

**Mehr Markt im Hochschulbereich:
Zur Effizienz und Gerechtigkeit von Studiengebühren***

Center for the Studies of Law and Economics

Diskussionspapier 2005-05

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Universität und Marktordnung
- III. Effizienzpolitische Überlegungen
 - 1. Gesellschaftlicher Nutzen-Kosten-Vergleich
 - 2. Gesellschaftliche Kosten übersteigen private Kosten
 - 3. Privater und gesellschaftlicher Nutzen fallen auseinander
 - a. Privater Nutzen eines Hochschulstudiums
 - b. Positive externe Effekte
 - 4. Zuwenig Studierende?
- IV. Studiengebühren und „soziale Gerechtigkeit“
 - 1. Nulltarif und „soziale Gerechtigkeit“: Bestandsaufnahme
 - 2. Finanzierung von Studiengebühren
 - 3. Höhe der Studiengebühren
- V. Konsequenzen für Studierende, Fakultäten und den Staat
- VI. Fazit

Literatur

Zusammenfassung

Summary: Strengthening market forces in higher education: the efficiency and equity effects of tuition fees

* Wir danken zwei anonymen Gutachtern sowie Salvatore Barbaro für wertvolle Hinweise.

I. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht hat gesprochen: Das im Hochschulrahmengesetz enthaltene Verbot, bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluß Studiengebühren zu erheben, ist verfassungswidrig (siehe Bundesverfassungsgericht 2005). Damit ist in Deutschland die Bahn frei für die Einführung von Studiengebühren.

Aber sollten die Bundesländer, die in ihren Hochschulgesetzen die Erhebung von Studiengebühren vorgesehen haben, von diesem Recht auch Gebrauch machen? Für viele Studierende, für die Gewerkschaften, für zahlreiche Politiker, Publizisten und Wissenschaftler ist die Antwort klar: Studiengebühren sind vom Teufel, „unsozial“, ungerecht, bewirken, daß „Bildung nur für die Reichen“ da ist. Aber auch die gegenteilige Ansicht wird vertreten: Nicht die Einführung von Studiengebühren sei „unsozial“ und ungerecht, sondern die Ermöglichung eines Studiums zum Nulltarif. Zum einen profitieren von der öffentlichen Finanzierung jene Personen besonders, die vergleichsweise hohe Lebenseinkommen beziehen – nämlich die Hochschulabsolventen. Zum anderen scheint die öffentliche Finanzierung Angehörige aus höheren Einkommensschichten besonders zu begünstigen, denn jene sind nicht nur an den Universitäten überrepräsentiert, sondern wählen auch kostenintensivere Studiengänge (siehe *Wigger* 2004, S. 227).¹

Die Debatte über Funktion, Wirkungen und technische Details von Studiengebühren ist seit Jahrzehnten geführt worden – nicht nur draußen in der Welt, sondern auch in Deutschland.² Es gibt kaum ein Argument, das nicht vorgebracht und geprüft wurde. Die Modelle anderer Länder und deren Erfahrungen sind bekannt. Gleichwohl wird man nicht sagen können, daß die bildungsökonomischen und hochschulpolitischen Implikationen einer Gebührenfinanzierung von den Betroffenen verstanden wurden.

¹ Aus diesen Fakten wird manchmal abgeleitet, daß die Verteilungseffekte einer steuerfinanzierten Hochschulausbildung regressiv seien, also im Querschnitt die Armen zu Gunsten der Reichen belasteten. Die These von der regressiven Wirkung einer unentgeltlichen Hochschulausbildung findet sich schon in Marx' Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei: „Wenn in einigen Staaten ... auch ‚höhere‘ Unterrichtsanstalten ‚unentgeltlich‘ sind, so heißt das faktisch nur, den höheren Klassen ihre Erziehungskosten aus dem allgemeinen Steuersäckel betreiten“ (*Marx* 1974 [1890 – 1981]: 35). Die These läßt sich jedoch empirisch nicht belegen; die Daten zeigen vielmehr, daß die Verteilungseffekte progressiv sind (siehe *Barbaro* 2003).

² Siehe *van Lith* 1985; *Hansjürgens* 1999; *Oberender, Fleischmann* 2003; *Wigger* 2004; *Hansen, Weisbrod* 1969 und *Jackson, Weathersby* 1975 sowie *Carneiro, Heckman* 2002 für die USA; *Grüske* 1994, *Holtzmann* 1994, *Richter* 2002 und *Barbaro* 2003 für Deutschland; *Chapman* 1997 für Australien; *Finnie, Schwartz* 1997 für Kanada und *Greenaway, Haynes* 2003 für Großbritannien; siehe auch den Überblicksartikel von *Kupferschmidt, Wigger* 2003 sowie *Hüttmann, Pasternak* 2005; *Sachverständigenrat* 2005.

Dieser Beitrag diskutiert das Für und Wider von Studiengebühren unter Effizienz- und Gerechtigkeitsgesichtspunkten. Er zeigt, daß der die öffentliche Diskussion dominierende Einwand der „sozialen Ungerechtigkeit“ von Studiengebühren unzutreffend ist. Der Beitrag prüft auch bildungsökonomische Argumente für die Steuerfinanzierung des Hochschulwesens, die nicht verteilungs-, sondern effizienzorientiert sind. Dabei geht es um die Korrektur von drei Quellen des Marktversagens: positive Externalitäten, nicht existierende Märkte für Bildungskredite (imperfekte Kapitalmärkte) und fehlende Möglichkeiten, sich gegen Risiken zu versichern. Hinzu tritt eine vierte Marktversagensquelle, die als „Kompetenz-Schwierigkeitslücke“ (siehe *Heiner* 1983) bei Entscheidungen bezeichnet werden kann. Es zeigt sich, daß Marktversagen zwar eine steuerfinanzierte Subventionierung der Universitäten rechtfertigen kann, aber nicht einen Zugang zu den Universitäten zum Nulltarif.³ Der Beitrag befaßt sich auch mit der Frage, auf welcher Höhe die Studiengebühren festgesetzt werden sollten. Diskutiert werden als Orientierungsgrößen die Ausbildungsgrenzkosten, die Durchschnittskosten der Ausbildung und die erwartete Bildungsrendite.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel II wird die Stellung der Universität in der Marktordnung thematisiert. Kapitel III („Effizienzpolitische Überlegungen“) befaßt sich mit den Begründungen für eine staatliche Subventionierung von Universitäten. In Kapitel IV („Studiengebühren und ‚soziale Gerechtigkeit‘“) werden Fragen der Refinanzierung und Gestaltung von Studiengebühren unter dem Aspekt des finanziellen Zugangs zum Studium für Arm und Reich behandelt. Dabei wird als *conditio sine qua non* für Studiengebühren die Einrichtung eines Darlehenssystems identifiziert, das jedem Studierenden (unabhängig von seiner oder seiner Eltern Einkommens- und Vermögenslage) die Möglichkeit einer Kreditfinanzierung der Studiengebühren garantiert. In diesem Kapitel wird auch die Frage der optimalen Höhe von Studiengebühren behandelt. Es wird gezeigt, daß die Idee der Sozialverträglichkeit mit der Logik von Studiengebühren nicht vereinbar ist. Kapitel V untersucht die Konsequenzen von Studiengebühren für Studierende, Fakultäten und den Staat. Kapitel VI zieht ein Fazit.

³ Eine Übersicht und kritische Auseinandersetzung mit auf Marktversagen gestützten Plädoyers für eine staatliche Bildungsfinanzierung liefert *Lott* 1987; siehe auch *Dilger* 2000.

II. Universität und Marktordnung

Es ist modern, Universitäten als Unternehmen zu betrachten. Dabei wird manchmal über das Ziel hinausgeschossen, indem in platter Weise betriebswirtschaftliche Denkmuster, die für erwerbswirtschaftliche Unternehmen in Industrie und Handel angemessen sein mögen, auf einen Bereich angewendet werden, der zahlreiche wohldokumentierte „Branchenbesonderheiten“ aufweist. Eine Besonderheit besteht darin, daß über die Ausgestaltung der Leistungen der Universität, also Forschung und Lehre, nicht „die“ Universität entscheidet, sondern aufgrund des im Grundgesetz verankerten Prinzips der Freiheit von Forschung und Lehre die Hochschullehrer. Eine mit Hierarchien verbundene Befehlsstruktur existiert nicht. Auch stehen nicht Universitäten im Wettbewerb untereinander, sondern bestenfalls Professoren und Fakultäten (als Professorenteams), die darüber hinaus dem Wissenschaftsmarkt eigentümlichen Anreizen unterworfen sind. Reputation zählt grundsätzlich mehr als Geld. Rein monetäre Anreize und die Ausrichtung am erwerbswirtschaftlichen Prinzip würden Forschung und Lehre massiv deformieren.

Unternehmen sind in einer Marktwirtschaft in Beschaffungs- und Absatzmärkte eingebunden. Sie müssen versuchen, ihre Ausgaben durch Einnahmen mindestens zu decken. Traditionell aber ist das Hochschulwesen in Deutschland aus der Marktordnung herausgenommen. Für Hochschulen gilt nicht, daß sie ihre marktbedingten Ausgaben etwa für Bauten, Hörsäle, Geräte, Professoren und andere Bedienstete durch marktbedingte Einnahmen aus dem Verkauf ihrer Leistung, nämlich Forschung und Ausbildung durch wissenschaftliche Bildung, am Markt verdienen müssen. Statt dessen entscheiden Politiker und Bürokraten durch Erlaß von Gesetzen und Verordnungen, wie viele Mittel den Hochschulen zur Verfügung stehen und wie diese Mittel auf die einzelnen Hochschulen, Fakultäten und Lehrstühle zu verteilen sind.

Für die Ausschaltung oder Einschränkung der Marktkräfte im Hochschulbereich lassen sich zwei Gründe anführen: verteilungspolitische und effizienzpolitische. Verteilungspolitisch motivierte Maßnahmen werden damit begründet, daß die Resultate des Marktes ungerecht seien. Gerechtigkeit verlange Gleichbehandlung. So wie alle Bürger vor dem Gesetz gleich sind und alle Bürger gleiches Stimmrecht haben, so solle auch allen Menschen unabhängig von ihrem Geschlecht, ihrer Hautfarbe, ihrem Glauben und ihrem (bzw. ihrer Eltern) Vermögen und Einkommen gleicher Zugang zur Bildung gewährt werden (Prinzip der Chancengleichheit).

Effizienzpolitisch wird argumentiert, daß der Staat dann in das Marktgeschehen korrigierend eingreifen soll, wenn individuelle und gesamtwirtschaftliche Rationalität auseinanderfallen (siehe *Richter, Wiegard* 1998). Hierfür werden im Hochschulbereich drei Marktversagensquellen besonders herausgehoben: positive Externalitäten eines Studiums, fehlende Märkte für Bildungskredite (imperfekte Kapitalmärkte) und fehlende Märkte zur Versicherung gegen Bildungsrisiken.

In der Tat können diese Marktversagensquellen staatlichen Handlungsbedarf begründen, aber es ist fraglich, ob sich damit ein Studium zum Nulltarif rechtfertigen läßt (siehe auch *Wigger* 2004, S. 227). Positive externe Effekte –die gesamtwirtschaftlichen Erträge eines Studiums übersteigen die privaten Erträge – rechtfertigen allenfalls eine teilweise, selektive Subventionierung des Studiums. Öffentlich bereitgestellte Bildungskredite oder staatliche Bürgschaften können das Darlehensproblem lösen. Und fehlende Möglichkeiten privater Versicherung verweisen auf eine Versicherungsfunktion des Staates.⁴ Auf diese Punkte wird später zurückzukommen sein.

Neben den drei genannten Marktversagensquellen existiert noch eine vierte, die mit *Ronald Heiner* als „Kompetenz-Schwierigkeitslücke“ bezeichnet werden kann (siehe *Heiner* 1983). Eine solche Lücke spannt sich auf, wenn die geistige Kompetenz eines Entscheiders bezüglich der Aufnahme und Verarbeitung von Information der Schwierigkeit der zu bewältigenden Aufgabe nicht gewachsen ist. Ein junger Abiturient, der sich überlegt, ob und was er studieren soll, kann – sofern nicht eine Spitzenbegabung auf einem bestimmten Gebiet vorliegt – nicht sicher abschätzen, ob seine Fähigkeiten und sein Interesse ausreichen, um ein Studienfach erfolgreich zu studieren. Er kennt die Anforderungen des Studierens und der Prüfungen nicht. Die Ausreifungsphase einer Studienentscheidung dauert mehrere Jahre; zudem ist es ungewiß, ob er nach erfolgreichem Studienabschluß einen attraktiven Arbeitsplatz findet. Die Wahrscheinlichkeit, einen Entscheidungsfehler (vom Typ I oder Typ II) zu begehen, kann hoch sein.⁵ Wenn ein Abiturient sich für ein Studium entscheidet, obwohl er dafür nicht geeignet ist,

⁴ Siehe *Wigger* 2004, S. 227; siehe *Creedy, Francois* 1990, *Lüdecke* 1997 und *Dilger* 2000 zu positiven externen Effekten; *Barham et. al.* 1995, *Carneiro, Heckman* 2002, *LeGrand, Robinson* 1987, zu fehlenden Bildungskreditmärkten; siehe *Peñalosa, Wälde* 2000, *Wigger, von Weizsäcker* 2001 zu fehlenden Versicherungsmöglichkeiten.

begeht er den Fehler vom Typ II; der Fehler vom Typ I tritt auf, wenn er geeignet ist, aber sich gegen die Aufnahme eines Studiums entscheidet. Auch hier muß bezweifelt werden, ob ein Studium zum Nulltarif das geeignete Heilmittel ist. Wenn man an die hohen Abbrecherquoten denkt, dann könnten diese auch dadurch erklärt werden, daß viele Studenten durch den Nulltarif dazu verführt wurden, eine Fehlentscheidung zu treffen. Eine Verbesserung des Wissensstandes über Anforderungen eines Studiums und die Unsicherheiten scheint das bessere Mittel zur Lösung des „Kompetenz-Schwierigkeitslücke“-Problems zu sein. Wenn Universitäten in einem über Gebühren finanzierten System um Studenten konkurrieren müssen, werden sie ein Interesse daran haben, studienrelevante Informationen wirkungsvoller zu verbreiten als das heute der Fall ist.

III. Effizienzpolitische Überlegungen

1. Gesellschaftlicher Nutzen-Kosten-Vergleich

Bildung und Bildungssysteme haben einen erheblichen Einfluß auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Einkommensverteilung einer Volkswirtschaft (siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 565). Außerdem werden in diesen Bereich über 5 v. H. des Bruttoinlandsprodukts investiert. Deshalb ist eine ökonomische Analyse des Bildungssystems trotz der zugestandenen Branchenbesonderheiten nicht nur legitim, sondern sogar geboten (siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 565). Angesichts knapper Mittel verlangt das Gemeinwohl, die allokativen und distributiven Wirkungen des Bildungssystems zu prüfen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Die Gestaltung des Hochschulbereichs nach Kriterien ökonomischer Rationalität wird häufig als ein Frevel begriffen. Dabei übersieht man die tieferen ethischen Dimensionen einer ökonomisch begründeten Hochschulpolitik (siehe *Richter* 2002, S. 128 ff.). Ausbildung verursacht der Gesellschaft erhebliche Kosten an Einrichtungen, Lehrpersonal und entgangenem Einkommen der Studierenden. Ausbildung ist aber in einer Perspektive von „Gerechtigkeit als Fairneß“ kein Selbstzweck (siehe *Richter* 2002, S. 129). Die Kosten müssen der Gesellschaft gegenüber gerechtfertigt werden. Dies kann nur mit Bezug auf den Nutzen für die Allgemeinheit geschehen. Und diesen kann man unter an-

⁵ Die Begriffe entstammen der statistischen Entscheidungstheorie. Man begeht den Fehler vom Typ I, wenn eine Hypothese verworfen wird, obwohl sie wahr ist; man begeht den Fehler vom Typ II, wenn man

derem an den Erträgen ablesen: „Ohne entsprechende Erträge würde keine Generation die Kosten tragen wollen. Die Erträge zeigen sich – nicht nur, aber vor allem – in einer höheren Arbeitsproduktivität, die ihrerseits die Voraussetzungen für höhere Arbeitseinkommen schafft. Die Problematik, daß die Erträge spät und die Kosten früh anfallen, teilt Ausbildung mit Investitionen in Sachkapital. Die Parallele rechtfertigt, von Investitionen in Humankapital zu sprechen. In einem ressourcenarmen Land ist wachsender Wohlstand nur bei stetig wachsenden Humankapitalinvestitionen vorstellbar“ (*Richter* 2002, S. 129).⁶

Ein Bildungssystem ist gesellschaftlich effizient organisiert, wenn es den Umfang an Bildung bereitstellt, der den gesellschaftlichen Nettonutzen – das Gemeinwohl – maximiert. Dieses Gemeinwohl läßt sich aber nur bestimmen, wenn man die gesellschaftlichen Kosten mit dem gesellschaftlichen Nutzen der Bildung vergleicht. Jede Gesellschaft stellt einen historisch vorgegebenen Umfang an Bildung bereit – im Hochschulbereich näherungsweise gemessen durch den Universitätshaushalt und die Zahl der Studierenden. Daher lautet die letztendlich zu beantwortende Frage: Soll man diesen Umfang vergrößern, verkleinern oder unverändert lassen? Folglich müssen Kostenveränderungen mit Nutzenveränderungen verglichen werden. Das gilt für die Gesellschaft wie für jedes Individuum, das in der Gesellschaft lebt.

Nach individuellem Kalkül wird eine Aktivität so lange ausgedehnt, wie der zusätzlich erzielte private Nutzen (Grenznutzen) die zusätzlichen Kosten (Grenzkosten) übersteigt. Dagegen kommt es aus gesellschaftlicher Sicht auf den gesamtgesellschaftlichen Kosten-Nutzen-Vergleich an.

Übersteigen die gesamtgesellschaftlichen die privaten Grenzkosten, dann wird eine Aktivität über das gesellschaftlich optimale Niveau hinaus ausgedehnt (negative Externalität). Das ist z. B. bei vielen Nutzungen der Umwelt der Fall. Wenn dagegen die gesamtgesellschaftlichen Nutzen größer sind als die anzueignenden privaten Nutzen (positive Externalität), dann tun die Privaten aus gesellschaftlicher Sicht zuwenig. Eben dies wird für das Bildungswesen behauptet. Individuelle Rationalität und gesamtgesellschaftliche Erfordernisse geraten miteinander in Konflikt. Der freie Markt versagt, wenn hohe Transaktionskosten eine Internalisierung der Externalität durch Verhandlung

eine Hypothese akzeptiert, obwohl sie falsch ist.

⁶ Unter Humankapital versteht man das Wissen und die in einer Person verkörperten Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Wertschöpfung.

verhindern. Es ist dann die Aufgabe des Staates, die privaten und die gesellschaftlichen Kosten-Nutzen-Rechnungen in Übereinstimmung zu bringen. Im Hochschulbereich könnte dies durch Subventionierung des Studiums bewirkt werden, mit der Folge, daß die privaten Kosten eines Studiums sinken und die Nachfrage nach Hochschulbildung gesteigert würde.

2. Gesellschaftliche Kosten übersteigen private Kosten

Zunächst ist zu betonen, daß selbst ein Studium zum Nulltarif nicht ohne private Kosten möglich ist. Der Nulltarif bewirkt lediglich, daß die privaten Kosten niedriger sind als die gesamtgesellschaftlichen Kosten. Die individuell zu tragenden Kosten eines Studiums bestehen vor allem im entgangenen Einkommen während der Studienzzeit (dieser Ausfall stellt auch Kosten aus gesellschaftlicher Sicht dar). Die Lebenshaltungskosten sind dagegen keine Kosten des Studiums, weil sie auch anfallen würden, wenn nicht studiert würde. Nur darüber hinaus anfallende Kosten, bedingt etwa durch das Wohnen außerhalb des Elternhauses, dürfen als Kosten des Studiums in Ansatz gebracht werden. Die reinen Ausbildungskosten tauchen beim Nulltarif dagegen in der privaten Kostenbilanz nicht auf: Dazu gehören die staatlichen Aufwendungen für das wissenschaftliche und nichtwissenschaftliche Personal, für Sachmittel und Hörsäle.⁷ Stipendien verringern die privaten Kosten weiter; das gilt auch für das Bafög, soweit auf eine Darlehensrückzahlung verzichtet wird. Die privaten Kosten werden zusätzlich gesenkt, wenn man an gewisse Begünstigungen denkt, die an den Studentenstatus gebunden sind (diese Begünstigungen könnten allerdings als Ausgleich für studiumsbedingte höhere Lebenshaltungskosten interpretiert werden).

3. Privater und gesellschaftlicher Nutzen fallen auseinander

Bevor man sich mit den Konsequenzen und der gesellschaftlichen Wünschbarkeit einer Subventionierung des Hochschulbereichs befaßt, muß die andere Seite der Medaille betrachtet werden: der private und der gesellschaftliche Nutzen des Studiums.

a. Privater Nutzen eines Hochschulstudiums

Hier empfiehlt es sich zunächst danach zu unterscheiden, ob das Hochschulstudium ein Konsumgut darstellt oder eine Investition in Humankapital (siehe *Richter, Wiegard* 1998; zur Theorie des Humankapitals siehe *Becker* 1993). Mit dieser Unterscheidung soll nicht geleugnet werden, daß dasselbe Bildungsgut bei ein- und derselben Person konsumtive wie investive Verwendung finden kann.

Wer das Hochschulstudium als Konsumgut betrachtet, der studiert, weil wissenschaftliches Lernen und Arbeiten Spaß machen, zur Persönlichkeitsentfaltung beitragen oder weil Wissen und Können als nutzensteigernd empfunden werden. Den Nutzen aus dem Konsum von Hochschulausbildung muß jeder Student für sich selbst ermitteln. Aber es gibt keinen Grund zu vermuten, daß der gesellschaftliche Nutzen eines als Konsumgut begriffenen Studiums den privaten Nutzen wesentlich übersteigt (siehe auch *Richter, Wiegard* 1998).

Wenngleich die Ausbildungsentscheidung von Studierenden auch von nichtmonetären Faktoren beeinflußt sein mag, dürfte doch der Investitionsaspekt bei der Entscheidung für oder gegen ein Studium im Vordergrund stehen.⁸ Studieren stellt dann eine Investition in Humankapital dar, die aufgrund des Verzichts auf Einkommen während der Zeit der Ausbildung zunächst Kosten verursacht, später aber mit einem erhofften Lohnanstieg entgolten wird (siehe *LeGrand, Robinson* 1987, S. 60; *Steiner, Lauer* 2000; *Lauer* 2000). Trotz einiger Besonderheiten des Produktionsfaktors Humankapital, die ihn vom Sachkapital unterscheiden, sind an die Investition in Humankapital dieselben Kriterien anzulegen wie an andere Investitionsentscheidungen: Unter Einkommensgesichtspunkten lohnt es sich, in Humankapital zu investieren, wenn die erwarteten Erträge die Kosten übersteigen – unter Berücksichtigung des Umstandes, daß die Erträge später als die Kosten anfallen. Je höher die Kosten, die ein Student selbst zu tragen hat, desto

⁷ Im Jahr 2001 wurden 19,1 Mrd. Euro für die deutschen Hochschulen ausgegeben, davon trugen 16,2 Mrd. die Bundesländer und 2,4 Mrd. der Bund (siehe *Becker, Fenge* 2005, S. 16).

⁸ Das Landesverfassungsgericht von Rheinland-Pfalz sieht dies auch so (Aktenzeichen VG B 16/04). Ein 64 Jahre alter Student der Universität Mainz hatte gegen die Regelung im rheinlandpfälzischen Hochschulgesetz geklagt, die eine Altersgrenze von 60 Jahren zur Bestimmung eines „Seniorenstudenten“ vorsah (was zur Erhebung von Studiengebühren berechnete). Das Gericht hielt dagegen, daß es beim Studium in erster Linie nicht um Wissenserwerb, sondern um Ausbildung für das Berufsleben gehe: Der gesellschaftliche Nutzen des Studiums bestehe darin, daß die hierbei erworbene Qualifikation im anschließenden Berufsleben Anwendung finde und damit auch der Allgemeinheit zugute komme. Insoweit stehe nicht das Bildungsinteresse des Einzelnen im Vordergrund, sondern die Qualifizierung für den Beruf und das anschließende Berufsleben.

höher müssen die erwarteten Erträge einer Humankapitalinvestition sein, damit er das Studium aufnimmt.

Worin bestehen die Erträge? Sie bestehen in der Hoffnung auf ein höheres Lebensinkommen im Vergleich zu dem Lebensinkommen ohne Studium. Die genaue Differenz mag im Detail schwierig zu berechnen sein, weil man nicht einfach das Einkommen eines ungelernten oder eines Facharbeiters mit dem eines Akademikers vergleichen kann. Einkommensunterschiede beruhen auch nicht nur auf unterschiedlicher Ausbildung; unterschiedliche Fähigkeiten und die soziale Herkunft spielen ebenfalls eine Rolle.⁹ Streng genommen müßte man das Lebensinkommen für ein und dieselbe Person einmal mit und einmal ohne Hochschulstudium berechnen und beide miteinander vergleichen (siehe *Richter, Wiegard* 1998).

Auf der Grundlage von empirischen Daten konnte für den Zeitraum 1984-1997 für Deutschland gezeigt werden, daß Hochschulabsolventen deutlich mehr verdienen – gemessen am realen Bruttostundenlohn – als Personen mit mittlerer und geringer Bildung (siehe *Steiner, Lauer* 2000). Der Abstand zwischen den letzteren beiden Gruppen ist relativ gering. Aus den geschätzten Koeffizienten von Lohngleichungen konnten für denselben Zeitraum Bildungsrenditen pro zusätzlichem Bildungsjahr von 10,5 % für Frauen und 8,3 % für Männer ermittelt werden (siehe *Steiner, Lauer* 2000; zur Schätzung privater Bildungserträge in Deutschland siehe auch *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 561). Tendenziell zeigt sich eine Zunahme der privaten Bildungsrenditen (siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 561). Zudem liegen die Ertragsraten von Humankapitalinvestitionen in der Regel deutlich über denen von Sachkapitalinvestitionen, was daran liegen könnte, daß sie wegen der höheren Unsicherheit künftiger Erträge und anderer Faktoren wie Kreditbeschränkungen eine überproportionale Risikoprämie enthalten (siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 561). Allerdings handelt es sich hier um Bruttorenditen, weil sowohl die Kosten der Ausbildung als auch zusätzliche Erträge, die etwa aus einem geringeren Arbeitslosigkeitsrisiko resultieren können, nicht berücksichtigt sind (siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 561). Setzt man das später höhere Einkommen, das geringere Risiko, arbeitslos zu werden, sowie Transfers und Studiengebühren ins Verhältnis zum während des Studiums entgangenen Einkommen, dann liegt die Bildungsrendite nach Berechnungen der OECD in Deutschland bei 9,1 Prozent

⁹ Hier könnte die Zwillingsforschung weiterhelfen.

(siehe *FAZ* vom 27. Januar 2005, Nr. 22, S. 2; *FAZ* vom 28. Januar 2005, Nr. 23, S. 13.). Wer in den Vereinigten Staaten oder Großbritannien studiert, kann mit Bildungsrenditen von 14,9 bzw. 18,5 Prozent rechnen (siehe *FAZ* vom 27. Januar 2005, Nr. 22, S. 2). Der Unterschied zu Deutschland erklärt sich daraus, daß dort die Einkommensunterschiede zwischen Hochschulabsolventen und Nicht-Akademikern größer und die Studienzeiten geringer sind (siehe *FAZ* vom 27. Januar 2005, Nr. 22, S. 2).

Insgesamt wird man festhalten können, daß die Ausbildungsrendite nicht unerheblich ist. Studieren rechnet sich im Erwartungswert. Gleichwohl wird das Ausmaß an Human kapitalinvestitionen gesellschaftlich zu gering sein, wenn diese auch Erträge liefern, die ein Absolvent sich nicht privat aneignen kann.¹⁰ Es ist deshalb zu prüfen, ob solche positiven externen Effekte eines als Investition begriffenen Studiums existieren. Wäre das der Fall, dann ließe sich eine Subventionierung des Hochschulstudiums effizienzpolitisch begründen – allerdings nicht notwendigerweise auch eine Totalsubvention, d. h. ein Studium zum Nulltarif (siehe auch *Wigger* 2004, S. 227).

b. Positive externe Effekte

Positive externe Effekte sind in verschiedenen Formen denkbar, die sich in ihren Wirkungen wechselseitig verstärken können: Schaffung von Sozialkapital (Sozialisations- und Kulturnutzen), zusätzliche Wertschöpfung sowie zusätzliche Steuereinnahmen.

Der Aufbau von Sozialkapital stellt eine gesellschaftlich nützliche Drittwirkung der konsumtiv oder investiv motivierten Nutzung von Bildungseinrichtungen dar: Bildung vermittelt Werte und Fähigkeiten, die Schüler und Studenten in die Lage versetzen, sich außerhalb von Bildungseinrichtungen und Beruf gesellschaftlich nützlich zu verhalten. Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, Selbstdisziplin, Teamfähigkeit, gesunder Lebensstil, geringere kriminelle Aktivitäten, kompetente Beteiligung an öffentlichen Debatten und differenziertes Wahlverhalten (siehe *Becker, Fenge* 2005, S. 19; *Haveman, Wolfe* 1984 sowie *Wolfe, Haveman* 2001) sowie Einhaltung von moralischen Regeln sind gesellschaftlich wünschenswerte Eigenschaften; sie gehören zum Sozialkapital einer Gesellschaft.¹¹

¹⁰ Zu bedenken wäre in diesem Zusammenhang auch, daß eine Überlagerung des Investitionsmotivs eines Studiums durch das Konsummotiv dieser allokativen Verzerrung tendenziell entgegenwirkt.

¹¹ Zu einer informativen Betrachtung des Konzepts siehe *Sobel* 2002.

Die Wertschätzung von Kunst, Literatur, Wissenschaft und Technik kann ein Ziel an sich sein – sie gehört zur Kultur der Gesellschaft. In einer Gesellschaft gebildeter Menschen lebt es sich besser als in einer Gesellschaft von Banausen. Wenngleich dieser Nutzen schwer meßbar ist, kann seine Existenz nicht bestritten werden. Die Formen der Sozialisation und deren gesellschaftlicher Wert dürften sich allerdings von Bildungseinrichtung zu Bildungseinrichtung und von Fach zu Fach unterscheiden. Zur Sozialisierung tragen die Grundschulen und Gymnasien sicher mehr bei als die Hochschulen. Aber selbst wenn neben dem privaten Nutzen ein externer Sozialisations- und Kulturnutzen eines als Konsumgut begriffenen Hochschulstudiums vorhanden sein sollte, dürfte dieser Effekt quantitativ nicht so bedeutend sein, daß er ein Studium zum Nulltarif rechtfertigen könnte (siehe auch *Richter, Wiegard* 1998).

Was die zusätzliche Wertschöpfung anlangt, so profitiert die Gesellschaft in besonderem Maße von der Tätigkeit von Juristen, Medizinern und Ökonomen. Ohne sie wäre die gesellschaftliche Wertschöpfung kleiner als mit ihnen. Wenn der Hochqualifizierte mit Mittel- und Geringqualifizierten im Team zusammenarbeitet, dann steigt die Produktivität bei den letzteren.¹² Aber dieser externe Mehrwert kann jedoch prinzipiell privat angeeignet werden (siehe *Richter, Wiegard* 1998). Wenn er sich in Form einer höheren Bezahlung niederschlägt, dann stimmen gesellschaftlicher Mehrertrag und privater Mehrertrag von Humankapitalinvestitionen tendenziell überein. Wenn dagegen die Ausbildungsinvestition von Müller die Produktivität von Meier steigert, jedoch Müller sich diesen Mehrwert nicht aneignen kann, dann ist der gesellschaftliche Ertrag von Müllers Ausbildung größer als sein privater Ertrag. Er wird individuell rational weniger in Ausbildung investieren. Durch eine Subventionierung seiner Ausbildung kann dieser Fehlanreiz ausgeglichen werden. Allerdings läßt sich die Bedeutung dieses Effekts weder theoretisch noch empirisch mit hinreichender Sicherheit beurteilen (siehe *Richter* 2002, S. 132; zu einer kritischen Diskussion siehe *Richter* 1999).

Die Subventionierung des Studiums führt zu höheren Staatseinnahmen, denn Akademiker zahlen im Durchschnitt höhere Einkommenssteuern als Nicht-Akademiker. Die „fiskalische Rentabilität“ wäre positiv, wenn die Steuern auf das akademisch bedingte Zusatzeinkommen die öffentlichen Aufwendungen zur Finanzierung der Hochschulen überstiegen. Eine Subventionierung von Akademikern läßt sich allerdings mit diesem

Argument nicht rechtfertigen. Man müßte dann nämlich jede Investition – ob in Sachkapital oder in Humankapital – subventionieren, wenn dies zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen führen würde. Allerdings zahlen sogar Akademiker, die nur ein gleiches Lebenseinkommen wie Nichtakademiker erzielen, bei Einkommenssteuerprogression mehr Steuern, weil sie ihr Lebenseinkommen in einer kürzeren Erwerbszeit realisieren.

Zwei andere an der Besteuerung von Akademikereinkommen anknüpfende Begründungen für eine Subventionierung müssen noch erwähnt werden. Sie sind vom theoretischen Ansatz her korrekt und modellmäßig darstellbar, ihre praktische Bedeutung läßt sich allerdings nicht mit Sicherheit beurteilen. Zum einen zählt in einer privaten Ertragsrechnung das über den Lebenszyklus erzielbare höhere Netto-Einkommen, wohingegen eine gesamtgesellschaftliche Rechnung die Wertschöpfung, also das Brutto-Lebenseinkommen, berücksichtigen müßte. Private und gesellschaftliche Erträge fallen durch die Besteuerung also auseinander. Staatliche Subventionen können solche steuerbedingten Effizienzverluste ausgleichen. Dies ist ein „second-best“ Argument: „... subsidizing education reverses the distortions induced by income taxation and, consequently, can be welfare improving. Subsidizing education can be a second-best method of minimizing the distortionary nature of taxation“ (*Trostel 1996*). *Bovenberg* und *Jacobs* (2001) sind sogar der Meinung, daß allokativ verzerrende Einkommenssteuern und Bildungssubventionen wie „Siamesische Zwillinge“ miteinander verbunden seien.

Zum anderen kann durch eine Subventionierung des Studiums grundsätzlich ein zu allokativer Verzerrung führendes Zeitinkonsistenzproblem entschärft werden (siehe *Boadway et. al. 1996* und *Konrad 2001*). Das Zeitinkonsistenzproblem entsteht dadurch, daß ein umverteiler Staat sich nicht glaubwürdig verpflichten kann, Hocheinkommensempfänger nicht exzessiv zu besteuern. Dadurch wird auf der individuellen Ebene der Anreiz vermindert, Investitionen in Humankapital vorzunehmen (siehe *Wigger 2004*, S. 228). Diese Überlegung gewinnt an Bedeutung, wenn man daran denkt, daß die junge Generation in Deutschland angesichts der demographischen Entwicklung in vielerlei Hinsicht zukünftig in ihrer aktiven Phase belastet werden wird.

¹² Einen Beleg für diese These liefert die Arbeit von *Moretti* (2004). Danach steigen mit steigendem Anteil von Hochschulabsolventen in Städten die Löhne für alle Bildungsniveaus, die von Geringqualifizierten aber wachsen überproportional.

Eine effizienzpolitische Begründung für eine begrenzte Subventionierung des Hochschulstudiums liefert schließlich auch der Umstand, daß die Erträge von Investitionen in Humankapital unsicher sind. Die Ertragsrisiken können individuell nur schwer diversifiziert werden. Versicherungen für solche Risiken und Märkte für Derivate gibt es nicht. Sind die Studierenden stark risikoavers, dann kann es zu einer gesellschaftlich suboptimalen Bildung von Humankapital kommen. Ähnlich würde eine soziodemographisch bedingte Kreditaversion wirken.¹³

4. Zuwenig Studierende?

Obwohl ein Studium in Deutschland regelmäßig zum Nulltarif möglich ist, liegen die Einschreibe- und Absolventenquoten auf im Vergleich zu anderen OECD-Ländern niedrigem Niveau (siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 39; siehe auch *Becker, Fenge* 2005, S. 17). Deshalb wird in der Öffentlichkeit immer wieder gefordert, die Zahl der Studierenden zu erhöhen und den Hochschulen mehr Mittel zur Verfügung zu stellen.¹⁴ Immer mehr Mittel für die Hochschulen und immer mehr Studierende sind aber aus Sicht der Gesellschaft nicht automatisch vorteilhaft. Wenn etwa alle Angehörigen eines Jahrgangs studieren würden, dann käme es zu einer Verzerrung der Humankapitalstruktur in Deutschland, und das Sozialprodukt würde sinken. Dringend benötigte Arbeitskräfte ohne akademische Ausbildung würden fehlen; Akademiker würden entweder arbeitslos oder in Bereichen eingesetzt werden, für die sie überqualifiziert sind. Wenn dagegen niemand studieren würde, wäre dies aber auch nicht gemeinwohlfördernd. Es spricht viel dafür, daß es ein inneres Optimum gibt.

Auch in der sogenannten Wissensgesellschaft lebt der Mensch nicht nur von Wissen. Wir benötigen weiterhin einen Humankapitalstock, in dem neben Hochschulbildung mittlere und niedrigere Bildung optimal vertreten sind. Die in der Welt wohl einmalige Ausdifferenzierung des deutschen Ausbildungswesens ermöglicht die Bereitstellung eines Arbeitsangebotes, das den unterschiedlichen Bedürfnissen des volkswirtschaftlichen Produktionssektors so weit wie möglich gerecht wird und hohe Einkommen auch ohne ein Hochschulstudium zu erzielen erlaubt. Deshalb darf man nicht ohne weiteres

¹³ Man vermutet, daß Risiko- und Kreditaversion bei den ärmeren Schichten einer Gesellschaft eine größere Rolle spielen als bei den Wohlhabenderen.

Einschreib- und Absolventenzahlen von Ländern mit anders geartetem Bildungssystem zum Maßstab deutscher Bildungspolitik erheben, sondern muß das Duale Ausbildungssystem angemessen berücksichtigen.

Empirische Studien über die Wirkung der Vergrößerung des Kreditanteils am BaföG lassen vermuten (siehe *Lauer* 2000), daß die Einführung von Studiengebühren die Nachfrage nach Hochschulausbildung, also die Zahl der Studierenden, reduziert.¹⁵ Allerdings ist der Effekt von Studiengebühren auf die Nachfrage nach Hochschulbildung nicht eindeutig. In Deutschland sollte wegen des Nulltarifs nahezu die Sättigungsmenge an die Universitäten drängen, tatsächlich ist aber die Nachfrage weit geringer als die in Ländern mit erheblichen Studiengebühren. Die statistischen Zahlen lassen also keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Höhe der Studiengebühren und der Nachfrage nach Studienplätzen zu (siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 594). Tatsächlich dürften die niedrigen deutschen Absolventenquoten im Tertiärbereich nicht unwesentlich durch Mängel in den vorgelagerten Stufen des Bildungssystems sowie durch die Existenz des Dualen Ausbildungssystems verursacht sein (siehe auch *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 593).

In diesem Zusammenhang ist auch die Behauptung zu betrachten, daß ein Studium zum Nulltarif die deutschen Universitäten international wettbewerbsfähiger mache, weil er ausländische Studenten anrege, nach Deutschland zu kommen. Wenn das tatsächlich so sein sollte, dann wäre immer noch zu fragen, ob es die richtigen Studenten sind und welchen Nutzen die deutschen Universitäten und die deutsche Gesellschaft davon haben. Gute Studenten werden weltweit umworben; nicht nur, weil sie später einmal, wenn erfolgreich, „ihre“ Universität finanziell unterstützen können, sondern auch, weil von der Qualität der Studenten die Qualität der Lehre und der Forschung beeinflusst wird. Wie wird ein intelligenter und leistungsmotivierter junger Mensch die Qualität des Studienangebots einschätzen, das zum Nulltarif abgegeben wird?¹⁶

¹⁴ Allerdings entsprechen die im Hochschulbereich eingesetzten öffentlichen Mittel in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ungefähr dem OECD-Durchschnitt; siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 39.

¹⁵ *Hüttmann, Pasternak* 2005, S. 58, erwarten, daß die Einführung einer Studiengebühr in Höhe von 500 Euro pro Semester 10 Prozent der bislang Immatrikulierten zur Exmatrikulation veranlassen würde.

¹⁶ Hohe Studiengebühren stellen allerdings keine Garantie für hohe Ausbildungsleistung dar. Wie Erfahrungen aus den Vereinigten Staaten belegen, können sie zur Noteninflation beitragen (siehe *The Economist* 2001, 2002). Man kauft sich also gute Diplome. Die führenden Universitäten haben die Gefahr erkannt und ergreifen mittlerweile Gegenmaßnahmen (siehe *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 31. Juli 2004).

IV. Studiengebühren und „soziale Gerechtigkeit“

Kritiker von Studiengebühren verteidigen die gegenwärtige Struktur der Hochschulfinanzierung in Deutschland mit dem Argument, daß der Verzicht auf Studiengebühren zur sozialen Gerechtigkeit beitrage. Nun ist schon nicht ganz klar, was unter dem Begriff Gerechtigkeit zu verstehen ist.¹⁷ *Friedrich August von Hayek* hat zudem das Wort „sozial“ als ein Wieselwort bezeichnet, dessen Hinzufügung zum Begriff der Gerechtigkeit den Inhalt so entleere, wie das bei einem Ei der Fall ist, das von einem Wiesel ausgesaugt wurde.

Über Sinn und Unsinn des Begriffs „soziale Gerechtigkeit“ kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Es reicht festzuhalten, daß eine Belastung der Armen zugunsten der Reicheren nicht damit in Einklang stehen dürfte. Außerdem soll verlangt werden, daß kein fähiger junger Mensch vom Studium wegen fehlender finanzieller Mittel ausgeschlossen wird und daß akademische Ausbildungsgänge keinen Sonderstatus im Vergleich zu nichtakademischen Ausbildungsgängen erhalten. Wie sieht die Lage heute tatsächlich aus?

1. Nulltarif und „soziale Gerechtigkeit“: Bestandsaufnahme

Trotz der Zunahme der Zahl der Studierenden hat sich die soziale Struktur der Studierenden nur wenig verändert. Nach Erhebung des Deutschen Studentenwerkes kommen über 80 Prozent der Studenten aus mittleren und höheren Einkommensschichten (siehe auch *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 595) – weit mehr als ihr Anteil an der Gesamtzahl der Haushalte ausmacht. Sie profitieren von der Subventionierung. Aus diesem Befund kann aber bestenfalls geschlossen werden, daß ein universitärer Nulltarif nicht zielführend ist; der Befund reicht dagegen nicht aus, die Forderung nach der Einführung von Studiengebühren zu unterstützen.

Hier greift man ergänzend auf die These zurück, daß eine Subventionierung der Hochschulausbildung aus dem Steuersäckel eine Umverteilung von Arm zu Reich bedeute. Diese These fand ihren plakativen Ausdruck in der Formel, daß die Arzthelferin und der

¹⁷ Siehe zu einer kritischen Darstellung verschiedener Gerechtigkeitskonzepte *Schmidtchen* 2004.

Krankenpfleger über ihre Steuern das Hochschulstudium (und das höhere Lebenskommen) von Chefärzten finanzierten. Allerdings konnte der empirische Nachweis einer solchen „progressen“ Umverteilung – im Querschnitt – nicht erbracht werden (siehe *Barbaro* 2003).

Die Korrelation zwischen Familieneinkommen und Studium ist auch für andere Länder vielfach nachgewiesen worden. Erklärt wurde dies meist mit Kreditrestriktionen, denen die armen Familien ausgesetzt seien. Eine staatliche Darlehensgarantie würde es erlauben, den Wahrheitsgehalt dieser Hypothese zu überprüfen. Tatsächlich ist es wohl so, daß weniger das Einkommen als die soziale Herkunft die Entscheidung zum Studium treibt (siehe *Lauer* 2000; siehe auch *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 40). Deshalb fordert der Sachverständigenrat mit Recht, die ineffiziente Verteilung der öffentlichen Bildungsausgaben auf die einzelnen Zweige (vorschulischer Bereich, Primarbereich, Sekundarbereich, Tertiärbereich) zu korrigieren. Öffentliche Mittel sollten prioritär dort eingesetzt werden, wo hohe gesellschaftliche Zusatzerträge zu erwarten sind, also vor allem im Elementar- und Primarbereich (siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 41). Es sei nicht nur vertretbar, sondern auch geboten, die Privaten an den Kosten einer universitären Ausbildung zu beteiligen (siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 41).

Wenn arme, aber begabte junge Menschen, die das Zeug zum Studieren haben und deren gesellschaftlichen Erträge über den gesellschaftlichen Kosten liegen, aus finanziellen Gründen nicht studieren könnten, würde das der Gesellschaft zum Schaden reichen. Ihr möglicher Beitrag zum Gemeinwohl in Form einer Steigerung des Nettosozialproduktes würde vernichtet. Das ist nicht sinnvoll.¹⁸ Nun fördert zwar ein steuerfinanziertes Hochschulwesen die Studienbereitschaft armer begabter junger Menschen; aber es fördert auch das Studium armer und reicher unbegabter junger Menschen (siehe *Becker, Fenge* 2005, S. 18). Die Gesellschaft investiert in Begabte und in Unbegabte einen gleich hohen Betrag, die durchschnittlichen Kosten des Studiums; aber nur bei den Begabten ist zu erwarten, daß der zurückfließende Nutzen diese Kosten übersteigt.

Betrachtet man die verschiedenen Bildungsgänge im Gesamtzusammenhang, dann steht der Unentgeltlichkeit der Hochschulausbildung die Kostenpflichtigkeit nichtakademischer Ausbildungen gegenüber. Kann diese Ungleichbehandlung nicht sachlich ge-

rechtfertigt werden, dann werden nichtakademische Ausbildungsgänge diskriminiert und akademische Studiengänge privilegiert. Privilegierung und Diskriminierung aber sind nur schwer mit „sozialer Gerechtigkeit“ in Einklang zu bringen. Wenn darüber hinaus der Anteil der Armen bei nichtakademischen Bildungsgängen größer sein sollte als bei akademischen Studiengängen, würden die Armen von der Ungleichbehandlung stärker betroffen als die Reichen. Konsequenterweise müßte ein Befürworter von Nulltarifen eine Finanzierung solcher Ausbildungen aus Steuermitteln fordern.

Das Fazit: Es mag empirisch nicht nachweisbar sein, daß Studium zum Nulltarif sozial ungerechte Umverteilung darstellt. Klar ist jedoch, daß es auch keinen positiven Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit leistet. Zudem bleiben die allokativen Probleme.

2. Finanzierung von Studiengebühren

Wenn man Chancengleichheit für Arm und Reich bei gleichzeitiger Förderung des Gemeinwohls haben möchte, bieten sich darlehensfinanzierte Studiengebühren an. Allerdings gelten Studenten generell als riskante Kreditnehmer, weil der Studienerfolg unsicher ist und nur schwer abgeschätzt werden kann, ob sie nach dem Studium in der Lage sein werden, Kredite zurückzuzahlen. Versagt der Absolvent beim Schuldendienst, kann die Bank – anders als bei Sachkapital – nicht auf sein Humankapital zugreifen und aus dessen Verwertung ihre Forderung befriedigen. Auch ist fraglich, ob der Verweis von studierwilligen jungen Menschen an den privaten Darlehensmarkt sinnvoll ist. Geschäftsbanken vergeben Kredite üblicherweise unter der Bedingung einer Rückzahlung in fixen Raten in bestimmten Zeitabständen (siehe *Becker, Fenge 2005, S. 20*). Die Aufnahme eines solchen Kredits aber ist für den Studenten mit großen Risiken verbunden (siehe *Becker, Fenge 2005, S. 20*): Kann er den Schuldendienst nicht vertragsgemäß leisten, dann leidet seine Kreditwürdigkeit, was den Zugang zu anderen Formen von Darlehen beeinträchtigt. Risikoscheue Personen werden solche Darlehensverträge nicht abschließen. Risikoscheu ist aber vorwiegend in Familien mit niedrigem Einkommen zu finden (siehe *Becker, Fenge 2005, S. 20*). Außerdem konnte gezeigt werden, daß das Ausfallrisiko bei Studenten aus Geringverdiener-Haushalten sehr hoch ist (siehe *Becker, Fenge 2005, S. 20*). Aus den genannten Gründen wird häufig auf Kapitalmarkt-

¹⁸ Siehe zu den Effekten der höheren Bildung auf das ökonomische Wachstum *Barro, Sala-i-Martin 1995, Gemmel 1996, McMahon 1999*.

versagen geschlossen und dem Staat um der Chancengleichheit und Effizienz im Hochschulwesen willen die Aufgabe zugewiesen, die Möglichkeit einer Kreditfinanzierung von Studiengebühren zu garantieren.

Dies kann zum Beispiel durch Übernahme von Bürgschaften oder durch Gründung einer staatlichen Studienkreditbank erfolgen (siehe *Richter, Wiegard* 1998; zu bereits bestehenden und denkbaren Alternativen siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 609, Kasten 33, *Hüttmann, Pasternak* 2005, sowie *Ankenbrand, von Petersdorff* 2004). Ein solches Vorgehen garantiert Chancengleichheit: Niemand wird aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten vom Studium ausgeschlossen.

Im einzelnen könnte man sich folgendes vorstellen (siehe *Richter, Wiegard* 1998): Jeder eingeschriebene Student hat Anspruch auf einen Kredit in Höhe der Studiengebühren. Die Auszahlung des Darlehens erfolgt über die Regelstudienzeit jeweils zu Semesterbeginn. Die Auszahlung könnte ab dem zweiten Semester an Leistungsnachweise geknüpft werden. Es gibt keinen Grund, andere als marktübliche Zinsen in Rechnung zu stellen.¹⁹ Die Praxis anderer Länder hat gezeigt, daß eine nicht marktübliche Verzinsung zu Arbitragegeschäften einlädt (siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 608). Das Darlehen müßte auch die studienbedingten Sonderkosten abdecken. Bedürftigkeitsprüfungen – wie bei Stipendien erforderlich – und die damit verbundenen Kosten entfallen. Sie würden der Begründungslogik von Studiengebühren widersprechen, die sich auf die später zu erzielenden höheren Einkommen stützt (was mit den sozialen Umständen der Herkunft nichts zu tun hat). Gleichwohl muß in einem über Gebühren finanzierten Hochschulsystem nicht auf Stipendien verzichtet werden. Eine Hochschule, die sich der Exzellenz verpflichtet fühlt, sollte auf gezielte Anreize für herausragende Leistungen nicht verzichten (siehe *Richter* 2002, S. 132). Die Vorgabe von Stipendien muß deshalb selektiv erfolgen (siehe *Richter* 2002, S. 132).

Wie ist die Tilgung und Bedienung der Studienkredite angesichts der Risiken von Humankapitalinvestitionen auszugestalten? Sie sollte einkommensabhängig („sozialver-

¹⁹ Wenn kurz- und mittelfristig der Kapitalmarkt starke Zinsauschläge verzeichnet, dann sind Bedenken zu erheben, wenn die Verzinsung der Studienkredite variabel sein sollte. Die Investitionen in ein Studium sind häufig zeitlich nicht verschiebbar, und es herrscht ein langes Zeitintervall zwischen Kosten- und Ertragsanfall. Das Zinsrisiko sollte bei Risikoaversion der Studierenden und Risikoneutralität der Darlehensgeber von letzteren getragen werden. Dies ist aber kein Grund, von der marktüblichen Verzinsung abzuweichen.

träglich“) sein.²⁰ Dadurch würden die Risiken der Investition gemildert, und es würde der Risiko- und Kreditscheu von Studenten aus benachteiligten Verhältnissen Rechnung getragen. Zusätzlich sind Härtefallregelungen erforderlich: Wer nach abgeschlossenem Studium nur wenig verdient, der sollte einen Aufschub für die Rückzahlung des Kredits erhalten. Wer viel verdient, kann den Kredit schneller zurückzahlen. Bei der Festlegung des Rückzahlungsmodus sollte man auf Erfahrungen des Auslandes zurückgreifen. Ein Blick ins Ausland könnte auch die Erkenntnis befördern, daß die Einführung eines Darlehenssystems die Zahl der „ärmeren Studenten“ stark ansteigen läßt.

Als Alternative böte sich eine Akademikersteuer an (sie wurde bereits 1962 von *Milton Friedman* und 1971 von *Carl C. v. Weizsäcker* vorgeschlagen), bei der die ehemaligen Studenten als Gruppe die Kosten ihrer Ausbildung zurückzahlen. Dieses Prinzip der nachgelagerten Studiengebühren stellt eine das Risiko poolende Versicherung dar. Sie würde nebenbei auch mögliche Diskriminierungen beseitigen, der insbesondere Frauen durch temporäres oder dauerhaftes Ausscheiden aus dem Arbeitsleben ausgesetzt sein können. Wenn sich der Akademikersteuersatz am durchschnittlichen abschluß- bzw. fachspezifischen Einkommen orientiert, dann würden überdurchschnittlich verdienende Absolventen einen überdurchschnittlichen Teil, unterdurchschnittlich verdienende einen unterdurchschnittlichen Teil der Refinanzierung eines Studienkreditprogramms übernehmen (siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 609, jedoch mit Hinweis auf einige Probleme). Die Rückzahlung der Studienkredite könnte denjenigen erlassen werden, die ausgezeichnete Examina abgelegt haben. Würde ein Gebühren- und Darlehenswerk errichtet, dann könnten nach einer Anlaufphase die Neukredite aus den Darlehensrückzahlungen finanziert werden.

Man sollte das Argument vom Kapitalmarktversagen allerdings nicht ohne weiteres akzeptieren. Grundsätzlich ist es nämlich denkbar, daß eine Bank oder eine Bankengruppe Studiendarlehen vergibt; in den USA funktioniert so etwas seit langem. Die Gruppe der Studierenden stellt ein Portfolio dar mit hohen und niedrigen Risiken, ein Umstand der

²⁰ Siehe das australische System (*Chapman* 1997). Die für das australische Modell qualifizierten Studenten haben seit dem 1. 1. 1998 drei Möglichkeiten, ihre Studiengebühren zu zahlen (siehe *Becker, Fenge* 2005, S. 21): Bei Zahlung im Voraus erhalten sie einen Rabatt von 25 %. Bei einer teilweisen Vorauszahlung von mindestens 500 australischen Dollar erhalten sie ebenfalls einen Rabatt. Die Studiengebühren werden meist über staatliche Darlehen finanziert. Die Studierenden können die Zahlung aufschieben und die Gebühren über die australischen Steuerbehörden zahlen, sobald das Einkommen ein Mindestniveau übersteigt. Je nach Einkommen zahlen die Hochschulabsolventen 3 – 6 Prozent ihrer unverzinsten Darlehensschuld zurück. Bleibt das Einkommen unter einer bestimmten Schwelle, dann entfällt die Rückzahlung.

den Banken aus ihrem sonstigen Aktivgeschäft geläufig ist. Sie können eine Risikoprämie in den Zins einkalkulieren. Dies mag aber zu einer Zinshöhe führen, die die Kreditnachfrage auf ein ineffizient niedriges Niveau drückt oder einen Marktzusammenbruch durch Negativauslese (Adverse Selection) induziert.

Manchmal überholt die Praxis die Theorie – so auch hier: Die staatseigene KfW-Bankengruppe hat angekündigt, allen Studenten unabhängig vom Studienfach und dem Einkommen ihrer Eltern vom Wintersemester 2005/06 an zu einem Einheitszinssatz Kredit bis zu 650 Euro im Monat zu geben. Eine kalkulierte Ausfallwahrscheinlichkeit von rund 13 Prozent eingerechnet, läge der Zins derzeit (April 2005) zwischen 5 und 5,5 Prozent (siehe *FAZ* vom 3. Februar 2005, Nr. 28, S. 17 und *FAZ* vom 13. April 2005, Nr. 85, S. 14). Die Sparkassen-Finanzgruppe und der Volks- und Raiffeisenbankenverband entwickeln ähnliche Pläne. Während die Genossenschaftsbanken eine staatliche Absicherung der Kredite zur Voraussetzung machen, halten die Sparkassen eine staatliche Bürgschaft nicht für zwingend nötig (siehe *FAZ* vom 3. Februar 2005, Nr. 28, S. 17).

Gemeinsam mit dem privaten Münchner Studienfinanzierer Career-Concept hat die Sparkasse Leipzig einen Bildungsfonds für Privatanleger vorgestellt. Privatanleger investieren Geld, das ausgewählten Hochschülern für Lebenshaltung, mögliche Auslandsaufenthalte und Studiengebühren zur Verfügung gestellt wird. Sobald die Absolventen im Berufsleben stehen, müssen sie einen bestimmten Prozentsatz ihres Einkommens an den Fonds zurückzahlen (siehe *Hüttmann, Pasternak* 2005, S. 48).

Wenn der Staat Kreditbürgschaften übernimmt oder Darlehen selbst gewährt, muß mit dem Auftreten des Phänomens der moralischen Versuchung (“moral hazard”) gerechnet werden (siehe *Wigger, von Weizsäcker* 2001; *Becker, Fenge* 2005, S. 20). Im Falle der Bürgschaft sinken die Anreize der Banken, den Kreditnehmer auf die Rückzahlung des Darlehens zu drängen. Auch die Anreize des Darlehensnehmers, das Studium erfolgreich abzuschließen und danach ein hohes Einkommen erzielen zu können, könnten negativ beeinflusst werden.²¹ Letzteres gilt auch dann, wenn der Staat selbst das Darlehen vergibt; allerdings würde in diesem Fall das „moral hazard“-Problem auf Seiten der Banken wegfallen (siehe *Becker, Fenge* 2005, S. 21). In der Versicherungsliteratur

²¹ Dies erinnert an das Konzept der „weichen“ Budgetbeschränkung (siehe *Kornai, Maskin, Roland* 2003).

werden zur Vermeidung des „moral hazard“-Problems Instrumente diskutiert, etwa ein gewisser Selbstbehalt (siehe *Becker, Fenge* 2005, S. 20).

3. Höhe der Studiengebühren

Universitäten sind Stätten der Forschung und der Lehre. Die Einheit von Forschung und Lehre trägt zur Exzellenz bei, weil die erarbeiteten Forschungsergebnisse von den Hochschullehrern an die Studierenden weitergegeben werden, was der Gesellschaft zum Nutzen gereicht. Allerdings sollte die Forschung im Sinne der Grundlagenforschung nicht über Studiengebühren finanziert werden (siehe auch *Richter* 2002, S. 128). Grundlagenforschung besitzt alle Charakteristiken eines Kollektivgutes, nämlich fehlende Rivalität im Verbrauch und fehlende Nutzungsausschlußmöglichkeiten (siehe *Richter* 2002, S. 128), sofern sie nicht in Patente mündet. Außerdem wäre es aus gesellschaftlicher Sicht nicht wünschenswert, die Nutzungsmöglichkeiten auszuschließen. Die Hochschullehre dagegen ist ein privates Gut, bei dem die Studierenden um die freien Kapazitäten konkurrieren und ein Ausschluß durch Studiengebühren (oder durch Numerus Clausus) möglich ist.

Gibt es für die Höhe von Studiengebühren objektive Orientierungsgrößen? Die Antwort lautet ja. Die Gebühren sollten in Höhe der sozialen Grenzkosten der Ausbildung festgesetzt werden. Wegen möglicher Meßprobleme empfehlen sich die variablen Durchschnittskosten als Annäherung (siehe auch *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 605; *Richter* 2002, S. 131). Inwieweit die Studiengebühren nach unten von den sozialen Grenzkosten abweichen sollten, hängt von der Bedeutung der oben für das Marktversagen angeführten allokatons- und distributionspolitischen Gründe ab. Die einzelnen Fakultäten nicht zurechenbaren Fixkosten der Hochschulausbildung sollten über staatliche Zuschüsse gedeckt werden. Da die Fixkosten einer Universität bei weitem die variablen Kosten übersteigen, findet weiterhin eine erhebliche Subventionierung statt, die sich aber rational begründen ließe.

Aus der Steuerinzidenzlehre wissen wir, daß die Finanzierung der staatlichen Zuschüsse kaum ohne allokativen Ineffizienz zu bewerkstelligen ist. Man könnte deshalb unter Rückgriff auf die Theorie der natürlichen Monopole auch daran denken, zur Deckung der Fixkosten die Studiengebühren in Höhe der gesamten Durchschnittskosten festzusetzen (siehe *Richter* 2002, S. 130 f.). Aber dies ist bekanntlich nicht first-best

effizient; auch dürfte die Trennung der lehrbedingten von den forschungsbedingten Fixkosten nicht immer einfach sein (siehe *Richter* 2002, S. 131). Auf jeden Fall benötigen die Universitäten in Zukunft eine Kostenrechnung – es ist also Zeit, sich von der Kameralistik zu verabschieden.

Man könnte allerdings auch von einer kostenorientierten Festlegung von Studiengebühren zu einer wertorientierten Bestimmung übergehen. Die Fakultäten würden sich dann am Markterfolg ihrer Ausbildung beteiligen (kritisch dazu der *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 605). Da sich die Ausbildungsgrenzkosten wie auch der Markterfolg der Ausbildung von Fach zu Fach und von Fakultät zu Fakultät unterscheiden, sollte über die Höhe der Ausbildungsgebühren vor Ort entschieden werden. Dadurch würde der Wettbewerb der Fakultäten untereinander gefördert, was zu besserer Qualität der Lehre, Profilbildung und größerer Wahlfreiheit der Studenten führen könnte (siehe auch *Becker, Fenge* 2005, S. 22). Allerdings müßten die Einnahmen aus Studiengebühren zweckgebunden sein, also bei den einwerbenden Fakultäten verbleiben. Denn nur dann könnten die Studierenden auch eine Verbesserung der Qualität der Ausbildung erwarten. Dieser Punkt gewinnt besondere Bedeutung dann, wenn nur einige Fakultäten Studiengebühren erheben. Nichts spricht dafür, für alle Fächer gleich hohe Studiengebühren zu verlangen (außer vielleicht die Einsparung von Transaktionskosten). Will man Orchideenfächer am Leben erhalten, bei denen die Bildungsrendite niedrig ist, könnte man an eine Quersubventionierung denken (siehe *Becker, Fenge* 2005, S. 22).²² Allerdings werden dadurch die Anreize und Möglichkeiten zur Qualitätsverbesserung der Lehre bei den Fakultäten geschädigt, welche die Mittel zur Quersubventionierung aufbringen. Die Lehre in Orchideenfächern sollte deshalb eher steuerfinanziert werden.

Gegenwärtig denkt man in Deutschland an Studiengebühren in Höhe von 500 Euro pro Semester. Es ist nicht ersichtlich, ob rational nachvollziehbare Überlegungen zu dieser Zahl geführt haben. Sollte man dabei an die Sozialverträglichkeit gedacht haben, so ist dieses Kriterium bei einem funktionierenden Darlehenssystem mit der Begründungslogik von Studiengebühren nicht vereinbar: Die Höhe effizienter Studiengebühren und damit der Darlehen ist nicht von der gegenwärtigen Einkommens- und Vermögenslage der Studierenden oder deren Eltern abhängig, sondern von den Kosten der Ausbildung.

²² Diese ließe sich mit hohen positiven externen Effekten theoretisch rechtfertigen.

V. Konsequenzen für Studierende, Fakultäten und den Staat

Vor der Prüfung der Konsequenzen einer Einführung von Studiengebühren sollte man sich zunächst über die Größenordnungen klar werden. In der öffentlichen Diskussion werden amerikanische Spitzeneinrichtungen häufig als Referenz herangezogen. Manche erhoffen sich gar von der Einführung von Studiengebühren einen Sprung in die Spitzengruppe des internationalen Hochschulrankings.

Die Studiengebühren pro Student betragen im Jahr 2004 in Harvard 31.518 \$, in Stanford 25.185 \$ und in Yale 29.131 \$ (siehe *Gischer, Helmedag* 2005, S. 21). Die Anteile der Studiengebühren am Budget waren wie folgt: 24,0 % (Harvard), 15,7 % (Stanford) und 19,6 % (Yale). Pro Student ergab sich ein Budget von 131.407 \$ (Harvard), 160.178 \$ (Stanford) und 148.605 \$ (Yale). Der für deutsche Universitäten verfügbare Betrag pro Jahr und Studierenden betrug im Jahr 2002 weniger als 8.000 Euro (siehe *Gischer, Helmedag* 2005, S. 21).

Um zumindest auf einen ähnlichen Finanzierungsanteil aus Studiengebühren am Budget pro Studierenden wie bei den drei amerikanischen Spitzenuniversitäten zu kommen, wäre ein Semesterbeitrag von etwa 1.250 Euro je Studierenden erforderlich (siehe *Gischer, Helmedag* 2005, S. 22). Die rechnerisch pro Studierenden und Jahr verfügbaren Mittel an deutschen Hochschulen stiegen dadurch aber nur auf einen Bruchteil des Betrages, der für Studierende an amerikanischen Spitzenuniversitäten bereitsteht.²³

Tatsächlich wird in Deutschland eine maximale Studiengebühr von 500 Euro pro Semester anvisiert. Unbeschadet dieser eher bescheidenen Größenordnungen sollen im folgenden einige Konsequenzen von Studiengebühren für Studierende, Fakultäten und den Staat abgeleitet werden (siehe auch *Oberender und Fleischmann* 2003; *Woll* 2001).

²³ *Hüttmann und Pasternak* (2005, S. 58) rechnen bei einer Semestergebühr von 500 Euro mit einem sozialpolitisch nicht flankierten Gebührenaufkommen in Höhe von 1,7 Mrd. Euro; würden 30 % der Studierenden von der Zahlung befreit, blieben 1,2 Mrd. Euro; davon wären dann noch die Verwaltungskosten abzuziehen. Als Anhaltspunkt für die Größe dieser Kosten könnten die jährlichen Verwaltungskosten eines BAföG-Falles in Höhe von 166 Euro dienen.

1. Studierende

Die Vorteile für die Studierenden liegen auf der Hand: Ihre Stellung in der Universität würde im Vergleich zu heute massiv gestärkt. Durch Erfahrungen mit Studiengebühren bei Privathochschulen ist empirisch belegt, daß die Abbrecherquoten (die in Deutschland auch durch das Fehlen von Aufnahmeprüfungen in die Höhe getrieben werden) sinken und die Studierenden zügig und ernsthaft studieren würden. Ihr Lebenseinkommen würde steigen, weil sie früher ins Arbeitsleben eintreten würden.

Aber drohen junge Absolventen nicht, in eine „Schuldenfalle“ zu geraten, an Kreditwürdigkeit zu verlieren, was unter anderem Existenzgründungen gefährden könnte? Diese Gefahr wird dann gemildert, wenn die Rückzahlung von Studienkrediten einkommensabhängig erfolgt. Wer den Schuldendienst nicht leisten kann, wird nicht in den Privatkonkurs getrieben. Auch wenn man die Erfahrungen mit Absolventen der Privathochschulen nicht voreilig generalisieren soll, liefern sie doch einige nützliche Informationen: Diese Absolventen zahlen nach wenigen Jahren ihre Kredite zurück. Zahlungsausfälle oder Karriereverzögerungen gibt es nicht in nennenswertem Umfang. Dies liegt z. T. daran, daß durch die Auswahl der Studenten das Ausfallrisiko verringert wird. Der Sachverständigenrat berechnet Kreditsummen zwischen 27.500 und 64.000 Euro (siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 611). Bei einem durchschnittlichen Kredit in Höhe von 32.000 Euro müßte man monatlich 200 Euro tilgen, wenn man mit einer Tilgungszeit von 22 Jahren rechnet (siehe *Sachverständigenrat* 2004, Tz. 511).²⁴ Bei solchen Größenordnungen von einer „Schuldenfalle“ zu reden, ist sicherlich übertrieben. Der Hauptnachteil für die Gruppe der Studierenden besteht offensichtlich darin, daß sie nun für etwas zahlen müssen, was sie vorher „geschenkt“ bekamen.²⁵ Allerdings werden sie es in Zukunft in besserer Qualität erhalten.

²⁴ Das von dem Hamburger Wissenschaftssenator erarbeitete Konzept sieht vor, daß die Studenten mit dem Kredit sowohl ihre Lebenshaltungskosten als auch die Studiengebühren finanzieren können. Im Durchschnitt dürften die Studenten ein Darlehen von 6.500 Euro im Jahr beantragen. Bei einem fünfjährigen Studium ergäbe sich eine Verschuldung in Höhe von 32.500 Euro. Bei einem geschätzten Jahresverdienst von 37.000 Euro und 8 prozentiger Tilgung benötigen sie (bei einem Zinssatz von 5 Prozent) 13 Jahre zur Schuldentilgung.

²⁵ Diese Geschenke mögen nicht wenige Abiturienten dazu veranlaßt haben, Fehlentscheidungen zu treffen, die ihnen mehrere wertvolle Jahre ihres Lebens kosteten.

2. Fakultäten

Die Fakultäten müßten um zahlungswillige Studenten konkurrieren. Unternehmerische Initiative und Reputation wären gefordert und würden belohnt. Unter anderem könnte mit der Höhe der Einstiegsgehälter von Absolventen geworben werden. Eine nachlassende oder mangelhafte Ausbildungsqualität hätte spürbare finanzielle Konsequenzen für die Fakultät. Wenn die Fakultäten sich darüber hinaus ihre Studenten auswählen könnten, würden sich Spitzenfakultäten mit hohen Gebühren und andere mit niedrigen Gebühren im Markt positionieren können. Es wird immer wieder vergessen, daß die Qualität einer Fakultät nicht nur von der Qualität ihrer Professoren abhängt, sondern in hohem Maße von der Qualität ihrer Studenten. Private Hochschulen verwenden dieses Argument zunehmend als Akquisitionsinstrument. Wenn eine Fakultät sich jeden Studenten handverlesen selbst aussuchen könnte, was einer Studienplatzgarantie das Ende bereiten würde, dann würde ein Student von ihr auch erwarten, daß er eine gute Ausbildung erhält und sein Examen in der Regelstudienzeit ablegt. Ein Versagen des Studenten würde als Versagen der Fakultät angesehen.

Die Fakultäten könnten auch bei der Selektion guter und schlechter Risiken eine wesentliche Rolle spielen: Ein Student, der von einer Spitzenfakultät für das Studium akzeptiert wurde, signalisiert Kreditgebern, daß er ein vergleichsweise geringes Risiko darstellt. In einem System selektiver Kreditvergabe erhielte er leichter einen Studienkredit zu günstigeren Konditionen. Werden Studienkredite dagegen ohne Prüfung der Leistungsfähigkeit der Studenten vergeben, dann entfällt der Effekt. Würden Fakultäten aus eigenen Mitteln Kredite vergeben, dann wären sie daran interessiert, schlechte Risiken zu vermeiden.

Von Gegnern der Einführung der Studiengebühren ist ein Horrorszenario für den Fall skizziert worden, daß einige Universitäten Studiengebühren erheben und andere beim Nulltarif bleiben. Von massenhaften Zuwanderungen zu den „billigeren“ Universitäten war die Rede. Was wäre schlimm daran? Eine vertiefte ökonomische Analyse könnte hier einigen Nutzen aus der Theorie der Signalisierungsgleichgewichte ziehen (siehe einführend *Molho* 2001). Jeder, der sich mit Zuwanderungsabsichten zu einer Nulltarif-Universität trägt, wird rationalerweise bedenken, was er dort an Qualität zu erwarten hat und auf was er im Falle einer Abwanderung aufgibt. Wenn er gleichwohl wandert, dann ist das Ausdruck der grundgesetzlich geschützten Freiheitsrechte.

International wettbewerbsfähige Universitäten benötigen eine ausreichende Finanzierung. Aber Qualität ist nicht nur eine Frage des Geldes. Mindestens so wichtig ist die organisatorische Architektur einer Universität, d. h. die Verteilung der Entscheidungsrechte und der Anreize der Hochschullehrer (siehe *Willgerodt* 2002).

3. Staat

Der Staat wird auch bei Einführung von Studiengebühren die Hauptlast bei der Finanzierung der Hochschulen zu tragen haben.²⁶ Angesichts leerer Staatskassen könnten Politiker der Versuchung erliegen, Staatsmittel durch Studiengebühren zu substituieren, so daß die Einführung von Studiengebühren die finanzielle Lage der Universitäten nicht verbessern würde (zu möglichen Staatsmotiven siehe *Hüttmann, Pasternak* 2005, S. 59 ff.). *Hüttmann und Pasternak* (2005, S. 61 f.) nennen fünf Bedingungen, die definiert und institutionell verankert werden müßten, um der Versuchung der Politiker zu begegnen:

- Die Mittelverteilung an der jeweiligen Hochschule muß unabhängig von der staatlichen Exekutive und der Hochschulverwaltung erfolgen.
- Vertreter der Studierenden müssen an Entscheidungen über die Verteilung der Gebühren beteiligt werden.
- (Gesetzliche) Regelungen müssen die Verwendung für die Forschung ausschließen und festlegen, daß die Mittel die Grundfinanzierung ergänzen und nicht ersetzen.
- Es dürfen keine Dauerzweckbestimmungen der Mittel erfolgen.
- Die Verwaltung der Mittel muß vom üblichen Personaletat abgekoppelt werden, so daß keine traditionellen Personalstellen finanziert werden.

Eine Abschätzung der Chancen zur Verwirklichung dieser oder ähnlicher Bedingungskataloge und eine Betrachtung von deren Vor- und Nachteilen würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen.

²⁶ Auch die amerikanischen Spitzenuniversitäten erhalten Zuschüsse. Die Anteile am Budget sehen wie folgt aus: Harvard 18,2 %; Stanford 38,8 %; Yale 23,9 %. Nahezu 60 % des Budgets wird in Harvard und Yale und etwa 50 % in Stanford aus Vermögenserträgen finanziert (siehe *Gischer, Helmedag* 2005, S. 21).

VI. Fazit

In diesem Beitrag wurde das Für und Wider von Studiengebühren diskutiert. Es konnte gezeigt werden, daß das die öffentliche Diskussion beherrschende Argument der „sozialen Ungerechtigkeit“ von Studiengebühren unzutreffend ist. Die Einführung von Studiengebühren ist effizienzpolitisch vorteilhaft, aber sie muß bei Versagen des Kapitalmarktes mit einer Verpflichtung des Staates verbunden sein, jedem Studierenden die Möglichkeit einer Kreditfinanzierung von Studiengebühren zu ermöglichen. Die Kredite sind nach Maßgabe des späteren Erwerbseinkommens zurückzuzahlen. Es deutet sich an, daß die Behauptung eines generellen Kapitalmarktversagens bei der Studienfinanzierung übertrieben ist. Der Kapitalmarkt stellt mittlerweile Studienfinanzierungsprogramme zur Verfügung. Möglichen Wettbewerbsverzerrungen ist zu begegnen, damit der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren sich wirksam entfalten kann. Insgesamt ist jedoch institutionell darauf zu achten, daß ein angemessener Mix von Vorfinanzierung, Finanzierung während der Studienzeit und Kreditfinanzierung gewährleistet wird. Immerhin wird die junge Generation in Deutschland zukünftig in vielerlei Hinsicht in ihrem Arbeitsleben belastet.

Die diesem Beitrag zugrundeliegende Annahme ist, daß bei gegebener Einkommensverteilung niemand vom Studium wegen fehlender finanzieller Mittel ausgeschlossen wird. Es kann aber die Frage gestellt werden, ob die Bildungspolitik gerade bei der in Deutschland vorherrschenden demographischen Entwicklung familienpolitische Elemente enthalten sollte, etwa derart, daß das „Opfer“ von Eltern kinderreicher, „armer“ Familien bei gleicher Begabung durch Transfers tendenziell gemildert werden sollte. Vermutlich würde eine derartige finanzielle Förderung von Studenten aus kinderreichen Familien auch im Interesse der Fakultäten sein, aber es wäre gleichwohl zu fragen, ob eine diskriminierende Ausgestaltung von Studiengebühren ein empfehlenswertes familienpolitisches Instrument darstellt. Selbst wenn man diese Frage bejahen sollte, so läßt sich damit noch nicht ein Studium zum Nulltarif (für alle) rechtfertigen.

Literatur

- Ankenbrand, H., W. von Petersdorff (2004), Das Kredit-Risiko Student, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* v. 10. Oktober, Nr. 41, S. 54.
- Barbaro, S. (2003), The Distributional Impact of Subsidies to Higher Education – Empirical Evidence from Germany, in: *Finanzarchiv N. F.* (59), pp. 458 – 478.
- Barro, R. X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, New York [McGraw-Hill].
- Becker, G. (1993), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, 3. Aufl. Chicago, London.
- Becker, S., R. Fenge (2005), Gerechtigkeit und Effizienz nachgelagerter Studiengebühren, in: *ifo Schnelldienst* 2/2005, 58. Jg., S. 16 – 22.
- Boadway, R., N. Marceau, M. Marchand (1996), Investment in Education and the Time Inconsistency of Redistributive Tax Policy, in: *Economica* 63, pp. 171 – 189.
- Bovenberg, A. L., B. Jacobs (2001), Redistribution and Education Subsidies are Siamese Twins, *CEPR Discussion Paper* Nr. 3099, London.
- Bundesverfassungsgericht (2005), Regelung zum Studiengebührenverbot und zur Bildung verfasster Studierendenschaften mangels Gesetzgebungsrecht des Bundes nichtig, *Pressemitteilung* vom 26. 01. 2005.
- Carneiro, P., J. Heckman (2002), The Evidence on Credit Constraints in Post Secondary Schooling, in: *The Economic Journal* 112, pp. 705 – 734.
- Chapman, B. (1997), Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent Charges for Higher Education, in: *The Economic Journal* 107, pp. 738 – 751.
- Creedy, J., P. Francois (1990), Financing Higher Education and Majority Voting, in: *Journal of Public Economics* 43, pp. 181 – 200.
- Dilger, A. (2000), Eine ökonomische Argumentation gegen Studiengebühren, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 29(6), S. 308 – 313.
- Finnie, R., S. Schwartz (1997), *Student Loans in Canada: Past, Present and Future*, C. D. Howe Institute, Toronto.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 31. Juli 2004 (Beruf und Chance), o. V., „Princeton dämmt die Noteninflation ein“.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27. Januar 2005, Nr. 22.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28. Januar 2005, S. 13, o. V. „Renditeträchtiges Jurastudium“.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3. Februar 2005, Nr. 28, S. 17, o. V. „Sparkassen und Volksbanken erwägen eigene Studienkredite“.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13. April 2005, Nr. 85, S. 14, o. V. „KfW gibt Studenten 25 Jahre Zeit für Tilgung der Kredite“.
- Garcia-Peñalosa, G., K. Wälde (2000), Efficiency and Equity Effects of Subsidies to Higher Education, in: *Oxford Economic Papers* 52, pp. 702 – 722.

- Gemmel, N. (1996), Evaluating the impacts of human capital stocks and accumulation on economic growth: some new evidence, in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 58, pp. 9 – 28.
- Greenaway, D., M. Haynes (2003), Funding High Education in the UK: The Role of Fees and Loans, *The Economic Journal* (113), pp. 150 – 166.
- Grüske, K.-D. (1994), Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt, in: Lüdecke, R. (Hrsg.), *Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II*, Berlin.
- Hansen, W., B. Weisbrod (1969), *Benefits, Costs and Finance of Higher Education*, Chicago.
- Hansjürgens, B. (1999), Studiengebühren zwischen Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit, in: *ORDO*, Bd. 50, S. 259 – 283.
- Haveman, R., B. Wolfe (1984), Schooling and Economic Well-Being: The Role of Non-Market Effects, in: *Journal of Human Resources* 19(3), pp. 377 – 407.
- Heiner, R. (1983), The Origin of Predictable Behavior, in: *American Economic Review* 73(4), pp. 560 – 595.
- Holtzmann, H. D. (1994), *Öffentliche Finanzierung der Hochschulausgaben in der Bundesrepublik Deutschland – Verteilungseffekte, allokativen Folgen und Reformbedarf*, Forum Wissenschaft, Bd. 5, Universität Erlangen-Nürnberg.
- Hüttmann, J., P. Pasternak (2005), Studiengebühren nach dem Urteil, *HoF-Arbeitsbericht 5-05*, Hrsg. HoF Wittenberg, Institut für Hochschulforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Jackson, G. A., G. B. Weathersby (1975), Individual Demand for Higher Education: A Review and Analysis of Recent Empirical Studies, in: *Journal of Higher Education* 46, pp. 623 – 652.
- Konrad, K. A. (2001), Privacy and Time Inconsistent Optimal Labor Income Taxation, in: *Journal of Public Economics* 79, pp. 503 – 519.
- Kornai, J., E. Maskin, G. Roland (2003), Understanding the soft Budget Constraint, in: *Journal of Economic Literature* (41), pp. 1095 – 1136.
- Kupferschmidt, F., B. U. Wigger (2003), Higher Education Financing, *Mimeo*, Erlangen-Nürnberg.
- Lauer, Ch. (2000), Enrolments in Higher Education in West Germany. The impact of social background, labour market returns and educational funding, *ZEW Discussion Paper* No. 00-59.
- LeGrand, J., R. Robinson (1987), *The Economics of Social Problems. The Market versus the State*, Houndsmills u. a. [Macmillan Education].
- van Lith, U. (1985), *Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs*, München: Oldenbourg.
- Lott, J. R. (1987), Why is Education Publicly Provided? A Critical Survey, in: *Cato Journal* 7, pp. 475 – 501.
- Lüdecke, R. (1997), Gesellschaftliche Erträge als Rechtfertigung der heutigen Bildungs- und Hochschulfinanzierung? Die Zerstörung einer Illusion, in: Roth, K., L. Zechlin

- (Hrsg.), *Langfristige Entwicklung der Finanzierung von Bildung. Sozialökonomische Texte Nr. 61 der Hochschule für Wirtschaft und Politik*, Hamburg.
- Marx, K. (1974 [1890 – 1891], *Kritik des Gothaer Programms*, Dietz Verlag Berlin.
- McMahon, W. (1999), *Education and Development: Measuring the Social Benefits*, Oxford [Oxford University Press].
- Molho, I. (2001), *The Economics of Information – Lying and Cheating in Markets and Organizations*, Oxford 2001.
- Moretti, E. (2004), Estimating the Social Return to Higher Education: Evidence from Longitudinal and Repeated Cross-Sectional Data, in: *Journal of Econometrics* 121(1-2), pp. 175 – 212.
- Oberender, P., J. Fleischmann (2003), Wettbewerb als Reformperspektive für die Hochschulen, in: *ORDO*, Bd. 54, S. 93 – 112.
- Richter, W., W. Wiegard (1998), Studiengebühren sind keine Strafe, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 7. 2. 1998, Nr. 32, S. 15.
- Richter, W. (1999), Entstaatlichungspotentiale im Hochschulbereich. *Vorträge N 442. Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften*, Leverkusen, S. 37 – 68.
- Richter, W. (2002), Hochschulreform in Deutschland: ungenügend und mangelhaft, in: Heilemann, U., K.-D. Henke (Hrsg.): *Was ist zu tun? Wirtschaftspolitische Agenda für die Legislaturperiode 2002 bis 2006*, Berlin, S. 125 – 141, RWI: Schriften, Heft 72, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2004/05: *Erfolge im Ausland – Herausforderung im Inland*, November 2004.
- Schmidtchen, D. (2004), Ökonomie und Gerechtigkeit, in: Horstmann, K. u. a. (Hrsg.), *Gerechtigkeit – eine Illusion?* [Münster], S. 43 – 71.
- Sobel, J. (2002), Can we trust social capital?, in: *Journal of Economic Literature* 40, pp. 139 – 154.
- Steiner, V., Ch. Lauer (2000), Private Erträge von Bildungsinvestitionen in Deutschland, *ZEW Discussion Paper* 00-18.
- The Economist* vom 14. April 2001, S. 50, o. V., „All shall have prizes“.
- The Economist* vom 9. März 2002, S. 72, „Economics Focus An Eye for an A“.
- Trostel, P. A. (1996), Should Education be Subsidized?, in: *Public Finance Quarterly* 24, pp. 3 – 24.
- Wigger, B. U. (2003), Are Higher Education subsidies Second Best?, in: *Scandinavian Journal of Economics*, erscheint demnächst.
- Wigger, B. U. (2004), Subventionierung versus öffentliche Bereitstellung der Hochschulausbildung und die Rolle der Einkommensbesteuerung, in: Franz, W. (Hrsg.), *Bildung, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren*, S. 227 – 246 [Tübingen].
- Wigger, B. U., R. K. von Weizsäcker (2001), Risk, Resources and Education – Public Versus Private Financing of Higher Education, in: *IMF Staff Papers* 48, pp. 547 – 560.

- Willgerodt, H. (2002), Markt und Wissenschaft – kritische Betrachtungen zur deutschen Hochschulpolitik, in: *ORDO*, Bd. 53, S. 59 – 110.
- Wolfe, B., R. Haveman (2001), Accounting for the Social and Non-Market Benefits of Education, in: OECD und HRDC (eds.), *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*, International Symposium Report, OECD, Paris.
- Woll, A. (2001), *Reform der Hochschulausbildung durch Wettbewerb*, Berlin.

Zusammenfassung

Ein Universitätssystem verfolgt zwei Ziele: Effizienz und Gerechtigkeit. Effizienz verlangt nach Studiengebühren, die das Netto-Gemeinwohl maximieren. Diese Gemeinwohlvorteile haben zwei Ausprägungen: Wertschöpfungsvorteile und allgemeine gesellschaftliche Vorteile (Kultur- und Sozialisationsnutzen). Gerechtigkeit verlangt nach Chancengleichheit beim Hochschulzugang. Man kann vermuten, daß ein freier Markt im Hochschulbereich beide Ziele nicht verwirklicht. Deshalb ist eine staatliche Subventionierung von Universitäten notwendig. Der Artikel zeigt, daß sich das Effizienz- und das Gerechtigkeitsziel verwirklichen lassen, wenn Studiengebühren eingeführt werden. Der Staat muß aber die Möglichkeit einer Darlehensfinanzierung (unabhängig von der Einkommens- und Vermögenslage der Studenten oder der Eltern) garantieren, wenn der Kapitalmarkt versagen sollte.

Summary

Strengthening market forces in higher education: the efficiency and equity effects of tuition fees

A university system has both efficiency and equity objectives. Efficiency requires the adoption of a tuition fee system that maximizes net social benefits. These benefits take two main forms: clear cut wealth benefits, and a more diffuse range of benefits to society like the improvement of social capital. The equity objective requires equal access to universities. A free market system is unlikely to achieve either of these objectives. Thus, some form of state intervention in higher education is necessary. The paper argues that both efficiency and equity can be enhanced by the implementation of a tuition fee system supported by student loans.