymnasiasten aus niedrigen sozialen Herkunftsgruppen nur bei 31%¹³. Im internationalen Vergleich steht Deutschland hier erneut schlecht da. In Finnland beispielsweise werden unabhängig von der sozialen Herkunft fast identische Beteiligungsquoten erreicht¹⁴. Offensichtlich ist Gebührenfreiheit also keine hinreichende und – wie wir zuvor schon gezeigt haben – auch keine notwendige Bedingung, um zu gewährleisten, dass Abiturienten aus sozial schwachen Familien die gleichen Chancen zur Hochschulbildung haben, wie Abiturienten aus sozial starken Familien¹⁵.

Zudem profitieren im aktuellen System, dadurch, dass deutlich weniger Abiturienten aus sozial schwachen Familien studieren, die Kinder aus wohlhabenden Schichten am stärksten von den staatlichen Ausgaben für die Hochschulbildung. Sie vermögen mehr von den staatlichen Hochschulausgaben auf sich zu ziehen als die Kinder aus sozial schwachen Familien. Weil aber das Steueraufkommen, aus dem die Hochschulausgaben weitgehend finanziert werden, von allen Schichten erbracht werden muss, kommt es somit sogar zu einer Umverteilung von unten nach oben¹⁶.

Die Einführung eines Preissystems – bei dem Leistung der Hochschule und Gegenleistung des Studenten übereinstimmen – würde dagegen dem strengen Äquivalenzprinzip genügen und die aktuelle Umverteilung von unten nach oben beenden.

¹¹ Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003, 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks. Ausgewählte Ergebnisse, Bonn, Berlin 2004, S. 14.

¹² Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), a.a.O., S. 17.

¹³ Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), a.a.O., S. 16.

¹⁴ K. Schnitzer: Die soziale Dimension im europäischen Hochschulraum. Der Euro Student Report als Monitorsystem, Hochschul-Informations-System, Hannover 2003, S. 28.

Bildung als risikoreiche Investition

Ein preisfinanziertes Hochschulsystem kann jedoch nicht gewährleisten, dass diejenigen jungen Menschen, die aus ihrer Begabung heraus studieren sollten, auch studieren können. Schließlich ist das Bezahlen der Gebühren die Voraussetzung zur Teilhabe an der Hochschulausbildung. Dabei ist es selbstverständlich weder aus sozialpolitischen noch aus ökonomischen Aspekten sinnvoll, geschweige denn akzeptabel, wenn die Möglichkeit zum Studieren von der familiären Einkommenssituation abhängt. Ein wohlstandsabhängiger Hochschulzugang widerspricht dem grundlegenden Gerechtigkeitsprinzip der Chancengleichheit.

Studieren ist als Investition eine zukunftsgerichtete Entscheidung. Es muss daher sichergestellt sein, dass alle Menschen, die den Gegenwartswert der Erträge eines Studiums höher einschätzen als den Gegenwartswert der hierdurch verursachten Kosten, auch in der Lage sind, dieses Studium zu finanzieren. Da jedoch gerade unterstützungsbedürftige Studenten keine Kreditsicherheiten bieten können und die zukünftigen Erträge eines Studiums der Unsicherheit unterliegen, versagt an dieser Stelle der Kreditmarkt. Aufgrund des hohen Ausfallrisikos weigern sich die Banken, mittellosen Studenten Kredite zu tragbaren Konditionen zu gewähren. Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit eines preisfinanzierten Studiensystems ist somit die Überwindung der Unvollkommenheiten des Kreditmarktes.

Jedoch auch auf Seiten der Kreditnehmer ergeben sich Probleme. Als Investoren sehen sie sich dazu gezwungen, sichere Aufwendungen heute gegen unsichere Erträge morgen abzuwägen. Sie laufen Gefahr, den während des Studiums angehäuften Schuldenberg nicht abtragen zu können, wenn sich der später tatsächlich erzielte Verdienst als geringer als erwartet herausstellen sollte. Gerade Studienwillige aus einkommensschwachen Familien scheuen dieses Risiko. Daher ist die Absicherung dieses „Einkommensminderungsrisikos“ eine wichtige verteilungspolitische Komponente. In der Privatwirtschaft existieren solche Versicherungen nicht, da die Versicherungsanbieter hierzu die privaten Einkommen beobachten und vorausschätzen können müssten¹⁷. Indessen hat der

¹⁵ Leider fehlt hier der Platz zu einer Diskussion der Bestimmungsfaktoren von Bildungsentscheidungen in Abhängigkeit von der sozialen Herkunft.

¹⁶ Diese Umverteilung wird deutlich, wenn man berücksichtigt, dass nur 28% der Studenten aus Familien stammen, in denen die Eltern höchstens eine Lehre oder Facharbeiterausbildung absolviert haben. Der Anteil, den diese Bevölkerungsgruppe am gesamten Steueraufkommen trägt, dürfte dagegen deutlich höher sein. Siehe: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), a.a.O., S. 18.

Staat über die Einkommensteuererklärungen besseren Einblick in die individuellen Einkommensverhältnisse. Somit würde sich ein staatlicher Eingriff – zum Beispiel in Form der später noch diskutierten Akademikersteuer – anbieten, um diese Unvollkommenheiten des Kreditmarktes auf Seiten der Studenten als Kreditnehmer auszugleichen.

Externe Effekte

Die Befürworter einer staatlichen Subventionierung der Hochschulbildung argumentieren für gewöhnlich mit positiven externen Effekten¹⁸. Auf der makroökonomischen Ebene mag die Vermutung nahe liegen, dass Unternehmen von einem höheren gesamtgesellschaftlichen Know-how profitieren. Durch ihre Produktion trägt die Unternehmung ihrerseits zu diesem allgemeinen Wissenspool bei. Solange die Unternehmer jedoch bei ihrer Entscheidung über den Faktoreinsatz diesen sozialen Grenzertrag nicht berücksichtigen, liegen die aggregierten Forschungsanstrengungen in der Volkswirtschaft unterhalb des effizienten Niveaus¹⁹. Sofern der Bildungsstand der Bevölkerung einen positiven Einfluss auf die Wachstumsrate des realen Sozialprodukts ausübt²⁰, spräche dies für eine staatliche Subventionierung von Forschung und Entwicklung.

Dabei bietet sich jedoch die zielgerichtete Förderung des Forschungsoutputs eher an als eine allgemeine Hochschulsubventionierung. Dies trifft auch für vermutete positive externe Effekte auf der mikroökonomischen Ebene zu. So entstehen diese, weil sich die Forschungsergebnisse nicht oder nur zeitlich begrenzt patentieren lassen und die Hochschulen somit weniger Erträge aus ihnen herausziehen können als sie einen positiven Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Entwicklung leisten²¹.

Eine staatliche Kompensation der externen Effekte über Inputsubventionen gewährleistet jedoch keine zielgerichtete Verwendung der Mittel. Wiederum ist der Subventionierung des Forschungsoutputs der Vorzug einzuräumen. Es muss jedoch anerkannt werden, dass eine wirksame Subventionierung des Forschungsoutputs mit organisatorischen Hürden und Bewertungsproblemen verbunden ist und es daher möglicherwei-

¹⁷ M. Friedman: *Capitalism and Freedom*, Chicago, London 1962, deutsch: *Kapitalismus und Freiheit*, Stuttgart 1971; C. C. von Weizsäcker, a.a.O.

¹⁸ Solche externen Effekte werden im Primar- und Sekundarschulbereich eher als im Tertiärbereich der Hochschulen vermutet. Vgl. H. S. Rosen: *Public Finance*, 6. Aufl., Boston et al. 2002. Siehe auch U. van Lith: *Der Markt als Organisationsprinzip des Bildungsbereichs*, in: O. Issing (Hrsg.): *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 1981.

¹⁹ P. M. Romer: *The Origins of Endogenous Growth*, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8 (1994), Nr. 1, S. 3 – 22.

se doch angezeigt sein kann, den „Bildungsoutput“ in die Subventionierung mit einzubeziehen.

Die Rolle des Staates in der Studienfinanzierung

Halten wir noch einmal fest: Gebührenfinanzierung kann nur dann sinnvoll sein, wenn sie mit einer wettbewerbsorientierten Finanzierung der Hochschulen von unten nach oben, also mit einer Hochschulreform, verbunden ist. Anders als üblicherweise behauptet wird, sprechen dann auch verteilungspolitische Gründe nicht gegen sondern eher für eine Gebührenfinanzierung.

Der Staat ist aber aus allokativen Gründen gefragt. Seine Aufgabe sollte es sein, Möglichkeiten zur Risikoabsicherung der Studenten und zur Abgeltung externer Effekte der Hochschulbildung bereitzustellen. Externe Effekte können dabei durch Zuschüsse an die Hochschulen berücksichtigt werden.

Die zentralen Instrumente zur Unterstützung der Studenten – auf die wir uns im Folgenden konzentrieren werden – sind Bildungskredite und eine Akademikersteuer. Darüber hinaus gibt es – wenn der Staat nicht von der staatlichen Vollfinanzierung der Hochschulen abrücken will – die Möglichkeit der Einführung eines Gutscheinsystems, das zumindest teilweise die Realisierung von fruchtbarem Hochschulwettbewerb ermöglicht.

Bildungskredite und Akademikersteuer

Bildungskredite stellen eine Möglichkeit dar, die Unvollkommenheiten des Kapitalmarktes bei der Studienfinanzierung zu überwinden. Diese sollen unterstützungsbedürftigen Studierenden, die im Allgemeinen keine Sicherheiten besitzen, die notwendige Kreditwürdigkeit verschaffen. Der Staat kann beispielsweise auf private Bankkredite Ausfallbürgschaften gewähren, so dass sich die Studierenden zu marktüblichen Bedingungen verschulden können. Alternativ kann der Staat auch selbst Kredite gewähren und sich hierfür (zu seinen günstigeren Konditionen) auf dem Kapitalmarkt verschulden. Die Rückzahlung der Kredite erfolgt meist nach einem fest vereinbarten Tilgungsplan.

²⁰ R. E. Lucas: *On the Mechanics of Economic Development*, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22 (1988), Nr. 1, S. 3 – 42; sowie R. Nelson, E. Phelps: *Investment in Humans, Technological Diffusion and Economic Growth*, in: *American Economic Review*, Vol. 56, 1966, S. 69 – 75.

²¹ Auf der mikroökonomischen Ebene wird auch im Falle der Hochschulbildung vermutet, dass die Bildung eines Individuums A sich begünstigend auf die Produktivität eines Individuums B auswirkt. So führt die verstärkte Ausbildung von Medizinern sicherlich zu einem höheren Gesundheitsniveau in der Bevölkerung. Aber ebenso mag die Zunahme der Automobilwerkstätten die Verkehrssicherheit erhöhen. Die Gesellschaft muss darüber entscheiden, wofür sie mehr zu zahlen bereit ist.

Eine Alternative dazu stellt die Akademikersteuer dar. Bei ihr steht der Rückzahlungsbetrag nicht fest, sondern er ist an die Höhe des erzielten Einkommens gebunden²². Die Tilgung erfolgt hierbei über einkommensabhängige Prämien, die über das gesamte Erwerbsleben zu bezahlen sind. Der Akademikersteuersatz wird aktuarisch fair berechnet, indem die Summe der zum Studienende aufgelaufenen Studienkosten eines Individuums in Annuitäten umgerechnet und zum Durchschnittseinkommen der berufstätigen Fachgruppe in Beziehung gesetzt wird. Dadurch dass Akademiker mit überdurchschnittlichem Einkommen mehr und solche mit unterdurchschnittlichem Einkommen weniger bezahlen, als sie selbst an Krediten erhalten haben, erfüllt die Akademikersteuer die Funktion einer Versicherung. Die Erhebung einer Sondersteuer für Akademiker ist jedoch politisch schwer vermittelbar. Daher gewähren die meisten der in der Praxis umgesetzten Kreditfinanzierungsmodelle mit einkommensabhängiger Prämie zwar Kreditnehmern mit unterdurchschnittlichem Einkommen einen Abschlag, verpflichten aber niemanden dazu, mehr zu bezahlen, als er erhalten hat.

Sowohl bei Bildungskrediten wie bei der Akademikersteuer wird versucht, ein Marktversagen durch einen Staatseingriff zu beseitigen. Aber auch hier ist sicherzustellen, dass die positiven Effekte nicht durch neu geschaffene Verzerrungen neutralisiert werden. Bei staatlichen Bürgschaften für Bildungskredite haben die Banken nur noch einen verringerten Anreiz, die Seriosität des Studierenden zu überprüfen. Es kann somit zu adverser Risikoselektion kommen. Bei der Akademikersteuer muss dagegen sichergestellt werden, dass der Studierende nach dem Examen überhaupt eine Beschäftigung aufnimmt oder dass er die Summe sofort zurückbezahlt oder sichert, wenn eine Wohnsitznahme im Ausland bevorsteht. Auch die Neigung, brotlose Fächer zu studieren, mag mit einer Akademikersteuer höher sein als bei reiner Gebührenfinanzierung.

Betrachtet man alle diskutierten Effekte, so scheinen die Vorteile der Bildungskredite gegenüber der Akademikersteuer zu überwiegen und es empfiehlt sich, staatlich geförderte Bildungskredite vorsichtig einzusetzen.

Bildungsgutscheine

Will man jedoch nicht von der staatlichen Finanzierung der Hochschulen und der Unentgeltlichkeit des Studiums abrücken, so bietet sich ein System auf der Basis von Bildungsgutscheinen an. Die Studierenden erhalten vom Staat geldwerte Gutscheine, die sie dem Studienganganbieter (z.B. der Fakultät) der Hochschu-

le ihrer Wahl an Zahlung statt geben. Die Studienganganbieter leiten die Gutscheine an den Staat weiter und erhalten von diesem den Gegenwert ausbezahlt. Der besondere Vorteil von Gutscheinen liegt in ihrer politischen Attraktivität begründet, da sie einerseits dem Prinzip der Unentgeltlichkeit des Studiums entsprechen, andererseits jedoch einen leistungsinduzierten Wettbewerb auslösen, da die Finanzausstattung der Studienganganbieter von der Anzahl der bei ihnen eingeschriebenen Studenten abhängt.

Allerdings führt der Wettbewerb unter dem Gutscheinsystem nicht so weit wie bei freier Preisbildung. Der Staat bleibt wesentlicher Financier der Hochschulen und wird es sich als solcher nicht nehmen lassen, regulierend in den Wettbewerb der Studienganganbieter einzugreifen.

Zudem müssen die Gutscheine so ausgestaltet sein, dass sie sich an den mutmaßlichen Kosten pro Studiengang orientieren. Ein Gutschein für Medizin wird also einen wesentlich höheren Geldwert beinhalten als ein Gutschein für Theologie. Eine genaue Ex-ante-Kostenberechnung pro Fach ist jedoch nicht erforderlich, da auf einem wettbewerblichen Markt für Studienplätze anhand von Engpässen oder Überschüssen ersehen werden kann, ob die Gutscheine zu niedrig oder zu hoch bemessen sind. Die flexible Bemessung der Gutscheine erlaubt zudem bestimmten Studiengängen, denen die Bevölkerung eine besondere, außerhalb der externen Effekte liegende Wertschätzung entgegenbringt, z.B. Medizin, oder die einen besonderen Optionswert darstellen, z.B. Sanskrit, Gräzistik oder ähnliches, gezielt durch höhere Gutscheinwerte zu fördern. Auf diese Weise lassen sich auch die „kleinen Orchideenfächer“, deren Pflege von den Universitäten immer wieder verlangt wird und die daher oft als Argument gegen den Wettbewerb angeführt werden, in diesen einbeziehen.

Ein reines Gutscheinsystem ist ferner nicht dazu geeignet, die mengenmäßige Beschränkung der Studienplätze zu überwinden, da die Nachfrager aufgrund des verminderten Preises eines Studiums Hochschulbildung bis zur Sättigungsmenge nachfragen. Wie bei der Budgetfinanzierung ist somit eine Rationierung der Studienplätze notwendig, über die im politischen Prozess entschieden wird.

Außerdem ist zu beachten, dass bei einem Gutscheinsystem auch weiterhin weder die horizontale noch die vertikale Gerechtigkeit gewährleistet werden kann, da sich an der grundlegenden Finanzierung des Hochschulstudiums durch den Staat nichts verändert.

²² M. Friedman, a. a. O.; C. C. von Weizsäcker, a.a.O.

Reformansätze

Konkrete Reformvorschläge, die die hier dargestellten Überlegungen aufgreifen und dazu geeignet erscheinen, einen sowohl fruchtbaren als auch aus verteilungspolitischer Sicht ausgewogenen Hochschulwettbewerb zu implementieren, liegen längst vor. So empfehlen z.B. das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) und der Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft ein zweistufiges Modell zur Bildungsfinanzierung. Auf der individuellen Ebene wird eine direkte pauschale staatliche Zahlung an die Studierenden durch staatlich degressiv geförderte Bildungsdarlehen und Bildungssparguthaben ergänzt. Zur Finanzierung der Hochschullehre wird die Einführung von Bildungsgutscheinen erwogen, wobei zusätzlich eine Sockelfinanzierung zur Sicherung der Grundausstattung herangezogen wird²³.

Die vielversprechenden Wirkungen der detailliert ausgearbeiteten Modelle wurden am Beispiel einzelner Hochschulen bereits überprüft und dargestellt. Ihre Umsetzbarkeit kann nicht in Frage gestellt werden.

Die politische Ökonomie der Reform

Beobachtet man jedoch die politische Diskussion und die geplante Reaktion der einzelnen Bundesländer auf das aktuelle Urteil des Bundesverfassungsgerichts, so spielen die hier dargestellten Konzepte und Argumente kaum eine Rolle.

Unter der Vorgabe budgetärer Zwänge streben die CDU-regierten Länder die Einführung einer Pro-Kopf-Semestergebühr an, während sich die Bundesregierung und die SPD-regierten Bundesländer mit Händen und Füßen gegen die Einführung allgemeiner Gebühren für das Erststudium wehren. So lehnte die Bundesregierung unlängst im Januar 2005 die Einführung von Studiengebühren grundsätzlich ab. Das erscheint paradox, da dadurch ein Finanzierungssystem zementiert wird, welches zu einer Umverteilung von unten nach oben führt.

Wie kann man diese – auf der Basis der ökonomischen Theorie so befremdlichen Positionen – erklären? Warum spielt der – aus Sicht der Ökonomie – so zentrale Preismechanismus fast keine Rolle in der Diskussion?

Hier bringt ein politökonomischer Ansatz Licht in das Dunkel – auch wenn es kein erfreuliches ist. Das

²³ Centrum für Hochschulentwicklung und Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft (Hrsg.): InvestIF und GefoS, Modelle der individuellen und institutionellen Bildungsfinanzierung im Hochschulbereich, Essen, Gütersloh 1999. Weitere Reformvorschläge siehe H. Hönigsberger, B. Kuckert: Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2004; D. Dohmen: Eckpunkte eines Studienkontenmodells zur Finanzierung der Hochschulen im Land Berlin, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Köln 2003.

politökonomische Argument basiert dabei auf zwei Schritten.

Erstens stehen die Bundesländer und die Bundesregierung offensichtlich relativ geschlossen dem Wettbewerb im deutschen Hochschulwesen ablehnend gegenüber. Darüber kann auch die in der politischen Debatte vehement gepflegte Wettbewerbsrhetorik nicht hinwegtäuschen. Da die Schwächen der zentralen Planung sich hinsichtlich des desolaten Zustandes der deutschen Hochschullandschaft nicht länger bestreiten lassen, bedient sich die Politik des Wettbewerbsbegriffs und den damit assoziierten positiven Effekten, ohne jedoch die Einführung eines wirklichen Wettbewerbs in Erwägung zu ziehen. Vielmehr vertritt sie das zweifelhafte Konzept eines „administrierten Wettbewerbs“, in dem das wünschenswerte Ergebnis eines Wettbewerbsprozesses durch ein Verwaltungsverfahren „verordnet“ werden soll.

Ähnlich wie man in der Industriepolitik „national champions“ zu kreieren versucht, sollen in der Hochschulpolitik staatlich bestimmte „Eliteuniversitäten“ geschaffen werden. Hierdurch wird jedoch lediglich der Anschein eines Wettbewerbs erweckt. Tatsächlich bleibt aber alles beim Alten: Mittelvereinnahmung, Mittelvergabe und Hochschulplanung erfolgen nach wie vor in den Strukturen der Budgetfinanzierung von oben nach unten. Ein dezentraler Wettbewerb zwischen budgetär autonomen Studiengangsanbietern mit eigenständiger Einnahmen- und Ausgabenverantwortung würde im deutschen Hochschulwesen auch mit staatlich bevorzugten „Eliteuniversitäten“ nicht stattfinden.

Eine zentrale Ursache für die generelle Ablehnung des auf dem Preissystem basierenden Wettbewerbs kann in dem Einfluss der politischen Entscheidungsträger auf die Hochschulpolitik gesehen werden. Diese Entscheidungsträger wollen das Politikfeld der Hochschulbildung nicht durch die Autonomie der Hochschulen weitgehend verlieren, besonders da Bildungspolitik dann nicht mehr als Instrument im Wettstreit um Wählerstimmen eingesetzt werden kann. Wettbewerb hingegen setzt auf dezentrale Entscheidungen selbstverantwortlich handelnder Studiengangsanbieter und Hochschulen und verhindert somit eine wahltaktisch motivierte politische Einflussnahme. Die Politik würde mit der Abkehr von der zentralistischen Budgetfinanzierung auf ein nicht zu unterschätzendes machtpolitisches Instrument verzichten. Dass sie hierzu nicht bereit ist, haben die heftigen Auseinandersetzungen in der Föderalismuskommission gezeigt, die nicht zuletzt aufgrund des Streites um die Bildungskompetenzen gescheitert ist.

Berücksichtigt man diese generelle „Furcht der Parteien vor dem Hochschulwettbewerb“, so lassen sich auch die auf den ersten Blick paradox erscheinenden parteipolitischen Positionen erklären. Wenn der Hochschulwettbewerb mit einem Preissystem als Entscheidungsalternative wegfällt, so stellt die Zementierung des gegenwärtigen Zustandes für die SPD und ihre eher sozial schwache Klientel die bestmögliche Alternative dar. Die CDU dagegen – mit ihrer sozial eher stärkeren Klientel – kann durch die Einführung von Pro-Kopf-Semestergebühren gleich zwei für sie positive Effekte erzielen: Zum einen wird das verfügbare Budget des Landeshaushalts durch die Abgabenerhöhung erweitert, zum anderen kann gemäß einer Studie der US-amerikanischen Ökonomen Raquel Fernandez und Richard Rogerson argumentiert werden, dass durch die Einführung einer vergleichsweise geringen Semestergebühr in einem sonst weiterhin steuerfinanzierten System die Umverteilung von den unteren hin zu den mittleren und oberen Einkommenschichten noch ausgeweitet wird²⁴. Durch die Semestergebühr werden vor allem Abiturienten aus sozial schwachen Familien vom Studium abgehalten. Dadurch steigt der Anteil der Kinder aus sozial starken Familien an den Studierenden. Im Ergebnis kommt daher ein noch größerer Teil der Staatsausgaben für die Hochschulen den Kindern aus sozial starken Familien zugute. Die „Eintrittsbarriere Semestergebühr“ sorgt somit dafür, dass die Umverteilung von unten nach oben im System der Budgetfinanzierung weiter verschärft wird.

Obwohl es die parteipolitische Positionierung erstaunlich gut abbildet sei dahingestellt, ob die Landesregierungen wirklich ein solches Kalkül der Umverteilungswirkungen bei der Politikformulierung angewandt haben. In jedem Fall jedoch sind die hier beschriebenen Verteilungseffekte zu erwarten. Für die Zukunft der deutschen Hochschulbildung bleiben die Aussichten daher eher düster: Zwar öffnet die Einführung von Preisen die Tür zu einer Hochschulreform mit dezentraler Finanzierung von unten nach oben und selbstverantwortlichen Studienganganbietern. Doch diese Chance wird nicht genutzt und stattdessen nur eine Semestergebühr eingeführt, deren Nettoeffekt die soziale Gerechtigkeit belastet.

Wohl erst wenn der fortschreitende Qualitätsverlust in der Hochschulbildung die Wirtschaftsentwicklung nachhaltig bedroht oder private Anbieter verstärkt in Konkurrenz zu den öffentlichen Hochschulen treten, kann mit einem ausreichenden Reformdruck gerechnet werden, der zu einer Sprengung der aktuellen Reformblockaden notwendig ist.

²⁴ R. Fernandez, R. Rogerson: On the Political Economy of Education Subsidies, in: The Review of Economic Studies, Vol. 62, Nr. 2, 1995, S. 249 – 262.