

SEPTEMBER 2010

BEITRAGSPFLICHTIGER HOCHSCHULZUGANG

GUTACHTEN DES WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS
BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
2. Gegenwärtige Situation.....	10
3. Allokative Effekte der Finanzierung der Hochschulbildung	15
3.1. Marktversagen	15
3.1.1. Ist die Hochschulbildung ein öffentliches Gut?	16
3.1.2. Löst die Hochschulbildung positive externe Effekte aus?	16
3.1.3. Unvollkommene Märkte für Bildungskredite	18
3.1.4. Fehlende Versicherungsmärkte	20
3.2. Bildungsinvestitionen und Einkommensteuern	22
4. Die Steuerungsfunktion von Studienbeiträgen	24
4.1. Studienbeiträge und die Qualität der Hochschulbildung	24
4.2. Studienbeiträge und Preisrationierung.....	26
5. Beitragspflicht und soziale Mobilität	27
6. Studienbeiträge in welcher Höhe?	36
6.1. Der Begriff der Investitionsneutralität im Kontext der Hochschulbildung	37
6.2. Direkte und indirekte Kosten der Hochschulbildung	38
6.3. Vorgelagerte versus nachgelagerte Studienfinanzierung.....	39
6.4. Studienbeiträge differenziert nach Hochschularten und Fächergruppen.....	43
7. Schlussbetrachtung.....	48

1. Einleitung

Im Oktober 2008 haben sich die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder auf dem so genannten Bildungsgipfel in Dresden darauf geeinigt, den Anteil der jährlichen gesamtstaatlichen Ausgaben für Bildung und Forschung in Deutschland bis zum Jahr 2015 auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu steigern. Dieses Ziel ist von der Bundesregierung und den Länderregierungen seither mehrfach bekräftigt worden – zuletzt auf dem gemeinsamen Bildungsgipfel vom 10. Juni 2010. Zwar ist dem in Dresden getroffenen Beschluss nicht zu entnehmen, ob besonders die öffentlichen oder die privaten Ausgaben erhöht werden sollen.¹ Allein die angestrebte Größenordnung dürfte aber bedeuten, dass zusätzliche Mittel für Bildung und Forschung nicht nur aus öffentlichen Quellen bereitgestellt werden, sondern dass auch die private Bereitschaft gestärkt werden soll, zusätzliche Mittel in die Bildung zu investieren.

Bisher sind die Ausgaben für Bildung und Forschung in Deutschland noch um einige Prozentpunkte von dem angestrebten 10-Prozent-Ziel entfernt. Je nach Abgrenzung betragen diese Ausgaben im Jahr 2005 zwischen 7,2 Prozent des BIP (Bildungsbericht der OECD) und 8,4 Prozent des BIP (nationales Bildungsbudget des Statistischen Bundesamtes). Davon entfielen 4,6 beziehungsweise 5,2 Prozentpunkte auf den öffentlichen Sektor und 2,6 beziehungsweise 3,2 Prozentpunkte auf den privaten Sektor.²

¹ Siehe Bundesregierung und Regierungschefs der Länder (2008), Aufstieg durch Bildung – Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland, www.bmbf.de/pub/beschluss_bildungsgipfel_dresden.pdf. Dort ist nicht von Ausgaben, sondern von Aufwendungen für Bildung und Forschung die Rede. Gemeint sein dürften aber die jährlichen Ausgaben.

² Siehe OECD (2008), Education at a Glance 2008: OECD Indicators, Paris, und Statistisches Bundesamt (2008), Statistisches Jahrbuch 2008, Wiesbaden. Die Bildungsausgaben einschließlich der Ausgaben für Forschung und Entwicklung an Hochschulen in Deutschland im Jahr 2005 betragen 5,1 Prozent des BIP (Bildungsbericht der OECD) oder 6,3 Prozent des BIP (nationales Bildungsbudget des Statistischen Bundesamtes). Davon stammten 4,2 Prozentpunkte (OECD) beziehungsweise 4,8 Prozentpunkte (nationales Bildungsbudget) aus öffentlichen und 0,9 Prozentpunkte beziehungsweise 1,5 Prozentpunkte aus privaten Mitteln einschließlich Mitteln aus dem Ausland. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung außerhalb von Hochschulen machten im Jahr 2005 einen Anteil von 2,1 Prozent des BIP aus; davon 0,4 Prozentpunkte öffentlich und 1,7 Prozentpunkte privat. Der Bildungsbericht der OECD berücksichtigt die Ausgaben für jene Bildungseinrichtungen in öffentlicher und privater Trägerschaft, die Bildungsprogramme gemäß der International Standard Classification of Education (ISCED) anbieten. Die ISCED umfasst Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen und Hochschulen, aber auch administrative Einrichtungen wie beispielsweise Ministerien, die zwar im Allgemeinen keine Personen unterrichten, aber Dienstleistungen für die Bildung erbringen. Das vom Statistischen Bundesamt herausgegebene nationale Bildungsbudget berücksichtigt neben den Ausgaben für Bildungseinrichtungen in öffentlicher und privater Trägerschaft auch die Ausgaben privater Haushalte für Bildungsgüter und -dienste außerhalb von Bildungseinrichtungen sowie Ausgaben für die Förderung von Teilnehmern in ISCED-Bildungsgängen. Ferner berücksichtigt das nationale Bildungsbudget so genannte zusätzliche bildungsrelevante Ausgaben in nationaler Abgrenzung. Dazu gehören beispielsweise Ausgaben für Kinderkrippen und -horte, Jugendarbeit, betriebliche Weiterbildung und Volkshochschulen. Ein detaillierter Vergleich von nationaler und internationaler Bildungsberichterstattung findet sich in Baumann, T. (2008), Bildungsausgaben in Deutschland, Wirtschaft und Statistik, 11/2008, 993-1000.

Ähnlich wie in den meisten anderen westeuropäischen Ländern ist der private Anteil an der Finanzierung der Bildung in Deutschland eher schwach ausgeprägt.³ Zudem steht die private Bildungsfinanzierung in einem ausgeprägten Missverhältnis zu der von der bildungsökonomischen Literatur nahe gelegten Verteilung von öffentlicher und privater Bildungsverantwortung. Einmütig weist die Bildungsökonomik der Gesellschaft eine zentrale Verantwortung dafür zu, dass alle Kinder und Jugendlichen ausreichend mit Bildung versorgt werden. Sie sieht deshalb die Öffentlichkeit besonders in der Pflicht, ausreichende Mittel für die vorschulische Bildung sowie die primäre und die sekundäre Schulbildung bereitzustellen, während die postsekundäre Bildung eher der individuellen Verantwortung überlassen bleiben und entsprechend stärker privat finanziert werden sollte.⁴

Gemessen an dieser idealtypischen Verteilung von öffentlicher und privater Bildungsfinanzierung steht die Finanzierungsstruktur in Deutschland gewissermaßen auf dem Kopf. Während die vorschulische Bildung bislang weitgehend privat finanziert wird, engagiert sich der Staat besonders stark nicht nur in der primären und sekundären Schulbildung, sondern auch in der Finanzierung der Bildung an öffentlichen Hochschulen. Selbst in den Bundesländern, in denen nach dem Wegfall des allgemeinen Studiengebührenverbots im Jahr 2005 so genannte Studienbeiträge⁵ eingeführt wurden, ist der privat finanzierte Anteil an den insgesamt an öffentlichen Hochschulen anfallenden Ausbildungskosten nach wie vor eher gering.⁶

Eine nahe liegende Konkretisierung des 10-Prozent-Ziels der Bundesregierung und der Länderregierungen dürfte deshalb darin bestehen, zusätzliche öffentliche Mittel für die vorschulische Bildung bereitzustellen und gleichzeitig die private Finanzierung der Hochschulbildung zu stärken. Der Beirat unterstützt eine solche Konkretisierung des 10-Prozent-Ziels und untersucht in dem vorliegenden Gutachten die Möglichkeiten und die Grenzen eines beitragspflichtigen Zugangs zu (öffentlichen) Hochschulen. Der Beirat tut dies in dem Verständnis, dass der Staat die verstärkte Beitragsfinanzierung der tertiären Bildung tatsächlich an eine stärkere öffentliche Förderung der vorschulischen Bildung koppelt.

³ Für einen internationalen Vergleich siehe OECD (2008), a. a. O., S. 242.

⁴ So auch die OECD (2009), *Doing Better for Children*, Paris. Die bildungsökonomische Literatur spricht vom Lebenszyklus der Bildungsfinanzierung, wenn sie die Verteilung von öffentlicher und privater Finanzierung charakterisiert. Siehe dazu insbesondere Cunha, F. und J. Heckman (2007), *The Technology of Skill Formation*, *American Economic Review*, 97, 31-47. Für eine detailliertere Charakterisierung von öffentlicher und privater Verantwortung für die Finanzierung der Bildung im individuellen Lebenszyklus siehe Wigger, B. U. (2009), *Vom Kindergarten bis zur Universität – Öffentliche versus private Finanzierung der Bildung aus finanzwissenschaftlicher Sicht*, *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 4/2009, 434-445.

⁵ In der Öffentlichkeit ist im Allgemeinen eher von Studiengebühren als von -beiträgen die Rede. Auch einige Bundesländer (z.B. Baden-Württemberg) verwenden in ihren Gesetzestexten den Begriff Studiengebühren. Die meisten Bundesländer verwenden indessen den Begriff Studienbeiträge.

⁶ Im Detail siehe dazu Kapitel 2 dieses Gutachtens.

Selbstredend führt ein beitragspflichtiger Hochschulzugang zu einer stärkeren privaten Finanzierung der Hochschulbildung. Insoweit der Staat sich nicht als Folge aus der Finanzierung zurückzieht, kommt es auch zu einer besseren finanziellen Ausstattung der Hochschulen. Das vorliegende Gutachten zeigt, dass ein beitragspflichtiger Hochschulzugang neben diesem offenkundigen fiskalischen Effekt verschiedene allokativen Vorteile hat. Geeignet konzipierte Studienbeitragsmodelle leisten einen Beitrag zu einer besseren Studien- und Studiengangswahl und einer effektiveren Verwendung des im Studium erworbenen Humankapitals. Nicht zuletzt schaffen sie Anreize für die Hochschulen, die in der Lehre benötigten Ressourcen effizient zu nutzen.

Indessen darf ein Plädoyer für einen beitragspflichtigen Hochschulzugang nicht außer Acht lassen, dass als zentraler Einwand gegen Studienbeiträge oft angeführt wird, Studienbeiträge hätten negative distributive Konsequenzen und würden insbesondere hemmende Effekte auf die soziale Mobilität auslösen. Dieser Einwand spielt besonders in der öffentlichen Diskussion um das Für und Wider von Studienbeiträgen eine bestimmende Rolle. Inzwischen gibt es eine sehr umfangreiche Literatur zu der Frage, ob und in welchem Umfang Studienbeiträge sozial selektierend wirken, sprich Angehörigen aus einkommensschwachen Schichten den Zugang zur Hochschule erschweren oder sogar völlig verstellen. Das vorliegende Gutachten diskutiert die zentralen Aussagen dieser Literatur und identifiziert die kritischen Stellen, an denen Studienbeiträge sozial selektierende Wirkung entfalten. Das Gutachten argumentiert, dass ein geeignet konzipiertes Studienbeitragsmodell erstens zusätzliche Mittel in die Hochschulbildung lenkt und zweitens zu produktiveren Humankapitalinvestitionen führt, ohne drittens negative distributive oder die soziale Mobilität hemmende Effekte auszulösen. Ein solches Studienbeitragsmodell sollte folgende Elemente aufweisen:

1. Studienbeiträge werden nach Hochschulen und Fächergruppen differenziert erhoben.

Je nach Hochschule und Fächergruppe variieren die Kosten und Erträge eines Hochschulstudiums zum Teil erheblich. Da es sich bei einem Hochschulstudium weitgehend um eine Investition in das individuelle Humankapital handelt, deren Erträge in hohem Maße individuell vereinnahmt werden, erscheint nicht nur eine individuelle Kostenbeteiligung legitim, sondern auch eine höhere Beteiligung dort, wo höhere Kosten anfallen.

2. Studienbeiträge werden studienbegleitend entrichtet und können im Anschluss an das Studium als Werbungskosten geltend gemacht werden.

Seit geraumer Zeit wird eine Diskussion darüber geführt, ob Studienbeiträge besser studienbegleitend, oder besser nachgelagert, sprich im Anschluss an das Studium und in

Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen, entrichtet werden sollten. Dem nachgelagerten Modell wird der Vorteil zugeschrieben, dass es Angehörigen aus einkommensschwachen Haushalten den Zugang zum Hochschulstudium nicht erschwert und außerdem eine implizite Versicherung gegen Bildungsrisiken enthält, weil die tatsächliche Zahlung der Studienbeiträge vom künftigen Erwerbserfolg abhängt. Allerdings weist das nachgelagerte Modell auch einen erheblichen Nachteil auf. Die ohnehin durch Einkommensteuern ausgelösten negativen Anreizeffekte sowohl hinsichtlich der Investitionen in als auch der produktiven Verwendung von Humankapital werden durch die nachgelagerte einkommensabhängige Erhebung von Studienbeiträgen noch verschärft. Dazu gehört auch, dass sich Hochschulabsolventen gegebenenfalls durch Abwanderung ins Ausland der nachgelagerten Beitragszahlung entziehen können. Studienbegleitende Studienbeiträge sind in dieser Beziehung anreizverträglicher, weil sie die Steuerbelastung der Humankapitalnutzung nicht erhöhen. Die Gewährung eines steuerlichen Vortrags von Studienkosten als Werbungskosten reduziert sogar die Grenzbelastung und löst damit einen zusätzlichen Anreiz aus, das im Studium gebildete Humankapital im Anschluss an das Studium produktiv zu verwenden. Insbesondere wird der Anreiz verstärkt, das erworbene Humankapital im Inland einzusetzen.

3. Der Staat stellt ein ausreichendes Angebot an Studiendarlehen zur Finanzierung der Studienbeiträge und des Lebensunterhalts während des Studiums sicher.

Studienbegleitende Studienbeiträge weisen den Nachteil auf, dass Angehörigen aus einkommensschwachen Haushalten der Zugang zur Hochschulbildung aufgrund von Liquiditätsbeschränkungen erschwert wird. Um die Entscheidung für oder gegen ein Studium von den familiären Ressourcen zu entkoppeln, sollte der Staat für ein ausreichendes Angebot an Studiendarlehen sorgen, mit dem die Studierenden die Studienbeiträge und den Lebensunterhalt während des Studiums finanzieren können. Die öffentlichen Studiendarlehen sollten zudem eine Versicherungskomponente enthalten. Krankheit, Arbeitsunfähigkeit, ungewollte Arbeitslosigkeit und andere Ereignisse können dazu führen, dass sich die erwarteten Renditen einer Investition in die Hochschulbildung nicht oder nur teilweise realisieren und die Rückzahlung des Studiendarlehens erschweren. Deshalb sollte der Staat neben Studiendarlehen eine Restschuldversicherung zu einer fairen Prämie anbieten, die die Ratenzahlung oder Tilgung des Darlehens bei Eintritt des Versicherungsfalls übernimmt. Die Restschuldversicherung sollte ähnliche Steuerungsmechanismen enthalten wie gewöhnliche Versicherungen, nämlich individuelle Beteiligungen am individuellen Risiko. Damit wird dafür gesorgt, dass erstens der Anreiz nicht verschüttet wird, erfolgsorientiert zu studieren, und

zweitens der Anreiz erhalten bleibt, das gebildete Humankapital im Anschluss an das Studium produktiv zu nutzen.⁷

Das vorliegende Gutachten entwickelt das Studienbeitragsmodell in mehreren Schritten. Zunächst skizziert Kapitel 2 die gegenwärtige Situation der Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland. Kapitel 3 zeigt dann, wie der beitragspflichtige Hochschulzugang Anreize für eine bessere Studienwahl und für einen erfolgreichen Einsatz des im Studium erworbenen Humankapitals setzt und damit zu mehr Allokationseffizienz beiträgt. Kapitel 4 untersucht den Effekt von Studienbeiträgen auf die Produktionsbedingungen an Hochschulen und zeigt, wie Studienbeiträge die Produktionsbedingungen an Hochschulen verbessern können und damit einen Beitrag zu mehr Produktionseffizienz leisten. Kapitel 5 greift das Problem der sozialen Mobilität auf und untersucht, inwieweit Studienbeiträge mit dem Ziel eines ungehinderten Zugangs zur Hochschulbildung für entsprechend begabte Personen aus allen sozialen Schichten kompatibel sind. Kapitel 6 erörtert die Höhe von Studienbeiträgen. Kapitel 7 fasst die Ergebnisse zusammen und enthält einige abschließende Bemerkungen.

⁷ Ein Beiratsmitglied plädiert grundsätzlich gegen die Erhebung von Studiengebühren an staatlichen Hochschulen: „Eine lebendige Gesellschaft mehrt ihre Existenzgrundlagen. Sie sammelt Realkapital und erwirbt Wissen, ohne die ererbten Schätze zu plündern. In einer solchen Gesellschaft ist es die vornehmste Aufgabe jeder Generation, der jeweils nachfolgenden Generation einen gewachsenen Kapitalbestand und vor allem ein vermehrtes Wissen zu hinterlassen – so wie sie selbst von ihren Vorgängergenerationen Kapital und Wissen übernommen hat. Unsere Generation sollte nicht anders handeln. Was die Menge an Sachgütern angeht, sehen allerdings viele die unsere Generation im Verzug. Die öffentlichen Investitionen und Reinvestitionen sind rückläufig und die der nachkommenden Generation in Form expliziter und impliziter Staatsschulden aufgebürdeten Verpflichtungen sind eine schwere Hypothek. Umso wichtiger ist es, unser gewaltiges und insbesondere in den letzten Jahrzehnten enorm gesteigertes Wissen an die nächste Generation weiterzugeben. Es sollte an jeden Angehörigen der jungen Generation in dem Maße gehen, wie er zur Wissensaufnahme befähigt ist oder befähigt werden kann. Wenn man so will, erfüllt unsere Generation damit nichts anderes als einen wohlverstandenen Generationenvertrag – auf dass auch die nachfolgende Generation ihren Kindern das Gleiche tut. Die Beiratsmehrheit meint allerdings, dass die uns folgende Generation für ihr Wissenserbe bereits an uns zahlen soll. Dem kann sich ein Beiratsmitglied nicht anschließen.“ Soweit die Meinung dieses Beiratsmitglieds. Zwei weitere Mitglieder des Beirats sprechen sich ebenfalls gegen Studiengebühren aus: „Zwei Mitglieder des Beirats halten die Erhebung und Differenzierung von Studiengebühren für wirtschaftspolitisch und bildungsökonomisch für verfehlt. Angesichts des bereits bestehenden und sich zukünftig noch verschärfenden Mangels vor allem an naturwissenschaftlich und ingenieurwissenschaftlich ausgebildeten Fachkräften würden die Gebühren das Wirtschaftswachstum negativ beeinflussen. Auch die vorgeschlagenen, äußerst hohen Gebühren für das Medizinstudium würden keinen Beitrag zur Behebung des Ärztemangels leisten. Zudem erscheint die Differenzierung der Gebührensätze willkürlich. Es liegt auf der Hand, dass Studiengebühren zusammen mit hohen Unterbringungs- und Unterhaltskosten die Nachfrage nach akademischer Ausbildung verringern werden. Die spätere Abzugsfähigkeit der Studiengebühren als Werbungskosten im Rahmen der Einkommensteuer mindert zwar diesen Effekt ein wenig, läuft aber zugleich auf eine nachträgliche Reduzierung der Staatseinnahmen hinaus. Außerdem wirkt sich der Werbungskostenabzug einseitig zugunsten der relativ Besserverdienenden aus.“ Soweit die Auffassung dieser Beiratsmitglieder.

2. Gegenwärtige Situation

In den letzten Jahrzehnten mussten Studierende an öffentlichen Hochschulen in Deutschland keine Studienbeiträge für ein Erststudium entrichten. Im Jahr 2002 wurde diese Situation sogar durch ein bundesweites Studiengebührenverbot für ein Erststudium⁸ im Hochschulrahmengesetz rechtlich verankert. Dagegen reichten die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt eine Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht ein. Im Januar 2005 erklärte das Bundesverfassungsgericht das generelle Verbot von Studiengebühren für nichtig. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts behandelte nicht grundsätzlich die Frage, inwieweit das Hochschulstudium gebührenfrei zu sein hat oder nicht; es übertrug die Verantwortung dafür vielmehr zurück in die hochschulpolitische Zuständigkeit der Länder. Auf die zurückerlangte Gesetzgebungskompetenz reagierten die Länder unterschiedlich. Sieben Länder – Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Saarland – führten bislang allgemeine Studienbeiträge (oder -gebühren) ein, wobei in Hessen und im Saarland die allgemeinen Studienbeiträge bereits wieder abgeschafft wurden und in Nordrhein-Westfalen voraussichtlich demnächst abgeschafft werden. In den anderen Ländern ist das Erststudium nach wie vor beitragsfrei. Die Regelungen zum beitragspflichtigen Hochschulzugang sind in den einzelnen Ländern zum Teil recht verschieden. Sie variieren nicht nur in der Höhe zwischen den Ländern, sondern zum Teil auch innerhalb der Länder hinsichtlich der Art des Studiums (allgemein, Langzeitstudium, Zweitstudium) und der Art der Hochschule (Fachhochschule, Universität). Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die in den Ländern erhobenen Studienbeiträge. Neben den in Tabelle 1 genannten Besonderheiten enthalten die meisten Landesgesetze noch verschiedene sozial motivierte Klauseln. So entfällt beispielsweise in einigen Ländern die Beitragspflicht für Studierende, deren Eltern für drei oder mehr Kinder Kindergeld erhalten.

In den Ländern, die allgemeine Studienbeiträge eingeführt haben, können die Studierenden ein Studienbeitragsdarlehen bei der jeweiligen Landesbank oder bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau erhalten. Dabei handelt es sich um verzinsliche Darlehen, die bis zu einer Obergrenze von 15.000 EUR (Nordrhein-Westfalen: 10.000 EUR, Hamburg: 17.000 EUR) aufgenommen werden können. Studierende, deren Studiendarlehen zusammen mit den Schulden aus dem BAföG-Darlehen diese Grenze übersteigen, bekommen den Betrag, um den die Grenze überschritten wird, erlassen (deshalb wird der Betrag auch als Kappungsgrenze bezeichnet). Die Rückzahlung erfolgt nach dem Ende des Studiums, wenn das monatliche Nettoeinkommen eine bestimmte Grenze überschritten hat. In der Regel orientiert sich dessen

⁸ In Deutschland befindet sich im Erststudium, wer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule mit Sitz in Deutschland immatrikuliert ist und noch über keinen berufsqualifizierenden Hochschulabschluss verfügt. Der Abschluss Bachelor wird dabei nicht als berufsqualifizierender Abschluss eines Erststudiums gewertet.

Höhe an dem Mindesteinkommen, das für die Rückzahlung der Leistungen nach dem BAföG angesetzt wird. Rückzahlungsausfälle, die den Banken durch die Kopplung der Rückzahlung an ein Mindesteinkommen und andere Vergünstigungen entstehen, werden durch die Studienbeiträge selbst finanziert. Ein Teil der Einnahmen aus Studienbeiträgen fließt dazu nicht an die Hochschulen, sondern in entsprechende Ausfallfonds.

Tabelle 1: Studienbeiträge an öffentlichen Hochschulen

	Typ	Höhe pro Semester in EUR	Besonderheiten
Baden-Württemberg	allgemeine	500	
Bayern	allgemeine	höchstens 500	mind. 100 EUR an Fachhochschulen, mind. 300 EUR an Universitäten
Berlin	-		
Brandenburg	-		
Bremen	Langzeitstudium	500	
Hamburg	allgemeine	375	
Hessen	allgemeine Langzeitstudium	500 900	abgeschafft zum Wintersemester 2008/09
Mecklenburg-Vorpommern	-		
Niedersachsen	allgemeine Langzeitstudium	500 600 bis 800	
Nordrhein-Westfalen	allgemeine	0 bis 500	von der Hochschule abhängig
Rheinland-Pfalz	Langzeitstudium und Zweitstudium	650	
Saarland	allgemeine	500	300 EUR 1./2. Semester, abgeschafft zum Sommersemester 2010
Sachsen	Zweitstudium	300 bis 450	von der Hochschule abhängig
Sachsen-Anhalt.	Langzeitstudium	500	
Schleswig-Holstein	-		
Thüringen	Langzeitstudium	500	

Die monatlichen Rückzahlungsraten sind in den Ländern unterschiedlich. In Baden-Württemberg beispielsweise sind nur monatliche Raten in Höhe von 50, 100 oder 150 EUR möglich. In Bayern und im Saarland beginnt die monatliche Mindestrate bereits bei 20 EUR. Besonderheiten hinsichtlich der Verzinsung der Studienbeitragsdarlehen bestehen in Hamburg und im Saarland. In Hamburg werden den Studierenden die Studienbeiträge seit dem Wintersemester 2008/09 während des Studiums auf Antrag zinsfrei gestundet. Den Gegenwert der gestundeten Beiträge überweist die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt an die Hochschulen. Die Bezahlung der gestundeten Beiträge erfolgt nach Beendigung des Studiums, wenn das jährliche Bruttoeinkommen 30.000 EUR übersteigt.⁹ Im Saarland ist das Studienbeitragsdarlehen während des Studiums und zwei Jahre danach zinsfrei. Am 20. März 2009 wurde die Zinsfreiheit von der Landesregierung verkündet. Sie erstreckt sich rückwirkend auch auf bereits aufgenommene Darlehen.

Neben dem Studienbeitragsdarlehen können Studierende bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau einen Studienkredit zur Finanzierung ihres Lebensunterhaltes während des Erststudiums aufnehmen. Im Rahmen des Studiendarlehens können monatliche Auszahlungen zwischen 100 und 650 EUR vereinbart werden. Die Auszahlungsphase beträgt in der Regel höchstens fünf Jahre, kann aber auf Antrag um bis zu zwei weitere Jahre verlängert werden. Der Studienkredit wird marktüblich verzinst. Seine Bewilligung erfolgt unabhängig vom Einkommen und Vermögen des Studierenden und dessen Eltern. Sicherheiten sind nicht erforderlich. Die Rückzahlung beginnt 6 bis maximal 23 Monate nach dem Ende der Auszahlungsphase. Die Rückzahlungsphase soll in der Regel 10 Jahre dauern, kann aber auf bis zu 25 Jahre ausgedehnt werden.¹⁰

Insgesamt sind die Möglichkeiten, sowohl die Studienbeiträge als auch die Lebenshaltungskosten während des Studiums mit Darlehen zu finanzieren, in Deutschland inzwischen beträchtlich.¹¹ Zudem gibt es verschiedene Angebote, Stipendien zur zumindest teilweisen Finanzierung des Studiums zu erhalten. Gleichwohl ist die finanzielle Beteiligung der Studierenden an den Kosten ihres Studiums auch nach Einführung von allgemeinen Studienbeiträgen in einigen Ländern in den meisten Studienrichtungen eher gering.

Tabelle 2 enthält Informationen über die jährlichen auf die Lehre bezogenen Ausgaben der Hochschulen je Studierenden für verschiedene Fächergruppen und Hochschularten. Bezugsjahr

⁹ Bemerkenswerterweise hat bisher rund ein Drittel der stundungsberechtigten Studierenden von der Möglichkeit der Stundung keinen Gebrauch gemacht. Siehe dazu die Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Philipp-Sebastian Kühn (SPD) vom 08.01.09 und Antwort des Senats, www.buergerschaft-hh.de/Parldok/Cache/2C5088DC60A4863022F28A0C.pdf

¹⁰ Siehe Kreditanstalt für Wiederaufbau (2008), Merkblatt – KfW-Studienkredit (174).

¹¹ Neben der Kreditanstalt für Wiederaufbau haben auch private Banken verschiedene Studiendarlehen in ihrem Angebot.

ist das Jahr 2006, sprich jenes Jahr, in dem das Erststudium an allen öffentlichen Hochschulen in Deutschland letztmalig beitragsfrei war. Bei den Ausgaben handelt es sich um die laufenden Grundmittel, die die Hochschulträger, also in der Regel die Länder, den Hochschulen für Lehre und Forschung zur Verfügung stellen, abzüglich der Grundmittel, die der Forschung zugerechnet werden. Die laufenden Grundmittel enthalten keine Investitionsausgaben. Die laufenden Grundmittel werden zwar auch für die Unterhaltung von Grundstücken und Gebäuden verwandt. Gleichwohl werden die Kosten für deren Nutzung durch die laufenden Grundmittel nur unvollständig abgebildet, da weder Abschreibungen auf eigene Immobilien noch kalkulatorische Mieten für deren Nutzung Berücksichtigung finden.

Tabelle 2: Kosten des Studiums

Hochschulart / Fächergruppe	Jährliche Kosten eines Studienplatzes
	in EUR
Universitäten	5.760
<i>davon:</i>	
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	3.140
Sprach- und Kulturwissenschaften	4.070
Ingenieurwissenschaften	5.690
Mathematik und Naturwissenschaften	5.720
Humanmedizin	25.970
Fachhochschulen	3.790

Quelle: Statistisches Bundesamt (2008), Bildung und Kultur – Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen, Fachserie 11, Reihe 4.3.2, Wiesbaden.

Die Lehrausgaben werden mithilfe so genannter Forschungs- und Entwicklungskoeffizienten von den Forschungsausgaben getrennt. Diese Koeffizienten bestimmen sich nach der für die Lehre und andere Nichtforschungstätigkeiten aufgewendeten

Zeit an den Hochschulen, wobei der Umfang des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals, der Lehrverpflichtungen, der zu betreuenden Studierenden und der abgelegten Prüfungen in die Berechnungen eingehen. Die Forschungs- und Entwicklungskoeffizienten variieren zwischen den Hochschularten und den Fächergruppen. Sie reichen von einheitlich 5 Prozent der laufenden Grundmittel an den Fachhochschulen bis zu 42 Prozent in den Ingenieurwissenschaften an den Universitäten.¹²

Die in Tabelle 2 aufgelisteten Kosten des Studiums messen nicht die vollen jährlichen durchschnittlichen Kosten in der Lehre pro Studierenden, da die sachlichen Investitionen an den Hochschulen darin nicht erfasst sind und die Kosten für die Nutzung von Grundstücken und Gebäuden nur in Form von Ausgaben für angemietete Immobilien und für Instandhaltungsausgaben Berücksichtigung finden. Sie stellen deshalb eine Untergrenze für die durchschnittlichen jährlichen Kosten des Studiums dar. Die tatsächlichen Kosten des Studiums dürften in der Regel höher ausfallen.¹³

Tabelle 2 zeigt, dass die jährlichen Ausgaben pro Studierenden je nach Hochschulart und Fächergruppe zum Teil erheblich variieren. Ein zusätzlicher Studierender der Rechts-, Wirtschafts-, oder Sozialwissenschaften führt zu zusätzlichen jährlichen Ausgaben in Höhe von 3.140 EUR, ein zusätzlicher Studierender der Humanmedizin mit 25.970 EUR zu dem mehr als achtfachen. Die Sprach- und Kulturwissenschaften sind zwar ähnlich wenig geräte- und materialintensiv wie die Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Dass dort gleichwohl höhere Ausgaben anfallen, hat neben der dortigen kleineren Relation von Studierenden zu Lehrenden mit dem geringen Forschungs- und Entwicklungskoeffizienten zu tun, der dieser Fächergruppe zugerechnet wird.

Im Jahr 2006 hätte sich ein Studierender der Rechts-, Wirtschafts- oder Sozialwissenschaften an einer Universität mit einem Studienbeitrag in Höhe von 500 EUR pro Semester mit rund 32 Prozent an den Kosten seines Studiums beteiligt; ein Studierender der

¹² Der Forschungs- und Entwicklungskoeffizient für die Universitäten insgesamt wurde als gewogener Durchschnitt der Forschungs- und Entwicklungskoeffizienten in den einzelnen Fächergruppen bestimmt. Als Gewichte wurden die relativen Anteile der Studierenden in den einzelnen Fächergruppen an den Universitätsstudierenden insgesamt verwendet.

¹³ Neben den Kosten für die Nutzung eigener Gebäude und Grundstücke und den Investitionsausgaben bleiben auch weitere studiumsspezifische Leistungen unberücksichtigt. Dazu gehören Leistungen nach dem BAföG, Wohnraumförderung für Studierende, Hochbegabtenförderung, Zuschüsse an Studentenwerke, Zuschüsse für den Studierendenaustausch, Zuschüsse an die Landesämter für Ausbildungsförderung, Kindergeld, das Eltern für studierende Kinder erhalten, Ausbildungsfreibeträge, die Eltern für studierende Kinder geltend machen können, sowie Anrechnungszeiten in der Rentenversicherung und insbesondere in der Beamtenversorgung. Für eine umfassende Ermittlung der vollen Kosten des Studiums siehe Borgloh, S., F. Kupferschmidt und B.U. Wigger (2008), Verteilungseffekte der öffentlichen Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland: Eine Längsschnittbetrachtung auf der Basis des Sozioökonomischen Panels, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 228, 25-48.

Humanmedizin mit rund 3 Prozent. Gemittelt über alle Fächergruppen hätte die Beteiligung der Studierenden an den Universitäten bei 17 Prozent gelegen und an den Fachhochschulen bei 26 Prozent.

3. Allokative Effekte der Finanzierung der Hochschulbildung

3.1. Marktversagen

Unter idealen Bedingungen führt marktgesteuerter Wettbewerb zu einer effizienten Verwendung der wirtschaftlich nutzbaren Ressourcen. Diese Aussage gilt für Gütermärkte sowie für Arbeits- und Kapitalmärkte, aber auch für den Markt für Bildung. Sind die Bedingungen freilich nicht ideal, droht so genanntes Marktversagen. Mit Marktversagen lässt sich grundsätzlich eine effizienzorientierte allokative Rolle für den Staat begründen. Das gilt jedenfalls dann, wenn der Staat mit Hilfe der ihm zur Verfügung stehenden Zwangsmittel ein besseres Ergebnis erzielen kann als private Märkte.

Vier mögliche Gründe für Marktversagen im Bereich der Hochschulbildung lassen sich anführen. Erstens könnte die Hochschulbildung Merkmale eines öffentlichen Gutes aufweisen. Zweitens könnte die Hochschulbildung positive externe Effekte auslösen. Drittens könnten die Märkte zur Vorfinanzierung der Hochschulbildung unvollkommen sein. Schließlich könnten viertens Märkte zur Versicherung von Bildungsrisiken fehlen. In diesem Abschnitt wird geprüft, ob und in welchem Umfang Marktversagen im Bereich der Hochschulbildung vorliegt und welche ökonomische Rolle des Staates sich damit verbindet. Insbesondere wird geprüft, in welchem Umfang Marktversagensargumente für eine öffentliche Finanzierung der Hochschulbildung sprechen.

3.1.1. Ist die Hochschulbildung ein öffentliches Gut?

Öffentliche Güter werden im Allgemeinen durch die beiden Eigenschaften Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit charakterisiert. Nichtrivalität kennzeichnet Güter, die gleichzeitig von mehreren Individuen genutzt werden können, ohne dass sich diese wechselseitig in der Nutzung einschränken. Nichtausschließbarkeit liegt vor, wenn einzelne Individuen von der Nutzung der betreffenden Güter nicht ausgeschlossen werden können.

Erfüllt die Hochschulbildung die Charakteristika eines öffentlichen Gutes? Personen, die nicht bereit sind, einen Preis für die Hochschulbildung zu zahlen, von der Hochschulbildung auszuschließen, erscheint vergleichsweise einfach. Der Numerus Clausus beweist, dass Ausschluss nicht nur möglich ist, sondern auch praktiziert wird. Auch Nichtrivalität besteht nur in engen Grenzen – überfüllte Hörsäle verdeutlichen das eindrucksvoll. Die Hochschulbildung weist entsprechend mehr Elemente eines privaten als eines öffentlichen Gutes auf. Von dieser Seite spricht daher kaum etwas dagegen, für die Hochschulbildung Beiträge zu erheben.

3.1.2. Löst die Hochschulbildung positive externe Effekte aus?

Ein populäres Argument, mit dem die öffentliche Finanzierung der Hochschulbildung begründet wird, behauptet, die Hochschulbildung löse positive externe Effekte aus.¹⁴ In der Tat liegen solche Effekte vor, wenn die sozialen Erträge der Hochschulbildung nicht vollständig in den Preisen enthalten sind, die in privaten Märkten für die Leistungen von Hochschulabsolventen gezahlt werden. Positive externe Effekte nicht nur der Hochschulbildung, sondern der Bildung allgemein spielen in der wachstumstheoretischen Literatur eine zentrale Rolle. Ihnen wird eine Schlüsselfunktion für das Zustandekommen von Produktivitätswachstum zugewiesen.¹⁵

Für die Bildungspolitik kann der Hinweis auf positive Externalitäten der Bildung aber nur insoweit relevant sein, als für ihre Existenz entweder eine überzeugende theoretische Begründung geliefert oder, besser noch, ein empirischer Nachweis erbracht wird. Die empirische Literatur tut sich indessen seit jeher eher schwer damit, positive externe Effekte der

¹⁴ So z.B. Dilger, A. (2000), Eine ökonomische Argumentation gegen Studiengebühren, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 29, 308-313.

¹⁵ Siehe dazu insbesondere Jones, L. E. und R. E. Manuelli (1992), Finite Lifetimes and Growth, Journal of Economic Theory, 58, 171-97.

Hochschulbildung nachzuweisen. Eindeutige Aussagen scheiterten lange an methodischen Problemen, die bei der Messung der sozialen im Unterschied zu den privaten Erträgen der Investitionen in die Bildung aufkommen.¹⁶ Ältere Studien kommen deshalb meist nicht zu eindeutigen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Frage, ob und in welchem Umfang positive externe Effekte vorliegen. Einige neuere Studien legen indessen nahe, dass die sozialen Erträge der Bildung erheblich über den privaten Erträgen liegen, also den Preisen, die für Bildung im Arbeitsmarkt gezahlt werden.¹⁷ Andere Studien ermitteln dagegen nur sehr geringe Differenzen zwischen den sozialen und privaten Erträgen der Bildung.¹⁸ Hinzu kommt, dass die empirischen Studien positive externe Effekte der Bildung, wenn überhaupt, dann eher der schulischen Bildung zurechnen als der Hochschulbildung.¹⁹ Besondere Zweifel an der Existenz bildungsbedingter externer Effekte äußern Heckman und Klenow (1997). Sie schlussfolgern, dass es für die Behauptung, die Hochschulbildung löse positive externe Effekte aus, keinerlei empirische Grundlage gebe.²⁰ Intuitiv lässt sich das leicht nachvollziehen. Zwar kommen die spezifischen Leistungen von Hochschulabsolventen der Gesellschaft und damit auch Nichtakademikern in verschiedener Weise zugute. Die damit verbundenen sozialen Erträge implizieren aber nur dann positive externe Effekte, wenn die Hochschulabsolventen für ihre Leistungen nicht ausreichend beruflich entlohnt werden. Zentral sind deshalb die Einkommensunterschiede zwischen Akademikern und Nichtakademikern. Beziehen Akademiker im Vergleich zu Nichtakademikern mit vergleichbaren Erwerbsprofilen höhere Einkommen, so stellt das Lohndifferential eine Entlohnung für die spezifischen Leistungen von Akademikern dar. Sind die Differentiale hinreichend groß, so werden die Leistungen von Akademikern durch den Marktmechanismus ausreichend internalisiert.

Freeman und Polasky (1992) liefern ein theoretisches Argument für positive Externalitäten der Bildung.²¹ Wissen weise die Eigenschaft der Nichtrivalität auf, weil die Übermittlung von Wissen an andere den Wissensstand des Übermittlers nicht mindert. Kann indessen die Übermittlung von Wissen nur von den beteiligten Personen beobachtet werden, spricht ist die Übermittlung für Dritte nicht verifizierbar, so werden Käufer von Wissen dafür nicht mehr als

¹⁶ Siehe dazu Becker, G. (1964), *Human Capital - A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, New York. Dort heißt es auf Seite 208: "Economists (and others) have generally had little success in estimating the social effects of different investments, and, unfortunately, education is no exception."

¹⁷ Siehe Lucas, R. E. (1988), *On the Mechanics of Economic Development*, *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42, und Einarsson, T. und M. H. Marquis (1996), *Note on Human Capital Externalities*, *Journal of Macroeconomics*, 18, 341-351.

¹⁸ Siehe Rauch, J. E. (1993), *Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities*, *Journal of Urban Economics*, 34, 380-400, und Acemoglu, D. und J. Angrist (2000), *How Large Are Human Capital Externalities? Evidence from Compulsory School Laws*, *NBER Macroeconomics Annual* 15, S. 9-59.

¹⁹ Positive externe Effekte der Schulbildung identifizieren beispielsweise Arnott, R. und J. Rouse (1987), *Peer Group Effects and Educational Attainment*, *Journal of Public Economics*, 32, 287-305, sowie Robertson, D. und J. Symons (2003), *Peer Group versus Schooling Effects on Educational Attainment*, *Economica*, 70, 31-53.

²⁰ Siehe Heckman, J.A. und P. Klenow (1997), *Human Capital Policy*, mimeo, University of Chicago. Eine kritische Auseinandersetzung mit der These, die Hochschulbildung löse positive externe Effekte aus, findet sich auch in van Lith, U. (1985), *Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs*, Oldenburg Verlag.

²¹ Freeman, S. und S. Polasky (1992), *Knowledge-based Growth*, *Journal of Monetary Economics*, 30, 3-24.

die reinen technischen Kosten des Wissenstransfers aufwenden wollen. Diejenigen, die sich neues Wissen aneignen, werden daher von jenen nicht ausreichend kompensiert, denen dieses neue Wissen übermittelt wird. Ineffizient geringere Investitionen in die Aneignung von neuem Wissen sind die Folge. Freilich dürfte auch dieses Argument eher auf die Schul- als auf die Hochschulbildung zutreffen. Akademiker werden ja gerade wegen ihres Wissensvorsprungs eingestellt und höher bezahlt.

Schließlich sollte berücksichtigt werden, dass der Hinweis auf positive externe Effekte der Hochschulbildung selbst dann keine Begründung für einen komplett beitragsfreien Zugang zur Hochschulbildung liefert, wenn der Markt die spezifischen Leistungen von Akademikern nicht vollständig, sondern nur teilweise einpreist. In diesem Fall ließe sich mit dem Externalitätenargument allenfalls eine öffentliche Teilfinanzierung der Hochschulbildung rechtfertigen, die zudem eher selektive, sprich nach Hochschuldisziplinen und Hochschülern differenzierende, als allgemeine Bildungssubventionen beinhaltet. Nur wenn Akademikerleistungen gar nicht in Form von höheren Akademikereinkommen entlohnt würden, ließe sich mit dem Externalitätenargument ein vollkommen beitragsfreier Zugang zur Hochschulausbildung rechtfertigen.²²

3.1.3. Unvollkommene Märkte für Bildungskredite

Als weiteres effizienzorientiertes Argument für eine öffentliche Finanzierung der Hochschulbildung (und als Einwand gegen den beitragspflichtigen Hochschulzugang) werden gelegentlich unvollkommene Märkte für Bildungskredite genannt. Die Unvollkommenheit drückt sich darin aus, dass die Nachfrage nach Bildungskrediten auf ein unzureichendes Angebot stößt. Die davon betroffenen Individuen studieren nicht oder zumindest nicht im effizienten Umfang, weil sie das Studium nicht finanzieren können. Es fehlen Ihnen die nötigen

²² Schließlich ist zu bedenken, dass die Bildung neben positiven externen Effekten auch negative externe Effekte auslösen kann – ein Zusammenhang, der freilich in der öffentlichen Bildungsfinanzierungsdiskussion eher wenig beachtet wird. Der negative externe Effekt der Bildung hat mit deren Signalcharakter zu tun. Im so genannten Signalling-Modell wird unterstellt, dass ein erworbener Bildungsgrad zwar eine hohe individuelle Arbeitsproduktivität signalisiert, diese aber nicht verursacht. Die individuelle Arbeitsproduktivität wird vielmehr von angeborenen Eigenschaften bestimmt. Zwar kennt jedes Individuum seine eigene, ihm angeborene Produktivität, potenzielle Arbeitgeber können diese aber nicht beobachten. Mit einem erworbenen Bildungsgrad haben die Individuen nun die Möglichkeit, ihre angeborene Produktivität zu signalisieren, weil es produktiveren Individuen leichter fällt, einen höheren Bildungsgrad zu erwerben als weniger produktiven. Gleichzeitig schwächen aber individuelle Investitionen in die Bildung die Signalwirkung der von anderen Individuen erworbenen Bildungsgrade – sie lösen mit anderen Worten einen negativen externen Effekt auf die Bildungserträge anderer Individuen aus. Isoliert betrachtet legt dieser Zusammenhang nahe, dass Bildungsinvestitionen sogar eher besteuert als subventioniert werden sollten. Zum Signalling-Modell siehe Spence, A. M. (1973), Job Market Signalling, *Quarterly Journal of Economics*, 87, 355-374.

Eigenmittel, und ausreichende Kredite werden Ihnen wegen mangelnder Sicherheiten nicht eingeräumt. Die Literatur spricht in diesem Zusammenhang von Liquiditätsbeschränkungen. Der tiefere Grund für solche Beschränkungen ist, dass sich mit Ansprüchen auf ein lediglich für die Zukunft erwartetes höheres Arbeitseinkommen schlecht handeln lässt. Mit anderen Worten, Humankapital taugt als Sicherheitspfand nur begrenzt. Sittliche Erwägungen ebenso wie die Gefahr opportunistischen Verhaltens machen es zu einer bestenfalls beschränkt handel- und beleihbaren Vermögensposition.

Es sind verschiedene Versuche unternommen worden, die Auswirkungen von Liquiditätsbeschränkungen auf die Bildungsbeteiligung zu belegen. Die Arbeiten von Kane (1994, 1996), Ellwood und Kane (2000) sowie Card (2001) argumentieren, dass Liquiditätsbeschränkungen in der Tat die geringe Beteiligung unterer Einkommensschichten an der Hochschulbildung erklären.²³ In einer neueren Studie entkräften Carneiro und Heckman (2002) dieses Ergebnis. Die Autoren zeigen, dass untere Einkommensklassen zwar in der Tat eine niedrigere Beteiligung an der Hochschulbildung aufweisen als obere. Diese Bildungsdisparität entsteht jedoch eher durch langfristige als durch kurzfristige Liquiditätsbeschränkungen.²⁴

Kurzfristige Liquiditätsbeschränkungen treten direkt vor der Aufnahme des Hochschulstudiums auf, wenn die vorhandenen liquiden Mittel nicht ausreichen, um die notwendigen Ausbildungskosten zu finanzieren. Langfristige Liquiditätsbeschränkungen zeigen sich nach Carneiro und Heckman (2002) vor allem darin, dass einkommensschwache und bildungsferne Eltern ihren Kindern bereits während der Kindheit nicht jene kognitiven und nichtkognitiven Fähigkeiten vermitteln können, die einen späteren Bildungserfolg erleichtern oder überhaupt erst ermöglichen. Mit US-amerikanischen Daten belegen die Autoren, dass langfristige Liquiditätsbeschränkungen die niedrigere Bildungsbeteiligung von Kindern aus unteren Einkommensklassen viel besser erklären als kurzfristige.

Für die Frage, ob Studienbeiträge die negativen Wirkungen eines unzureichenden Angebots an privaten Ausbildungskrediten verschärfen, ist der Unterschied zwischen langfristigen und kurzfristigen Liquiditätsbeschränkungen von zentraler Bedeutung. Während die negativen Effekte kurzfristiger Liquiditätsbeschränkungen auf die Bildungsbeteiligung von Angehörigen aus unteren Einkommensschichten durch eine öffentliche Finanzierung der Hochschulbildung

²³ Siehe Kane, T. (1994), College Entry by Blacks since 1970: The Role of College Costs, Family Background and the Returns to Education, *Journal of Political Economy*, 102, 878-911. Kane, T. (1996), College Costs, Borrowing Constraints, and the Timing of College Entry, *Eastern Economic Journal*, 22, 181-194. Ellwood, D. und T. Kane (2000), Who is Getting a College Education?: Family Background and the Growing Gaps in Enrolment, in: S. Danziger und J. Waldfogel (Hrsg.), *Securing the Future*. Russell Sage, New York. Card, D. (2001), Estimating the Returns to Schooling: Progress on some Persistent Econometric Problems, *Econometrica*, 69, 1127-1260.

²⁴ Siehe Carneiro, P. und J. Heckman, (2002), The Evidence on Credit Constraints in Post Secondary Schooling, *Economic Journal*, 112, 705-734.

unwirksam gemacht werden können, bleiben die negativen Effekte langfristiger Beschränkungen davon im Wesentlichen unberührt. Durch die Beitragsfreiheit des Studiums lassen sich die langfristigen Effekte nicht korrigieren. Die öffentliche Finanzierung der Hochschulbildung kann allenfalls kurzfristige Liquiditätsbeschränkungen ausgleichen.

Schließlich sollte beachtet werden, dass die öffentliche Finanzierung der Hochschulbildung nicht die einzige Möglichkeit darstellt, die negativen Auswirkungen von Liquiditätsbeschränkungen auf die Bildungsnachfrage von Angehörigen unterer Einkommenschichten zu verringern, selbst wenn die Liquiditätsbeschränkungen kurzfristiger Natur sind. Anstelle des unentgeltlichen Zugangs zur Hochschulbildung könnte der Staat durch öffentlich bereitgestellte Bildungsdarlehen die ansonsten zu geringe Bildungsnachfrage steigern. In Kapitel 5 dieses Gutachtens wird detaillierter erörtert, wie mit Bildungsdarlehen Liquiditätsbeschränkungen bei der Finanzierung von Studienbeiträgen beseitigt werden können und welche Erfahrungen vor allem die Vereinigten Staaten damit bisher gemacht haben.

3.1.4. Fehlende Versicherungsmärkte

Eine öffentliche Darlehensgewährung wirft die Frage auf, wer für notleidende Kredite gerade stehen soll. Der individuelle Ertrag einer Hochschulbildung ist im Allgemeinen unsicher. Weder haben Studierende Gewissheit darüber, ob sie die Ausbildung an einer Hochschule überhaupt erfolgreich abschließen, noch darüber, welches Einkommen sie im Anschluss an ihr Studium erzielen werden. Renditen der Hochschulbildung weisen im Allgemeinen eine sehr hohe Varianz auf, weil manche Studenten ihr Studium nicht abschließen, Einkommensdifferenzen zwischen Hochschulabsolventen sehr ausgeprägt sind und darüber hinaus auch für Akademiker ein zwar vermindertes aber gleichwohl verbleibendes Arbeitslosigkeitsrisiko besteht.²⁵ Es gibt also ein nicht unerhebliches Risiko, dass diejenigen, die ein Bildungsdarlehen in Anspruch nehmen, dieses nicht ordnungsgemäß zurückzahlen können. Die öffentliche Gewährung von Darlehen verändert ein solches Ausfallrisiko nicht per se. Sie wirft aber die Frage auf, wie mit ihm umzugehen ist. Insistierte man unter allen Umständen auf der Bedienung eingegangener Darlehensverpflichtungen, würde ein nicht unerhebliches Investitionshindernis resultieren. Die Darlehensnehmer würden bei der Entscheidung über den Umfang ihrer Bildungsinvestitionen nicht mit den objektiv zu erwartenden (Grenz-)Erträgen rechnen, sondern mit einem Risikoabschlag kalkulieren und nicht im wünschenswerten Umfang in ihre Ausbildung investieren.

²⁵ Auf die hohe Varianz der Bildungsrenditen hat bereits Becker (1964) a. a. O., S. 105ff. hingewiesen. Diese Beobachtung wird durch neuere Studien unterstützt. Siehe z.B. Miller, P. und P. Volker (1993), Youth Wages, Risk, and Tertiary Finance Arrangements, *Economic Record*, 69, 20-33.

Dabei ist die Annahme plausibel, dass Bildungsertragsrisiken im versicherungstechnischen Sinne unabhängige Risiken sind. Ein positiver Ertrag bei einer Person A erlaubt im Einzelfall keinen Rückschluss auf den Ertrag bei einer Person B. Aus gesellschaftlicher Perspektive kommt es daher nur auf die zu erwartenden Bildungserträge an. Grundsätzlich sollte so lange in die Hochschulbildung investiert werden, bis der im Durchschnitt realisierte Grenzertrag den Grenzkosten entspricht. Ein Finanzierungsmodell, das dem Unsicherheitsaspekt der Hochschulbildung explizit Rechnung trägt, kombiniert es mit einer Versicherung des Bildungsertrags. Zwar finanzieren die Hochschüler ihr Studium dann grundsätzlich selbst, die Rückzahlung der aufgenommenen Bildungsdarlehen hängt aber vom Studienerfolg ab. Das Finanzierungsmodell besteht also darin, die Hochschüler in erfolgsabhängiger Weise an den Kosten ihrer Ausbildung zu beteiligen.²⁶

Würde die Gewährung von Bildungsdarlehen mit der Übereignung dinglicher Sicherheiten verknüpft, könnten auch private Unternehmen die Versicherung des Bildungsertrages übernehmen. Da aber die Darlehensgewährung nicht an Sicherheiten gebunden werden soll, muss der Staat einspringen. Nur er verfügt über die nötigen Zwangsmittel, um einen Versicherungsausgleich ex post durchzusetzen. Allerdings stellt sich dabei die Frage nach der Höhe der Versicherungsdeckung. In der wohlfahrtsökonomischen Referenzsituation stellt die erstbeste Deckung eine Vollversicherung dar, die den Individuen das Bildungsertragsrisiko vollständig abnimmt. In diesem Fall wird jegliche Unterinvestition in die Hochschulbildung vermieden, da die Studierenden keinem Ertragsrisiko ausgesetzt sind. Als Folge kommt es bei Bildungsentscheidungen zu der gesellschaftlich wünschenswerten Angleichung der zu erwartenden Grenzerträge mit den zu erwartenden Grenzkosten. Voraussetzung für die Vollversicherung ist jedoch, dass die Versicherten weder ihre tatsächlichen Begabungen noch ihre Anstrengungen im Studium und danach vor dem Versicherer verbergen können. Die öffentliche Versicherung müsste mit anderen Worten vollständige Informationen in dem Sinne haben, dass sie sowohl die individuellen Bildungsertragsrisiken kennt, als auch die persönlichen Anstrengungen beim Erwerb des Humankapitals und seiner Nutzung beobachten kann.

Eine öffentliche Versicherung verfügt jedoch realistischerweise nicht über so umfassende Informationen, und so muss eine zweitbeste Lösung Steuerungsmechanismen vorsehen, die der Tatsache Rechnung tragen, dass der Versicherungsvertrag weder auf das individuelle Bildungsertragsrisiko noch auf die persönlichen Studienanstrengungen abstellen kann. Ähnlich wie bei der Versicherung anderer Risiken besteht allerdings auch für den Staat als Versicherer

²⁶ Siehe Wigger, B.U. und R.K. von Weizsäcker (2001), Risk, Resources, and Education, IMF Staff Papers, 48, 547-560. Das in Kapitel 6 dieses Gutachtens näher erläuterte australische Higher Education Loan Programme enthält konzeptionell Elemente eines öffentlichen Bildungsversicherungsmodells.

von Ausbildungsrisiken die Möglichkeit, das Verhalten der Versicherten über Selbstbehalte zu steuern. Individuelle Beteiligungen am Ausbildungsrisiko reduzieren sowohl so genanntes ex ante als auch so genanntes ex post moral hazard der Studierenden. Ex ante moral hazard meint, dass die Studierenden bei voller Übernahme des Ausbildungsrisikos durch den Staat keinen ausreichenden Anreiz haben, erfolgsorientiert zu studieren. Ex post moral hazard besagt, dass die Studierenden nach Abschluss des Studiums keinen ausreichenden Anreiz haben, das erworbene Humankapital erfolgsorientiert einzusetzen. Durch eine individuelle Beteiligung am Ausbildungsrisiko kann sowohl ex ante als auch ex post moral hazard eingedämmt werden.

3.2. Bildungsinvestitionen und Einkommensteuern

Positive externe Effekte, unzureichende Angebote an Ausbildungskrediten und fehlende Versicherungsmöglichkeiten gegen Ertragsrisiken bergen das Problem von Marktversagen im Bildungsbereich und mögen jeweils für sich genommen auf eine ökonomische Rolle des Staates bei der Finanzierung der Hochschulbildung verweisen. Keiner der Ansätze rechtfertigt indessen eine umfassende oder sogar vollständige öffentliche Übernahme der anfallenden Bildungskosten. Mit Marktversagensargumenten lässt sich daher ein beitragsfreier Zugang zum Hochschulstudium nicht überzeugend begründen.

Effizienzorientierte Argumente für eine öffentliche Rolle bei der Finanzierung der Hochschulbildung beschränken sich aber nicht auf das Vorliegen von Marktversagen. Daneben gibt es Argumente, die eine öffentliche Finanzierungsrolle in den Kontext umverteilungsmotivierter und deshalb allokativ verzerrender Einkommensteuern stellen. Dabei spielen die negativen Anreizeffekte, die Steuersysteme mit positiven Grenzsteuersätzen sowohl auf das Arbeitsangebot als auch auf die Bildungsbereitschaft auslösen, eine besondere Rolle.

Trostel (1993) hat gezeigt, dass Einkommensteuern einen negativen Effekt auf die Bereitschaft auslösen, in die Hochschulbildung zu investieren.²⁷ Der negative Effekt wirkt sich dabei erheblich stärker auf die ausgabenwirksamen Investitionen in die Hochschulbildung aus als auf die Zeit, die für die Hochschulbildung aufgebracht wird. Einkommensteuern reduzieren demnach die privaten Investitionen in die Hochschulbildung und verzerren den Mix aus ausgabenwirksamen und zeitlichen Aufwendungen. Auf diesen Ergebnissen aufbauend zeigt Trostel (1996), dass sich mit öffentlichen Subventionen auf die Hochschulbildung die

²⁷ Siehe Trostel, P.A. (1993), The Effect of Taxation on Human Capital, Journal of Political Economy, 101, 327-350.

steuerbedingten Effizienzverluste reduzieren lassen.²⁸ In einem ähnlichen Modellrahmen schlussfolgern Bovenberg und Jacobs (2005) sogar, dass verzerrende Einkommensteuern und Bildungssubventionen so eng miteinander verbunden seien wie „Siamesische Zwillinge“.²⁹ Das vorliegende Gutachten greift das Steuerargument für eine staatliche Beteiligung an den Kosten der Hochschulbildung auf. In Kapitel 6 wird gezeigt, dass eine staatliche Beteiligung an den Studienkosten mit dem Ziel begründet werden kann, die verzerrende Wirkung zu neutralisieren, die die progressive Einkommensbesteuerung auf die Entscheidung zu studieren ausübt.

Ein zweiter Argumentationsstrang, der an umverteilende Einkommensteuern eine öffentliche Rolle in der Finanzierung der Hochschulbildung koppelt, stellt auf so genannte Zeitinkonsistenzprobleme ab. Es wird ein umverteilender Staat unterstellt, der sich nicht glaubwürdig selbst daran binden kann, jene Individuen nicht übermäßig zu besteuern, die dank ihrer Bildungsanstrengungen ein hohes Einkommen erzielen. Dadurch wird auf der individuellen Ebene der Anreiz, entsprechende Investitionen zu tätigen, von vornherein unterminiert. Mit einer öffentlichen Finanzierung der Hochschulbildung kann das Zeitinkonsistenzproblem des umverteilenden Staates entschärft werden.³⁰ Können sich die gut ausgebildeten Individuen freilich dem übermäßigen Steuerzugriff des Staates – etwa durch Auswanderung – entziehen, so verliert das Zeitinkonsistenzproblem und in der Folge das Argument für die öffentliche Bildungsfinanzierung an Bedeutung.³¹

Zwar liefern steuerbasierte Argumente eine Begründung für eine staatliche Beteiligung an den Kosten der Hochschulbildung. Sie rechtfertigen aber kaum die aktuelle Bildungsfinanzierungspraxis. Jene sieht nämlich zumindest an denjenigen Hochschulen in Deutschland, die bisher keine Studienbeiträge erheben, so aus, dass der Staat die Studienplatzkosten vollständig selbst trägt und nicht etwa privat finanzierte und steuerlich verzerrte Bildungsinvestitionen lediglich subventioniert. Die unentgeltliche Bereitstellung von Studienplätzen ist ein untaugliches Instrument, um steuerlich verzerrte private Investitionen in die Hochschulbildung zu korrigieren. Die unentgeltliche Bereitstellung birgt sogar die Gefahr, private Bildungsanstrengungen zu verdrängen. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass es erst dann zu insgesamt höheren Bildungsinvestitionen kommt, wenn die öffentliche

²⁸ Siehe Trostel, P.A. (1996), Should Education Be Subsidized?, *Public Finance Quarterly*, 24, 3-24.

²⁹ Bovenberg, L. und B. Jacobs (2005), Redistribution and Education Subsidies are Siamese Twins, *Journal of Public Economics*, 89, 2005-2035. Richter, W.F. (2009), Taxing Education in Ramsey's Tradition, *Journal of Public Economics*, 93, 1254-1260, entwickelt optimale Besteuerungsregeln von Humankapitalerträgen in einem Ramsey-Modell. Wigger, B. U. (2004a), Are Higher Education Subsidies Second Best? *Scandinavian Journal of Economics*, 106, 65-82, untersucht die Wohlfahrtswirkung von Bildungssubventionen im Kontext optimaler nichtlinearer Steuern.

³⁰ Siehe Boadway, R., N. Marceau und M. Marchand (1996), Investment in Education and the Time Inconsistency of Redistributive Tax Policy, *Economica*, 63, 171-189, sowie Konrad, K.A. (2001), Privacy and Time Inconsistent Optimal Labor Income Taxation, *Journal of Public Economics*, 79, 503-519.

³¹ Andersson, F. und K.A. Konrad (2003), Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States, *Journal of Public Economics*, 87, 1539-1555.

Finanzierung die private vollständig verdrängt hat. Weil aber die öffentlichen Mittel durch Steuern aufgebracht werden müssen, werden zusätzliche effizienzmindernde Verzerrungen ausgelöst. Deshalb ist von der unentgeltlichen Bereitstellung von Studienplätzen im Unterschied zur Subventionierung der Kosten kaum zu erwarten, dass sich damit im Kontext verzerrender Einkommensteuern Effizienzverbesserungen erzielen lassen.³²

4. Die Steuerungsfunktion von Studienbeiträgen

Die Überlegungen im vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass der Hinweis auf Marktversagen keine überzeugenden Argumente für einen beitragsfreien Zugang zum Hochschulstudium liefert. Auch Steuern, die die Bildungsentscheidung verzerren, begründen keine Beitragsfreiheit, sondern liefern allenfalls ein Argument dafür, dass Studienbeiträge nicht kostendeckend sein müssen und dass insoweit eine Subventionierung der Hochschulbildung angebracht ist. Entsprechende Erwägungen zielen auf die Nachfrage nach Hochschulbildung. Da die Nachfrage durch ein entsprechendes Angebot bedient sein will, nimmt das vorliegende Kapitel die Angebotsseite der Hochschulbildung in den Blick. Es wird gezeigt, dass die angebotsseitige Perspektive nicht nur keine Einwände gegen Studienbeiträge liefert, sondern dass sie die Argumente für Studienbeiträge sogar verstärkt.

4.1. Studienbeiträge und die Qualität der Hochschulbildung

Öffentliche Einrichtungen und Verwaltungen treffen im Unterschied zu erwerbswirtschaftlich agierenden Unternehmen ihre Produktionsentscheidungen in der Regel nicht erlösorientiert, sondern durch Rationierung der angebotenen Mengen. Die damit verbundenen Effizienzprobleme sind in der Praxis wohlbekannt und in der so genannten Public-Management-Literatur breit dokumentiert.³³ Typischerweise wird bei Mengenrationierung der kostenoptimale Input-Output-Mix verfehlt. Statt die Produktionsabläufe an effizienten Input-Output-Relationen auszurichten, wird der Mitteleinsatz aus budgetären Spielräumen und verwaltungstechnischen Regelbindungen abgeleitet. Oft genügt allein die ordnungsgemäße Verwendung zugewiesener Budgets als Ausweis eines adäquaten Mitteleinsatzes, ohne dass

³² Siehe Wigger, B.U. (2004), Subventionierung versus öffentliche Bereitstellung der Hochschulbildung und die Rolle der Einkommensbesteuerung, in: W. Franz, H.-J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), Bildung, Mohr Siebeck, Tübingen. 227-246.

³³ Siehe z.B. Lane, J.-E. (2000), New Public Management, London: Routledge.

kontrolliert würde, ob und inwieweit die eingesetzten Mittel tatsächlich bestmöglich zur Zielerreichung beigetragen haben.

Öffentliche Hochschulen unterscheiden sich darin nicht von anderen Einrichtungen der öffentlichen Leistungserbringung. Institutionelle und rechtliche Vorgaben bestimmen auch dort die Kosten- und Angebotsstrukturen. Nachfrageorientierte Anreize, wie sie für erwerbswirtschaftlich agierende Unternehmen prägend sind, fehlen oder haben zumindest keine institutionelle Verankerung. Sowohl das Dienstrecht als auch das Haushaltsrecht engen die Hochschulverwaltungen in ihrem betriebswirtschaftlichen Gestaltungsspielraum ein.³⁴

Mengenrationierungsmechanismen begünstigen freilich nicht nur einen eher regelgebundenen denn ergebnisorientierten Mitteleinsatz. Ein weiteres prägendes Merkmal ist die schlechte Messbarkeit der Zielerreichung, und zwar insbesondere deshalb, weil dafür keine Marktpreise erhoben oder durchgesetzt werden. Für ein Studium, das zum Nulltarif angeboten wird, existieren selbstredend keine Preise, die Auskunft über Begehrtheit und Knappheit geben könnten. Es fehlt aber auch an sonstigen Kennzahlen, die den Erfolg einer Hochschule hinsichtlich der Ausbildung ihrer Studierenden ähnlich transparent machen könnten wie Preise in Gütermärkten.

Die mangelnde Messbarkeit der Zielerreichung wiederum bedeutet, dass mit Mengenrationierung nicht nur eine ineffiziente Kostenstruktur verbunden ist. Oft mangelt es sogar überhaupt an einer genaueren Kenntnis der Kostenstruktur, weil eine Kostenfunktion, die den Wert der eingesetzten Inputs auf den Wert der Outputs abbildet, nicht einmal theoretisch, geschweige denn für die Praxis der Kostenrechnung relevant dargestellt werden kann.

Der Verzicht auf eine preisliche Steuerung verursacht schließlich sowohl zwischen den Hochschulen als auch innerhalb der Hochschulen ineffiziente Produktionsentscheidungen. Da die Notwendigkeit entfällt, mit Studienbeiträgen Kostendeckungsbeiträge zu erzielen, können sich ineffiziente Strukturen behaupten, wie sie beispielsweise an dem krassen Nebeneinander von über- und unterausgelasteten Studiengängen sichtbar werden. Wenn Preise fehlen und ein Studium kostenlos angeboten wird, dann verliert die Nachfrage für Angebotsentscheidungen an Bedeutung. Dabei ist ein preisvermittelter Wettbewerb zwischen Hochschulen durchaus möglich, da das Gut Hochschulbildung, wie bereits im vorangegangenen Kapitel dargelegt, die entscheidenden Merkmale eines privaten Gutes teilt und daher prinzipiell Marktpreise dafür durchsetzbar sind. Studienbeiträge könnten zumindest teilweise die Produktion steuernde

³⁴ Siehe dazu auch Wigger, B. U. (2004), Public versus Private Production of Government Services, Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 74, 53-67.

Funktion von Marktpreisen übernehmen und damit einen Beitrag zu einer stärkeren Nachfrageorientierung im Hochschulbereich leisten.

4.2. Studienbeiträge und Preisrationierung

In öffentlichen Institutionen wird Qualität traditionell mit Recht- und Ordnungsmäßigkeit gleichgesetzt.³⁵ Dabei sollte sich die Qualität eher an den spezifischen Erwartungen der Leistungsbezieher („Kunden“) orientieren. Eine Kundenorientierung der öffentlichen Institutionen setzt freilich voraus, dass der Kunde Ansprüche an die öffentliche Institution nicht nur stellen darf, sondern auch durchsetzen kann. Hier dürften Studienbeiträge für den Produktionsprozess an Hochschulen eine entscheidende Rolle spielen. Dank Studienbeiträgen werden die Studierenden stärker als Kunden wahrgenommen, deren Erwartungen es zu erfüllen oder zumindest angemessen zu berücksichtigen gilt. Studienbeiträge bewirken diesen Wahrnehmungswandel auf zweierlei Weise. Erstens führen sie zu einer höheren finanziellen Autonomie der Universitäten, was wiederum eine direktere Verantwortung für die Gestaltung des Leistungsangebotes zur Folge hat. Zweitens werden Beitrag zahlende Studierende als Kunden erheblich mehr Einfluss auf die Gestaltung und Qualität der Hochschullehre nehmen können.³⁶

Für eine stärkere Kundenorientierung der Hochschulen reicht es indessen nicht, das Studium lediglich beitragspflichtig zu stellen. Die Beitragspflicht muss vielmehr mit dem Recht zur freien Auswahl von Hochschulen und Studierenden verknüpft werden. Letzteres verlangt, dass sowohl die Hochschulen ihre Studierenden als auch umgekehrt die Studierenden ihre Hochschule auswählen dürfen. Nur wenn beide Seiten ihre Entscheidungen in eigener Souveränität zu verantworten haben, kann man die gefällten Entscheidungen als Ausdruck von Wertschätzung deuten.

Die Freiheit der wechselseitigen Auswahl von Hochschulen und Studierenden ist wichtig, weil die Studienangebote ebenso wie die Studierfähigkeiten stark variieren und eine möglichst hohe Passgenauigkeit wünschenswert ist. Auch bei diesem Steuerungsproblem übernehmen

³⁵ Siehe z.B. Schedler, K. und Proeller, I. (2003), *New Public Management*, 2. Auflage, Bern usw.: Paul Haupt, S. 69ff.

³⁶ Dass Studienbeiträge zu besseren Leistungen für die Studierenden führen sollten, haben auch die Leistungsanbieter längst erkannt. So steht etwa in dem Bericht der Projektgruppe ExcellenTUM der Technischen Universität München: „Der Beitrag [der Studierenden] muss mit einem verbesserten Leistungspaket verbunden sein, das eine besondere Qualität der Lehre und Studienbedingungen ausmacht.“ Siehe Projektgruppe ExcellenTUM (2002), *Studienbedingungen verbessern – neue Wege der Studienfinanzierung erschließen*, Zwischenbericht der Projektgruppe vom 3. Dezember 2002, Technische Universität München, S. 13.

Studienbeiträge eine wichtige Aufgabe. Ein Studium, das qualitativ höherwertig ist als andere und das bessere Berufsperspektiven eröffnet, muss teurer sein dürfen. Andernfalls zwingt man die Hochschulen zu einer rationierenden Auswahl der Besten. Diese Konsequenz mag positiv klingen, ist aber unter Verteilungsgesichtspunkten nicht unproblematisch. Schließlich profitieren in erster Linie diejenigen Studierwilligen, die von Natur aus oder dank familiärer Förderung leistungsfähiger sind. Das Ergebnis widerspricht dem Prinzip des Sozialstaates, Gemeinlasten ebenso wie staatliche Vergünstigungen unter Beachtung der individuellen Leistungsfähigkeit zu verteilen.³⁷

Schließlich muss darauf hingewiesen werden, dass nicht kostendeckende Studienbeiträge in einer mobilen Welt nicht im nationalen Interesse sind. Sie kommen einer Einladung an ausländische Bürger gleich, sich zu Lasten des deutschen Steuerzahlers ausbilden zu lassen. Das mag so lange in Ordnung gehen, wie die Zahl ausländischer Studierender klein ist. In dem Maße wie die Mobilität von Ausbildungswilligen international zunimmt und eine Hochschulausbildung in Deutschland attraktiv ist, werden indessen volkswirtschaftliche Ressourcen verschenkt. Nun könnte man angesichts solcher Perspektiven den Gedanken erwägen, Studienbeiträge lediglich von ausländischen Bürgern zu erheben, genauer von Bürgern, die in Deutschland niemals Steuern zahlen. Dieser Weg ist aber zumindest in der Europäischen Union nicht gangbar. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verbietet in Artikel 18 jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Der Verzicht auf Studienbeiträge wäre also in Deutschland nur zukunftsfähig, wenn er zumindest europaweit verwirklicht würde. Wegen der zuvor dargelegten problematischen Auswirkungen ist aber zu hoffen, dass Europa diesen Weg nicht einschlägt.

5. Beitragspflicht und soziale Mobilität

Die beiden vorgegangenen Kapitel haben gezeigt, dass aus effizienzorientierter Perspektive vieles für und kaum etwas gegen einen beitragspflichtigen Hochschulzugang spricht. Gleichwohl stoßen Studienbeiträge besonders bei den Studierenden, aber auch in Teilen der sonstigen Bevölkerung auf große Ablehnung. Begründet wird die Ablehnung indessen weniger mit effizienzorientierten Argumenten. Die Kritik richtet sich vielmehr gegen die den Studienbeiträgen beigemessene sozialselektive Wirkung. Demnach hielten Studienbeiträge besonders die Angehörigen aus einkommensschwächeren Bevölkerungsteilen von einem

³⁷ Ähnlich argumentieren auch Blankart, C. B., G. B. Koester und S. G. Wolf, (2005): Studiengebühren: Ein Weg aus der Bildungskrise?, Wirtschaftsdienst, 85, 93-101.

Hochschulstudium ab. Damit hemmten sie die soziale Mobilität und widersprächen dem sozialpolitischen Ziel der Chancengerechtigkeit.

Beeinträchtigen Studienbeiträge die Chancengerechtigkeit, läge damit in der Tat ein starkes Argument gegen ihre Einführung vor. Sie wären dann gerade in einem Land schwer zu rechtfertigen, in dem es schon aus anderen Gründen um die Chancengerechtigkeit im Bildungssystem nicht gut bestellt zu sein scheint. Tatsächlich liefern internationale Vergleichsstudien Hinweise darauf, dass in Deutschland mehr als in vielen anderen Ländern die soziale Herkunft über die Bildungschancen und die Studienaufnahme entscheidet - und zwar auch schon zu den Zeiten, als der Hochschulzugang deutschlandweit noch beitragsfrei war.³⁸ Eine zentrale Rolle spielt dabei der Bildungshintergrund des Elternhauses. Das verdeutlichen die Beteiligungsquoten von Angehörigen verschiedener sozialer Herkunftsgruppen und deren Anteile an den Studienanfängern.

Tabelle 3 enthält die entsprechenden Angaben für das Studienjahr 2005. Die soziale Herkunft wird darin durch die berufliche Stellung und die Ausbildung des Vaters gemessen. Mit 95 Prozent weisen die Kinder von Beamten mit Hochschulabschluss eine besonders starke Beteiligung an der Hochschulbildung auf. Ebenfalls sehr hohe Beteiligungsquoten zeigen die Kinder von Angestellten und Selbständigen mit Hochschulabschluss. Verfügt der Vater nicht über einen Hochschulabschluss, so ist die Beteiligung der Kinder in allen drei Gruppen deutlich geringer. Am niedrigsten sind die Beteiligungsquoten von Kindern aus Arbeiterfamilien. Zwar stammen 20 Prozent der Studienanfänger aus einer Arbeiterfamilie und damit ungefähr genauso viele wie aus Selbständigenfamilien und mehr als aus Beamtenfamilien. Gleichwohl sind Arbeiterkinder an den Hochschulen unterrepräsentiert, da der Anteil der Arbeiterkinder an den Jahrgängen, aus denen sich die Studienanfänger des Jahres 2005 rekrutieren, bei mehr als 40 Prozent, der Anteil der Selbständigenkinder bei 13 Prozent und der Anteil der Beamtenkinder bei 9 Prozent liegt. Die ausgeprägte soziale Selektion an deutschen Hochschulen, die die Zahlen in Tabelle 3 vermuten lassen, werden durch verschiedene ökonometrische Studien bestätigt.³⁹ Dabei zeigen sich stets dominante Effekte der elterlichen Ausbildung und des elterlichen Einkommens.

³⁸ Siehe OECD (2008) a. a. O.

³⁹ Siehe u.a. H.-P. Blossfeld (1993), Changes in Educational Opportunities in the Federal Republic of Germany, in: Shavit, Y. und H.-P. Blossfeld (Hrsg.), Persistent Inequality. Changing Educational Attainment in Thirteen Countries, Westview Press, Boulder, 51-74; Müller, W. und D. Haun (1974), Bildungsexpansion und Bildungsungleichheit, in: Glatzer, W. (Hrsg.), Einstellungen und Lebensbedingungen in Europa, Campus, Frankfurt, 225-268; Lauer, C. (2003), Family Background, Cohort and Education: A French-German Comparison Based on a Multivariate Ordered Probit Model of Educational Attainment, Labour Economics, 10, 231-251; Riphahn, T. R. und F. Schieferdecker (2008), The Transition to Tertiary Education and Parental Background over Time, Mimeo., Universität Erlangen-Nürnberg; Steiner, V. und K. Wrohlich (2008), Financial Student Aid and Enrollment into Higher Education: New Evidence from Germany, IZA Discussion Paper No. 3601.

Tabelle 3: Beteiligung an der Hochschulbildung nach beruflicher Stellung des Vaters, Studienanfängerjahrgang 2005¹⁾

Berufliche Stellung und Ausbildung des Vaters		Beteiligungsquote²⁾ in Prozent	Anteil an den Studienanfängern in Prozent³⁾
Beamte	ohne Hochschulabschluss	37	5
	mit Hochschulabschluss	95	12
Selbständige	ohne Hochschulabschluss	38	10
	mit Hochschulabschluss	88	10
Angestellte	ohne Hochschulabschluss	27	21
	mit Hochschulabschluss	76	22
Arbeiter ⁴⁾		17	20

1) Der Studienanfängerjahrgang 2005 umfasst die Studienanfänger im Sommersemester 2005 und im Wintersemester 2005/06.

2) Die Beteiligungsquote ist gruppenspezifisch definiert. Sie misst den prozentualen Anteil der Studienanfänger innerhalb einer Gruppe von Personen, die durch die berufliche Stellung des Vaters bestimmt wird.

3) Misst den prozentualen Anteil, den die Studienanfänger einer bestimmten sozialen Herkunftsgruppe an der Gesamtzahl der Studienanfänger haben. Die Zahl 5 misst beispielsweise den prozentualen Anteil der Studienanfänger, deren Vater Beamter ohne Hochschulabschluss ist.

4) Für die Gruppe der Arbeiter liegen keine nach dem Merkmal Hochschulabschluss gegliederten Angaben vor.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008), Bildung in Deutschland 2008.

Angesichts der bereits ohne Studienbeiträge ausgeprägten sozialen Selektion in der Hochschulbildung gewinnt das Argument, dass Studienbeiträge die soziale Mobilität hemmen, zusätzliche politische Relevanz. Wenn sich das Hochschulbildungssystem bereits bei beitragsfreiem Zugang als wenig chancengerecht darstellt, so sollten sicher Maßnahmen vermieden werden, welche die Chancengerechtigkeit weiter verringern. Die sozialpolitisch zentrale Frage lautet deshalb, ob Studienbeiträge die ohnehin vorliegende soziale Selektion in

der Hochschulbildung noch verstärken.⁴⁰ Für Deutschland ist die Frage indessen nicht leicht zu beantworten. Erst seit 2007 werden in einigen Bundesländern Studienbeiträge erhoben, und die Entwicklung seither erlaubt kaum zuverlässige Schlüsse. Zwar weist der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung in Auftrag gegebene Bildungsbericht 2008 darauf hin, dass die Bundesländer, die im Jahr 2007 Studienbeiträge einführten, danach in ihrer Gesamtheit einen geringeren Anstieg der Studienanfängerzahlen zu verzeichnen hatten als die Bundesländer ohne Studienbeiträge.⁴¹ Im Einzelnen entwickelten sich die Anfängerzahlen aber ganz unterschiedlich. So gab es beispielsweise im Studienbeitragsland Hamburg im Jahr 2007 einen Zuwachs von 7,4 Prozent, während in Deutschland insgesamt im selben Zeitraum nur 4 Prozent mehr Personen ein Studium begannen. Selbst wenn der geringere Zuwachs der Anfängerzahlen in den Bundesländern mit Studienbeiträgen tatsächlich durch die Studienbeiträge verursacht sein sollte, so ist damit natürlich noch nichts darüber gesagt, ob Studienbeiträge die soziale Selektion verstärken. Bisher gibt es keinen Aufschluss darüber, ob der geringere Zuwachs in den Bundesländern mit Studienbeiträgen darauf zurückzuführen ist, dass besonders Angehörige aus einkommensschwächeren oder bildungsferneren Schichten ein Studium meiden. Außerdem ist bisher auch ungeklärt, ob Angehörige aus diesen Schichten vielleicht elastischer hinsichtlich der Studienortwahl reagieren und deshalb eher in Bundesländer ohne Studienbeiträge ausweichen.⁴²

Umfangreiche Studien über die Auswirkungen von Studienbeiträgen auf die Studienneigung unterschiedlicher sozialer Gruppen liegen insbesondere für die Vereinigten Staaten vor. Ähnlich wie in Deutschland lässt sich auch in den Vereinigten Staaten eine soziale Selektion bei den Studierenden beobachten. Während 55 Prozent der Angehörigen aus Familien mit einem Einkommen aus dem obersten Quartil der Einkommensverteilung ein so genanntes Four-Year-

⁴⁰ Dass aufgrund der sozialen Selektion auch der beitragsfreie Zugang zur Hochschulbildung eine Gerechtigkeitslücke entstehen lässt, steht freilich auf einem anderen Papier. Wenn sich in ein beitragsfreies Studium insbesondere Kinder von gut ausgebildeten und einkommensstarken Eltern selektieren, so impliziert ein beitragsfreies Studium eine Umverteilung von einkommensschwachen zu einkommensstarken Haushalten. Siehe dazu Kupferschmidt, F. und B.U. Wigger (2006), Öffentliche versus private Finanzierung der Hochschulbildung: Effizienz- und Verteilungsaspekte. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 7, 285-307.

⁴¹ Siehe Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008), a. a. O., S.120.

⁴² Eine etwas andere Sicht vertritt der Monitoring-Beirat, der in Baden-Württemberg vom dortigen Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst eingesetzt worden ist, um die Auswirkungen der Einführung von Studiengebühren zu untersuchen. In einem Zwischenbericht teilt der Beirat mit: „Die Bruttostudierquote der Studienberechtigten ist zwischen 2004 und 2006 in Baden-Württemberg gesunken, von 68% auf 63%. Während jedoch die Studierquote der Akademikerkinder stabil geblieben ist (von 76% auf 74%), ist die der Kinder aus Nicht-Akademikerhaushalten von 62% auf 50% abgesunken. Dies ist ein erster Hinweis auf eine sozialgruppenspezifische Selektion, die durch die unmittelbar bevorstehende Einführung von Studiengebühren verstärkt worden ist“. Siehe Monitoring-Beirat Studiengebühren, Zwischenbericht vom 26. Mai 2008, S. 7. Indessen könnte auch hier der größere Rückgang von Nichtakademikerkindern darauf zurückzuführen sein, dass sie eher bereit sind, an eine Hochschule in einem studienbeitragsfreien Bundesland auszuweichen.

College, sprich eine den deutschen Hochschulen vergleichbare Institution besuchen, sind es im untersten Quartil der Einkommensverteilung nur 29 Prozent.⁴³

Ein recht stabiler Zusammenhang scheint hinsichtlich des Effekts von Studienbeiträgen auf die Studienneigung insgesamt, also nicht nach sozialen Gruppen gegliedert, zu bestehen. Verschiedene Studien gelangen mit unterschiedlichen Datensätzen und variierenden Schätzmethoden zu dem Ergebnis, dass die Studienanfängerzahlen um rund 5 Prozent abnehmen, wenn sich die jährlichen Studienkosten um 1.000 US-Dollar (in Preisen von 1990) erhöhen. Dieser Zusammenhang gilt in der einschlägigen Literatur inzwischen als eine Art Schätzkonsens.⁴⁴ Zwar sind die empirischen Studien, die zu diesem Konsens geführt haben, nicht ohne Kritik geblieben. Insbesondere wurde verschiedentlich bemängelt, dass die Schätzungen auf Querschnittdaten basieren, die Studienbeitragsunterschiede zwischen verschiedenen US-Bundesstaaten nutzen. Allerdings liefern auch neuere Studien, die auf Variationen von Studienbeiträgen innerhalb von US-Bundesstaaten basieren, ähnliche Größenordnungen.⁴⁵

Weniger Konsens herrscht indessen hinsichtlich der Frage, ob die Studienanfängerzahlen in einkommensschwächeren Schichten stärker zurückgehen als in einkommensstärkeren. Frühere Studien legen einen solchen sozial selektierenden Effekt von Studienbeiträgen nahe.⁴⁶ Neuere Studien können dagegen keine Evidenz dafür liefern, dass einkommensschwächere Schichten stärker auf Studienbeiträge reagieren als einkommensstärkere.⁴⁷ Deshalb lässt sich auch für die Vereinigten Staaten nicht mit Gewissheit sagen, ob Studienbeiträge die ohnehin beobachtbare soziale Selektion der Studierenden weiter verschärfen.

⁴³ Siehe Ellwood, D. und T. J. Kane (2000), Who is Getting a College Education: Family Background and the Growing Gaps in Enrollment, in: Danziger, S. und J. Waldfogel (Hrsg.), Securing the Future, Russell Sage Foundation, New York, 283-324.

⁴⁴ Erste Evidenz dafür, dass die im Jahr 2007 in Deutschland eingeführten Studienbeiträge einen ähnlichen Effekt auslösen, findet sich in Hübner, M. (2009), Do Tuition Fees Affect Enrollment Behavior? Evidence from a 'Natural Experiment' in Germany, Mimeo.

⁴⁵ Siehe dazu den Überblick von Kane, T.J. (2006), Public Intervention in Post-Secondary Education, in: Hanushek E. A. und F. Welch (Hrsg.), Handbook of the Economics of Education, Vol. 2, Elsevier, North-Holland, 1369-1401.

⁴⁶ Siehe z.B. Radner, R. und L. S. Miller (1970), Demand and Supply in U.S. Higher Education: A Progress Report, American Economic Review, 60, 326-352; Kohn, M., C. F. Manski und D. Mundel (1976), An Empirical Investigation of Factors which Influence College Going Behavior, Annals of Economic and Social Measures, 5, 391-419; Bishop, J. (1977), The Effect of Public Policies on the Demand for Higher Education, Journal of Human Resources, 12, 285-307; Manski, C. F. und D. A. Wise (1983), College Choice in America, Harvard University Press, Cambridge, MA. McPherson, M. S. und Schapiro, M. O. (1991), Does Student Aid Affect College Enrollment? New Evidence on Persistent Controversy, American Economic Review, 81, 309-318.

⁴⁷ Siehe Cameron S. V. und J. J. Heckman (1998), Life Cycle Schooling and Dynamic Selection Bias: Models and Evidence for Five Cohorts of American Males, Journal of Political Economy, 106, 262-333 sowie Ellwood, D. und T. J. Kane (2000), a. a. O.

Insoweit Studienbeiträge ungeachtet der eher gemischten empirischen Evidenz tatsächlich sozial selektiv wirken, werden dafür in der Regel die in Abschnitt 3.1.3 angesprochenen Liquiditätsbeschränkungen, d.h. Beschränkungen bei der Kreditaufnahme zur Finanzierung eines Hochschulstudiums, verantwortlich gemacht. Besonders die großen Unterschiede in den Studienneigungen zwischen Personen aus Familien mit unterschiedlichen Einkommen, die bei Begabungstest gleich abgeschnitten haben, scheinen auf solche Beschränkungen hinzuweisen.⁴⁸

Indessen können die beobachteten Unterschiede in den Studienneigungen auch unbeobachtete Unterschiede in der langjährigen Vorbereitung der Betroffenen in Familien mit unterschiedlichen Einkommen widerspiegeln, die durch Begabungstest nicht angemessen berücksichtigt werden. In der Tat verschwinden die Unterschiede in den Studienneigungen zwischen Personen aus Familien mit unterschiedlichen laufenden Einkommen, wenn der Einfluss längerfristig wirkender Variablen wie die Ausbildung und das Vermögen der Eltern berücksichtigt wird.⁴⁹ In dem Maße, in dem eher solche längerfristig wirkenden Variablen die Studienneigung bestimmen, verlieren Kreditbeschränkungen zum Zeitpunkt des möglichen Beginns eines Hochschulstudiums an Bedeutung. Selbst die vollständige Beseitigung solcher Beschränkungen durch eine unentgeltliche Bereitstellung der Hochschulbildung wird dann nicht jene Personen zum Studium bewegen, die darauf wegen ungünstiger längerfristiger Einflüsse nicht angemessen vorbereitet wurden.

Entsprechend lässt sich dann die soziale Mobilität nicht durch den beitragsfreien Hochschulzugang erhöhen. Vielmehr müsste eine auf die Steigerung der sozialen Mobilität abzielende Bildungspolitik Einfluss darauf nehmen, dass auch Angehörige sozial schwächerer bzw. bildungsfernerer Schichten frühzeitig angemessen auf den Hochschulzugang vorbereitet werden. Die Bildungspolitik sollte also weniger den Hochschulzugang beitragsfrei gestalten als vielmehr jene Bildungsphasen im individuellen Lebenszyklus stärker fördern, in denen die Voraussetzungen für den künftigen Hochschulzugang geschaffen werden. Insbesondere die neueren Arbeiten von James Heckman belegen, dass besonders die frühkindliche Bildung zentrale Bedeutung für den späteren Bildungserfolg hat.⁵⁰ Größere Chancengerechtigkeit dürfte deshalb eher ein stärkeres finanzielles staatliches Engagement in der frühkindlichen Bildung erfordern als in der Hochschulbildung.

Neben der unterschiedlichen Bildungsneigung von Personen aus einkommensstärkeren und einkommensschwächeren Familien wird die Existenz von Kreditbeschränkungen bei der Studienfinanzierung aus der Beobachtung abgeleitet, dass in US-Bundesstaaten mit höheren

⁴⁸ Siehe Ellwood, D. und T. J. Kane (2000), a. a. O.

⁴⁹ Siehe Carneiro, P. und J. Heckman, (2002), a. a. O.

⁵⁰ Siehe dazu Heckman, J. J. (2006), Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, *Science*, 312, 1900-1902.

Studienbeiträgen die Studienanfänger im Vergleich mit anderen Staaten erstens älter sind und zweitens eher ein Teilzeitstudium aufnehmen und entsprechend länger studieren.⁵¹ Ohne jegliche Kreditbeschränkungen sollten Studierende einen Anreiz haben, ihr Studium möglichst früh im individuellen Lebenszyklus zu beginnen und zu beenden. Je später ein Studium begonnen wird, desto weniger Zeit verbleibt, das erworbene Humankapital produktiv und einkommenswirksam zu nutzen. Deshalb sollte weder ein Anreiz bestehen, den Studieneintritt zu verschieben noch das Studium zum Beispiel durch begleitende Berufstätigkeit zu verlängern. Entscheiden sich Studierende gleichwohl für einen späteren Studienbeginn oder für ein Teilzeitstudium, so müssen Einschränkungen vorliegen, die die Studierenden daran hindern, das Studium gleich und voll zu finanzieren.

Starke Beschränkungen bei der Kreditaufnahme zur Finanzierung eines Hochschulstudiums müssen interessanterweise nicht zwingend zu einer geringeren Studienneigung oder zu einem verzögerten Studieneintritt und -abschluss führen. Eine empirische Studie von Keane und Wolpin (2001) macht das deutlich.⁵² Zwar finden die Autoren Evidenz für sogar recht starke Kreditbeschränkungen in den Vereinigten Staaten. Diese bewirken aber kaum eine geringere Studienneigung der betroffenen Personen. Sie beeinflussen vielmehr andere individuelle Entscheidungen. Beispielsweise führen sie dazu, dass kreditbeschränkte Studierende weniger konsumieren als ihre nicht kreditbeschränkten Kommilitonen.

Die diskutierten empirischen Studien zu den Auswirkungen von Studienbeiträgen auf die Studienneigung beziehen sich im Wesentlichen auf die Situation in den Vereinigten Staaten. Will man daraus Rückschlüsse für die Wirkung von Studienbeiträgen in Deutschland ziehen, so sollte auch berücksichtigt werden, dass Beschränkungen bei der Kreditaufnahme zur Finanzierung eines Hochschulstudiums in den Vereinigten Staaten vermutlich gravierender sind als in Deutschland. In den Vereinigten Staaten vergibt der (Zentral-)Staat Bildungsdarlehen in Form des Stafford-Kreditprogramms und speziell für bedürftige Studierende in Form des Perkins-Kreditprogramms. In den Jahren zwischen 1993 und 2007 betrug das maximale Darlehen für Studierende ohne eigenen Haushalt im Stafford-Programm 2.265 US-Dollar im ersten Studienjahr eines Undergraduate-Programms, 3.500 US-Dollar im zweiten Studienjahr und jeweils 4.000 US-Dollar im dritten, vierten und gegebenenfalls fünften Studienjahr. Die maximale Darlehenssumme war auf 23.000 US-Dollar begrenzt. Studierende aus einkommensschwachen Familien können ein Darlehen aus dem Perkins-Programm erhalten. In den Jahren zwischen 1993 und 2007 betrug das maximale Darlehen in jedem Studienjahr 4.000

⁵¹ Siehe Kane, T. J. (1996), College Cost, Borrowing Constraints and the Timing of College Entry, *Eastern Economic Journal*, 22, 181-194.

⁵² Keane, M. P. und K. I. Wolpin (2001), The Effect of parental Transfers and Borrowing Constraints on Educational Attainment, *International Economic Review*, 42, 1051-1103.

US-Dollar mit einer maximalen Darlehenssumme von 20.000 US-Dollar.⁵³ Die durchschnittlichen Studienbeiträge betragen dagegen im Jahr 1999 an einem öffentlichen Two-Year-College 1.600 US-Dollar, an einem öffentlichen Four-Year-College 3.200 US-Dollar und an einem privaten Four-Year-College 14.500 US-Dollar.⁵⁴ Aus einem Vergleich der Zahlen wird ersichtlich, dass es selbst an einem öffentlichen Two-Year-College kaum möglich gewesen sein dürfte, mit den gewährten Darlehen neben den Studienbeiträgen auch noch den Lebensunterhalt zu finanzieren.

Wie in Kapitel 2 näher erläutert, können dagegen Studierende in Deutschland für fünf oder sogar noch mehr Jahre – neben einem öffentlichen Studienbeitragsdarlehen zur Finanzierung der Studienbeiträge – ein Studiendarlehen von monatlich bis zu 650 EUR zur Finanzierung der Lebenshaltungskosten aufnehmen. Berücksichtigt man, dass in Deutschland im Jahr 2006 jene Studierenden, die schon während des Erststudiums nicht mehr im Elternhaus lebten, durchschnittlich 770 EUR für den Lebensunterhalt zur Verfügung hatten und dass 22 Prozent dieser Studierenden sogar über weniger als den BAföG-Höchstsatz in Höhe von 585 EUR verfügten⁵⁵, so wird deutlich, dass mit den öffentlichen Studienbeitrags- und Studiendarlehen nicht unbeträchtliche Mittel zur Finanzierung der Studienbeiträge und des Lebensunterhalts bereitgestellt werden. Interessanterweise hat die KfW nicht nur das Studienbeitragsdarlehen, sondern auch das Studienkreditprogramm erst aufgelegt, nachdem Studienbeiträge in einigen Bundesländern eingeführt wurden. In dem Maße, in dem das Studienkreditprogramm der KfW den Studierenden eine elternunabhängige Finanzierung ihres Studiums erleichtert, hat die Einführung von Studienbeiträgen daher den Hochschulzugang für Angehörige aus einkommensschwächeren Schichten paradoxerweise eher erleichtert als erschwert.

Insgesamt und besonders im Vergleich zur Situation in den Vereinigten Staaten sind in Deutschland die Möglichkeiten, ein Studium mit öffentlichen Bildungsdarlehen zu finanzieren, gut ausgebaut. Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass auch dann, wenn die Studierenden ihr Studium vollständig mit öffentlich bereitgestellten Bildungskrediten finanzieren können, sie weiterhin mit dem in 3.1.4 angesprochenen schwer zu versichernden Bildungserfolgsrisiko konfrontiert sind – und auch das hat gegebenenfalls Konsequenzen für die soziale Mobilität. Dass ein nicht versichertes Bildungserfolgsrisiko zu einer ineffizient geringen Bildungsnachfrage führt, wurde bereits in Abschnitt 3.1.4 erläutert. Insoweit dieser Effekt

⁵³ Siehe Lochner, L. J. und A. Monge-Naranjo (2008), *The Nature of Credit Constraints and Human Capital*, NBER Working Paper No. 13912. Seit 1993 können Eltern von Studierenden aus dem so genannten PLUS-Programm (PLUS = Parent Loans for Undergraduate Students) Darlehen erhalten, um Studienbeiträge und Unterkunftskosten für studierende Kinder zu finanzieren. Allerdings sind diese Darlehen mit einer sofort beginnenden Rückzahlung verbunden und daher nur bedingt hilfreich für liquiditätsbeschränkte Familien. Siehe dazu Kane, T.J. (2006), a. a. O., S. 1393.

⁵⁴ Siehe Kane, T.J. (2006) ebenda.

⁵⁵ Siehe Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008), a. a. O., S.125.

besonders bei Angehörigen aus einkommensschwächeren Schichten auftritt, verstärkt ein nicht versicherbares Bildungserfolgsrisiko auch die soziale Selektion an den Hochschulen.⁵⁶ Aus diesem Grunde sollte das staatliche Angebot an Bildungsdarlehen mit einer Versicherung kombiniert werden. Die Rückzahlung des von der KfW angebotenen Studienkredits lässt sich zwar auf bis zu 25 Jahre strecken. Außerdem enthalten die Kreditbedingungen spezielle Stundungsregeln für den Fall vorübergehender Zahlungsschwierigkeiten. Zu überlegen wäre gleichwohl, ob die Inanspruchnahme eines Studiendarlehens mit dem (verpflichtenden) Abschluss einer Versicherung verknüpft werden sollte, die bei speziellen Notlagen wie Krankheit und Arbeitsunfähigkeit die Bedienung der Restschuld übernimmt.⁵⁷ Damit könnte man dem Problem entgegenwirken, dass insbesondere Angehörige aus einkommensschwächeren Schichten von einem Studium allein aus der Sorge Abstand nehmen, dass in unerwarteten aber nicht auszuschließenden Notlagen eine Überschuldung droht.

Abschließend sollte noch darauf hingewiesen werden, dass sich die an den Hochschulen zu beobachtende soziale Selektion möglicherweise wenigstens zum Teil auch mit einem erheblich schlichteren Argument erklären lässt. Die Inanspruchnahme von Hochschulbildung dürfte im Allgemeinen nicht nur investiven, sondern auch konsumtiven Motiven entspringen. In der Tat zeigen empirische Studien, dass der Konsumwert der Bildung einen erheblichen Teil der Zahlungsbereitschaft für Bildung erklärt.⁵⁸ In dem Maße freilich, in dem sich einkommensstärkere Haushalte von einkommensschwächeren darin unterscheiden, dass sie nicht einfach mehr in die Hochschulbildung *investieren*, sondern nur mehr Hochschulbildung *konsumieren*, ist die soziale Selektion an den Hochschulen weniger der Ausdruck mangelnder Chancengerechtigkeit als vielmehr der Ausdruck von Konsumentensouveränität. Aus dieser Perspektive erscheint das Argument, der Staat solle die Hochschulbildung beitragsfrei stellen, um sozialer Selektion vorzubeugen, in einem völlig anderen Licht. Hochschulbildung könnte in einem nicht zu vernachlässigbarem Maße ein Luxusgut im Sinne der Konsumtheorie sein. Für Luxusgüter ist es kennzeichnend, dass sie von einkommensstärkeren Haushalten mehr konsumiert werden als von anderen. Bei entsprechenden Gütern wird man auch sonst nicht fordern wollen, dass der Staat die Bereitstellung subventionieren oder die Kosten gar vollständig übernehmen sollte. Bei der Abwägung, welche Höhe Studienbeiträge aufweisen sollten, wird dieser Aspekt jedoch nicht weiter verfolgt.

⁵⁶ Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die absolute individuelle Risikoaversion mit steigendem verfügbarem Einkommen oder Vermögen abnimmt.

⁵⁷ In den Vereinigten Staaten erheben einige der Banken, mit denen Studierende einen Kredit auf der Basis des Programms vereinbaren können, eine so genannte *default fee* in Höhe von einem Prozent der Darlehenssumme, mit der Kreditausfälle abgesichert werden.

⁵⁸ Siehe Alstadsæter, A. (2009), Measuring the Consumption Value of Higher Education, CESifo Working Paper, Nr. 2799.

6. Studienbeiträge in welcher Höhe?

Die bisherige Diskussion hat gezeigt, dass weder effizienz- noch gerechtigkeitsorientierte Argumente eine angemessene Beteiligung der Studierenden an den Kosten ihrer Hochschulausbildung ausschließen. Im Gegenteil: Mit einer Kostenbeteiligung lassen sich sowohl die Bildungsentscheidungen der Studierenden als auch die Produktionsbedingungen an den Hochschulen verbessern. Dass dadurch ungünstige sozial-selektive Wirkungen entfaltet werden, sollte dann nicht zu befürchten sein, wenn der Staat hinreichende Möglichkeiten der Kreditfinanzierung in Verbindung mit einer Restschuldversicherung bei besonderen Notlagen anbietet.

In welchem Umfang die Studierenden an den Kosten ihres Studiums beteiligt werden sollten, ist bisher freilich offen geblieben. Argumente, die sich auf Marktversagen stützen, sprechen isoliert gesehen nicht für eine vollständige öffentliche Übernahme der Studienkosten. Aus dieser Perspektive würde man eher eine Belastung der Studierenden mit den vollen Kosten ihres Studiums für gerechtfertigt halten. Zwar leiden die Märkte für Bildungsdarlehen und für Versicherungen gegen Bildungsrisiken unter Funktionsmängeln. Diese Einsicht rechtfertigt aber für sich genommen keine Politik, bei der der Staat die Kosten der Hochschulbildung alleine trägt. Es reicht, wenn der Staat für ein ausreichendes Angebot an Bildungsdarlehen und Kreditausfallversicherungen sorgt. Die Individuen können dann weitgehend frei von Finanzierungs- und Unsicherheitsproblemen in ihre Hochschulbildung investieren und sie werden dann effizient entscheiden, wenn ihnen für jedes zusätzliche Studienjahr die vollen zusätzlichen Kosten, sprich die Grenzkosten der Hochschulbildung, angelastet werden.

Indessen wird die individuelle Entscheidung, in die Hochschulbildung zu investieren, nicht allein durch Marktunvollkommenheiten verzerrt. In Abschnitt 3.2 wurde bereits erläutert, dass auch Einkommensteuern geeignet sind, das individuelle Bildungskalkül zu stören. In der Tat liefert der verzerrende Effekt, den Einkommensteuern auf die individuelle Bildungsentscheidung auslösen, nicht nur ein weiteres Argument für eine öffentliche Rolle in der Finanzierung der Hochschulbildung. Im Unterschied zu den Argumenten, die auf Marktunvollkommenheiten abstellen, lässt sich mit dem Steuerargument auch eine Beteiligung des Staates an den Kosten der Hochschulbildung gut begründen. Um diese Erkenntnis geht es im vorliegenden Abschnitt. Normativ orientieren sich die Ausführungen dabei an dem Konzept der Investitionsneutralität. Zunächst wird der Begriff der Neutralität im Kontext einer Investition in die Hochschulbildung erläutert. Anschließend werden die Investitionskosten aus individueller Perspektive identifiziert. Sodann wird diskutiert, in welchem Maße sich der Staat an den Investitionskosten beteiligen sollte, wenn Investitionsneutralität erreicht werden soll.

6.1. Der Begriff der Investitionsneutralität im Kontext der Hochschulbildung

Wenn private Entscheidungen durch Steuern oder Subventionen nicht verändert werden, spricht man von Entscheidungsneutralität. Wenn keine besonderen Gründe vorliegen, private Entscheidungen in eine gesellschaftlich wünschenswerte Richtung zu lenken, kann Neutralität als ein fiskalpolitisches Ideal begriffen werden, dessen bildungspolitische Ausprägung bedeutet, dass Steuern und Bildungssubventionen so aufeinander abgestimmt werden, dass ihre Kombination unverzerrte individuelle Bildungsentscheidungen erlaubt.

Bezogen auf Investitionsentscheidungen bedeutet Neutralität in dem hier gebrauchten Sinne, dass die Ertragsrate der Investition, sprich der Quotient von Investitionserträgen und -kosten, nach Steuern und Subventionen der Ertragsrate vor Steuern und Subventionen gleicht. Eine Investition, die vor Steuern profitabel ist, bleibt dann auch nach Steuern und Subventionen profitabel. Bei Neutralität werden weder profitable Investitionen wegen Steuern unterlassen noch nichtprofitable Investitionen wegen Subventionen getätigt. Im Kontext der Hochschulbildung meint Investitionsneutralität, dass ein Individuum bei fest geplante späteren Arbeitsangebot trotz Steuern und Subventionen jenen Studenumfang wählt, den es auch dann wählen würde, wenn es weder auf die Erträge des Studiums Steuern zahlen müsste noch zu den Kosten des Studiums Zuschüsse erhielte. Grundsätzlich erfordert Investitionsneutralität im Kontext der Hochschulbildung, dass nicht nur die Wirkungen der Lohnbesteuerung neutralisiert werden, sondern auch diejenigen anderer Steuern, die wie die Umsatzsteuer und Steuern auf Kapitalerträge die Vorteilhaftigkeit von Investitionen ins Humankapital beeinflussen können. Insbesondere Steuern auf Kapitalerträge können grundsätzlich nicht vernachlässigt werden. Sie verändern nicht nur die Attraktivität alternativer Anlageformen, sondern nehmen auch Einfluss auf die Bewertung künftiger Einkommensströme im Vergleich zu heutigen Ausbildungskosten – ein Vergleich, der für die Bildungsinvestitionsentscheidung naturgemäß zentrale Bedeutung hat.

Wollte man bei Bildungsinvestitionen Neutralität in systematischer Weise garantieren, müsste man das ganze System all derjenigen Steuern, die nichtneutrale Wirkungen ausüben, neu ordnen. Ein solches Unterfangen wäre nicht nur vermessen, sondern auch als Reformvorschlag zum Scheitern verurteilt. Daher sollen im Weiteren allein jene verzerrenden Effekte ins Auge gefasst werden, die die *Besteuerung von Arbeitseinkommen* auf die Investitionen in die Hochschulbildung auslöst. Wenn deshalb im Weiteren von Investitionsneutralität die Rede ist, so geschieht das stets in dem Verständnis, dass es sich nur um eine partielle Neutralität handelt, weil es allein darum geht, die isolierten Effekte der Besteuerung von Arbeitseinkommen zu neutralisieren. Der Vorteil dieser Vorgehensweise besteht freilich nicht nur in ihrer Einfachheit. Es wird sich zeigen, dass durch die Fokussierung auf die Arbeitseinkommensteuer einfache Regeln für die Finanzierung der Hochschulbildung abgeleitet werden können. Die Forderung

nach Investitionsneutralität legt dabei auch eine konsequentere Umsetzung des objektiven Nettoprinzips bei der steuerlichen Behandlung der Kosten des Hochschulstudiums nahe.

6.2. Direkte und indirekte Kosten der Hochschulbildung

Um zu verstehen, unter welchen Bedingungen die verzerrenden Effekte der Einkommensbesteuerung auf die Investitionen in die Hochschulbildung neutralisiert werden können, lohnt es sich, zunächst den Einfluss von Arbeitseinkommensteuern und Bildungssubventionen auf die Erträge und Kosten des Studiums genauer zu studieren.

Eine Investition in die Hochschulbildung mehrt das individuelle Humankapital, und der Investitionsertrag äußert sich neben anderen Vorteilen in einem höheren künftigen Arbeitseinkommen. Die Kosten der Investition in die Hochschulbildung lassen sich dabei in direkte und indirekte Kosten unterteilen. Die direkten Kosten sind ausgabenwirksam. Sie entstehen u.a. durch die Inanspruchnahme von Lehrveranstaltungen, die Nutzung von Hochschuleinrichtungen und die Teilnahme an Prüfungen. Bei den Studierenden schlagen sie sich gegebenenfalls in Form von Studienbeiträgen nieder. Die indirekten Kosten entstehen den Studierenden dagegen durch entgangene Einnahmen, da sie nicht gleichzeitig studieren und gegen Lohn arbeiten können. Die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Kosten ist wichtig, weil Einkommensteuern die beiden Kostenarten unterschiedlich beeinflussen. Auf die indirekten Kosten wirken sich Einkommensteuern mindernd aus. Je höher die Steuer auf Einkommen, desto geringer der (Netto-)Lohn, auf den ein Individuum verzichten muss, wenn es seine Zeit zum Studium verwendet, statt Erwerbseinkommen zu erzielen. Die direkten Kosten werden dagegen durch die Einkommensteuer nicht unmittelbar beeinflusst. Sie müssen von den Studierenden grundsätzlich aus Mitteln getragen werden, die der Besteuerung unterliegen, es sei denn, die Studierenden können sie gegen künftiges Einkommen verrechnen, sprich als Werbungskosten geltend machen. Um die Konsequenzen der Neutralitätsforderung für die Bildungspolitik herleiten zu können, sei so getan, als ließen sich direkte und indirekte Kosten sowie ihre Beziehungen zu den Bildungserträgen getrennt voneinander betrachten.

Blendet man zunächst die direkten Kosten aus und konzentriert die Analyse auf das Verhältnis von Erträgen und indirekten Kosten, so wird deutlich, dass die Steuertarifprogression mit der Forderung nach Investitionsneutralität kaum zu vereinbaren ist. Der Fiskus partizipiert an den Bildungserträgen systematisch stärker als an den Bildungskosten. Er besteuert das nach der Ausbildung höhere Arbeitseinkommen wegen der Steuerprogression stärker als den während der Ausbildung entgangenen Lohn. Ohne kompensierende Maßnahmen bewirkt daher

die Steuerprogression, dass die Ertragsrate einer Investition in die Hochschulbildung nach Steuern hinter der Ertragsrate vor Steuern zurückbleibt. Das Individuum wird deshalb ohne kompensierende Maßnahmen weniger in die Hochschulbildung investieren, als es das ohne Steuern täte. Der Grund dafür ist, dass der Fiskus beim entgangenen Lohn prozentual auf weniger Steuern verzichtet, als er beim späteren Arbeitseinkommen an Steuern vereinnahmt. Soll Investitionsneutralität gewährt werden, muss dieser Steuerprogressionseffekt durch kompensierende Maßnahmen neutralisiert werden. Eine solche Kompensation kann zum Beispiel durch staatliche Zuschüsse zu den Ausbildungskosten erreicht werden.

Blendet man in einem zweiten Schritt die indirekten Kosten aus und konzentriert die Analyse auf das Verhältnis von Erträgen und direkten Kosten, so wird deutlich, dass eine mangelnde Abzugsfähigkeit letzterer als Werbungskosten mit der Forderung nach Investitionsneutralität in Konflikt steht. Der Fiskus partizipiert nämlich bei mangelnder Abzugsfähigkeit an den Bildungserträgen, ohne sich an den Bildungskosten zu beteiligen. Die mangelnde Abzugsfähigkeit bewirkt, dass weniger in die Hochschulbildung investiert wird als in Abwesenheit von Einkommensteuern. Um Investitionsneutralität zu gewährleisten, sollten also die direkten Kosten das spätere, zu versteuernde Einkommen mindern. Die Forderung nach Neutralität wird erfüllt, wenn der Fiskus die direkten Kosten als vorweggenommene Werbungskosten anerkennt und zum verzinslichen Vortrag zulässt.

6.3. Vorgelagerte versus nachgelagerte Studienfinanzierung

Den Studierenden während des Studiums (vorgelagert) die Kosten ihrer Ausbildung anzulasten und ihnen erst im Anschluss an das Studium (nachgelagert) steuerliche Anrechnungsmöglichkeiten einzuräumen, steht in einem augenscheinlichen Missverhältnis zum Konzept der so genannten einkommensabhängigen und damit nachgelagerten Studienfinanzierung. Während ersteres Modell nur Studierenden steuerliche Erleichterungen gewährt, die das während des Studiums erworbene Humankapital später ertragreich einsetzen, bürdet letzteres allein solchen Studierenden die Kosten ihrer Ausbildung nach dem Studium auf. Vereinfacht belohnt die nachgelagerte steuerliche Anrechenbarkeit der Studienkosten die Erfolgreichen und die nachgelagerte Finanzierung der Studienkosten verschont die Erfolglosen. Damit sind die jeweiligen Vorzüge beider Finanzierungsmodelle benannt. Die Gewährung nachgelagerter steuerlicher Anrechnungsmöglichkeiten setzt Anreize für einen erfolgreichen Einsatz des im Studium erworbenen Humankapitals, die nachgelagerte Finanzierung versichert gegen Risiken, die mit einer Investition in die Hochschulbildung verbunden sind. Die nachgelagerte Finanzierung geht mit einer impliziten Darlehensgewährung einher, während die vorgelagerte Finanzierung in Kombination mit einer nachgelagerten steuerlichen

Anrechenbarkeit der Studienkosten eine explizite Darlehensgewährung notwendig macht, wenn nicht Bildungsinvestitionen an reinen Finanzierungsfragen scheitern sollen.

Zwar soll die einkommensabhängige nachgelagerte Studienfinanzierung hier nicht empfohlen werden. Gleichwohl lohnt ein detaillierter Blick auf ihre Funktionsweise, weil sich daraus Rückschlüsse ableiten lassen für das hier präferierte Modell der vorgelagerten Belastung der Studierenden mit Studienbeiträgen in Kombination mit einer nachgelagerten steuerlichen Anrechenbarkeit. Als Archetyp der einkommensabhängigen nachgelagerten Studienfinanzierung gilt in der Literatur das im Jahr 1989 in Australien eingeführte Higher Education Contribution Scheme (HECS). Nach diesem Modell können Studierende zur Finanzierung der Studienbeiträge ein öffentliches Darlehen erhalten, das sie im Anschluss an das Studium in Form eines Zuschlags zu den Einkommensteuern zurückzahlen. Das HECS wurde zwar seit seiner Einführung wiederholt verändert und im Jahr 2005 im Rahmen einer grundlegenden Reform durch das Higher Education Loan Programme (HELP) sogar abgelöst. Genauso wie das HECS folgt aber auch das HELP dem Modell der mit der Einkommensbesteuerung verknüpften nachgelagerten Studienfinanzierung.

Das australische Higher Education Loan Programme (HELP)

In Australien müssen Personen, die ein Darlehen im Rahmen des HELP aufgenommen haben, nach Beendigung ihres Studiums und sobald ihr zu versteuerndes Einkommen eine bestimmte untere Schwelle überschritten hat, mit der Rückzahlung des Darlehens beginnen. Auch die Rückzahlungsrate hängt von der Höhe des zu versteuernden Einkommens ab; sie beginnt bei 4 Prozent und steigt in 0,5-Prozentpunkt-Stufen bis auf 8 Prozent. Die untere Einkommensschwelle und die Einkommen, ab denen die Rückzahlungsrate jeweils um eine Stufe steigt, werden regelmäßig angepasst. Im Fiskaljahr 2009/10 liegt die untere Schwelle bei 43.151 AUD (rund 27.300 EUR) und das Einkommen, oberhalb dessen die Rückzahlungsrate ihr Maximum von 8 Prozent erreicht, bei 80.137 AUD (rund 50.700 EUR). Wer also beispielsweise im Fiskaljahr 2009/10 ein zu versteuerndes Einkommen von 45.000 AUD bezieht, muss 1.800 AUD zurückzahlen, und wer ein zu versteuerndes Einkommen von 90.000 AUD bezieht, muss 7.200 AUD zurückzahlen. Die einkommensabhängige Rückzahlung erfolgt so lange, bis das Darlehen vollständig getilgt ist. Den Prozess der Rückzahlung administriert das Australian Tax Office im Austausch mit den Arbeitgebern der Darlehensnehmer.

Freilich kann nicht jeder Studierende in Australien ein Darlehen in Rahmen des HELP bekommen. Nur wer einen so genannten Commonwealth-Studienplatz besetzt, hat Anspruch auf ein solches Darlehen. Dabei handelt es sich um Studienplätze, deren Anzahl die australische Zentralregierung mit den einzelnen Universitäten des Landes vereinbart und an deren Kosten sie sich in bestimmten Höhen beteiligt. Gleichzeitig verpflichten sich die Universitäten, für diese

Studienplätze nur Studienbeiträge bis zu einer gewissen oberen Grenze zu erheben. Die Beiträge, die die Zentralregierung zu den Studienkosten leistet, variieren sehr stark zwischen verschiedenen Studiengängen. Am wenigsten leistet der Staat für Commonwealth-Studienplätze in den Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften. Im Jahr 2009 betrug der staatliche Beitrag dort 1.709 AUD (rund 1.100 EUR). Am meisten zahlt der Staat in den Medizin- und Agrarwissenschaften. Dort betrug der staatliche Beitrag 18.610 AUD (rund 11.800 EUR). Die maximalen Studienbeiträge, die die Universitäten für einen Commonwealth-Studienplatz pro Jahr erheben dürfen, sind zum Teil entkoppelt von den zentralstaatlichen Kostenbeteiligungen. Sowohl für die staatlich wenig bezuschussten Studiengänge in den Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften als auch in den staatlich hoch bezuschussten Studiengängen in den Medizinwissenschaften dürfen die Universitäten die höchsten Studienbeiträge erheben. Im Jahr 2009 konnten die Studienbeiträge in diesen Disziplinen bis zu 8.677 AUD (rund 5.500 EUR) betragen. Bedenkt man, dass auch in Australien ein Studienplatz in den Medizinwissenschaften deutlich teurer sein dürfte als in den Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, so zeigt sich, dass die Studienbeiträge in Australien nicht, jedenfalls nicht allein, an den Bereitstellungskosten für einen Studienplatz orientiert werden. Begründet werden die hohen Studienbeiträge besonders in den Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften vielmehr mit den sehr guten Einkommensaussichten für Absolventen dieser Disziplinen.

Neben der direkten Beteiligung des Zentralstaates an den Kosten für Commonwealth-Studienplätze bedeuten die vom Staat bereitgestellten HELP-Darlehen eine weitere, eher indirekte öffentliche Förderung. HELP-Darlehen werden nämlich nur insoweit verzinst, als die ausstehenden Darlehenssummen jährlich mit der Entwicklung des Konsumentenpreisindexes inflationiert werden. Schließlich profitiert auch von einer zusätzlichen öffentlichen Förderung, wer einen Commonwealth-Studienplatz nicht mithilfe eines HELP-Darlehens finanziert, sondern die Studienbeiträge direkt bezahlt. Er erhält einen Abschlag in Höhe von 20 Prozent der Studienbeiträge.⁵⁹

Das australische Modell der Studienfinanzierung wurde eingeführt mit dem Ziel, die Studierenden stärker an den Kosten ihres Studiums zu beteiligen, ohne damit besonders Angehörige aus einkommensschwächeren Schichten von der Aufnahme eines Studiums abzuschrecken. Die dazu inzwischen vorliegende empirische Evidenz legt nahe, dass dieses Ziel erreicht wurde. Die Beteiligung von Angehörigen aus einkommensschwächeren Schichten ist mit der Einführung des HECS/HELP nicht nur nicht zurückgegangen, sie scheint sogar im Vergleich zu der Zeit vor 1989, als der Hochschulzugang in Australien beitragsfrei war, gestiegen zu sein.⁶⁰

⁵⁹ Zu den Bestimmungen des HELP im Einzelnen siehe www.goingtouni.gov.au.

⁶⁰ Siehe dazu insbesondere Chapman, B. (1997), *Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent Charging for Higher Education*, *Economic Journal*, 107, 1178-1193, sowie Chapman, B. und C. Ryan

Indessen mehren sich inzwischen auch die eher kritischen Stimmen zum HECS/HELP, und diese verweisen besonders auf die in dem Finanzierungssystem angelegten negativen Anreizeffekte. Die einkommensabhängige steuerähnliche Rückzahlung der Studiendarlehen ist geeignet, die in Abschnitt 3.2 erläuterten negativen Effekte der Einkommensteuer auf die Bildung zu verstärken. Sie schafft einen zusätzlichen Anreiz, dem steuerlichen Zugriff des Staates auf Humankapitalerträge auszuweichen. Dass das nicht allein eine theoretische Möglichkeit ist, sondern von praktischer Bedeutung, zeigt das australische Beispiel. Tatsächlich scheinen Darlehensnehmer des HECS/HELP zu stärkeren Steuervermeidungs- und Steuerhinterziehungsaktivitäten zu neigen.⁶¹ Zudem gibt es Hinweise, dass sie sich stärker dem steuerlichen Zugriff des Staates durch Abwanderung ins Ausland entziehen, da die Rückzahlung des Darlehens an das in Australien zu versteuernde Einkommen gekoppelt ist und sich nicht auf im Ausland zu versteuerndes Einkommen erstreckt.⁶²

Die vorgelagerte Finanzierung des Studiums in Kombination mit der nachgelagerten Gewährung von steuerlichen Anrechnungsmöglichkeiten dürfte vergleichbare negative Anreizeffekte auf das Erwerbsverhalten nicht aufweisen. Im Gegenteil: Durch die nachgelagerte steuerliche Anrechenbarkeit von Studienkosten wird ein zusätzlicher Anreiz ausgelöst, das während des Studiums gebildete Humankapital im Anschluss an das Studium produktiv zu nutzen. Denn nur wer im Anschluss an das Studium ein zu versteuerndes Einkommen erwirbt, kann die Kosten des Studiums als Werbungskosten zum Abzug bringen. Zudem wird ein Anreiz ausgelöst, im Anschluss an das Studium zu versteuerndes Einkommen in Deutschland zu erwerben, insofern die Werbungskosten nur gegen jene Erwerbseinkommen vorgetragen werden können, die in Deutschland der (unbeschränkten oder beschränkten) Steuerpflicht unterliegen. Zwar dürfte das – zumindest im europäischen Kontext – bedingen, dass auch Personen, die im Ausland studiert haben, die Kosten ihres Studiums in Deutschland steuerlich geltend machen können, wenn sie in Deutschland der Steuerpflicht unterliegen. Das ist aber eher ein Vorteil als ein Nachteil, weil auf diese Weise zusätzliche Anreize ausgelöst werden, auch im Ausland erworbenes Humankapital in Deutschland anzubieten.

Die gegenwärtige Rechtslage setzt freilich der Anerkennung von Studienkosten als Werbungskosten enge Grenzen. In § 12 Nr. 5 EStG heißt es „Soweit ... nichts anderes bestimmt ist, dürfen weder bei den einzelnen Einkunftsarten noch vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen werden ... 5. Aufwendungen des Steuerpflichtigen für seine erstmalige Berufsausbildung und für ein Erststudium, wenn diese nicht im Rahmen eines

(2005), The Access Implications of Income Contingent Charges for Higher Education: Lessons from Australia, *Economics of Education Review*, 24, 491-512.

⁶¹ Siehe Ahmed, E. und V. Braithwaite (2004), When Tax Collectors Become Collectors for Child Support and Student Loans: Jeopardizing the Revenue Base?, *Kyklos*, 57, 303-326, sowie Braithwaite, V. und E. Ahmed (2006), Australia's HECS Policy – Fewer Social But More Political Barriers, *Regulatory Institutions Network, Research School of Social Sciences, Australian National University*.

⁶² Siehe Margison, S. (2005), Universities: Potentials Created by the Nelson Reforms, *The Australian*, 1. April 2005.

Dienstverhältnisses stattfinden“. Da sich die allermeisten Studierenden in einem Erststudium außerhalb eines Dienstverhältnisses befinden dürften, bedeutet diese Regel den weitgehenden Ausschluss von Studienkosten als Werbungskosten.⁶³ Zwar erlaubt § 10 Abs. 1 Nr. 7 den Abzug von Studienkosten als Sonderausgaben bis zu einer Höhe von 4.000 EUR. Da der Sonderausgabenabzug aber nur in dem jeweiligen Kalenderjahr gewährt wird, ist er für die meisten Studierenden bedeutungslos. Sie erwerben während des Studiums keine ausreichenden Einkommen, um von der Möglichkeit des Sonderausgabenabzugs zu profitieren.⁶⁴

Der Ausschluss von Studienkosten als Werbungskosten wurde im Jahr 2004 in das Einkommensteuergesetz aufgenommen. Der Gesetzgeber reagierte damit auf die sich ändernde Rechtsprechung, die zunehmend dazu überging, die Kosten des Studiums nicht mehr dem Bereich der privaten Lebensführung zuzuordnen, sondern der beruflichen Sphäre.⁶⁵ Den befürchteten Steuerausfällen, die mit einer umfassenden Anerkennung von Studienkosten als Werbungskosten verbunden gewesen wären, wurde damit wirksam ein Riegel vorgeschoben. Freilich würde das hier präferierte Modell der vorgelagerten Belastung der Studierenden mit Studienbeiträgen in Kombination mit einer nachgelagerten Gewährung von steuerlichen Anrechnungsmöglichkeiten bedingen, dass der Ausschluss von Studienkosten als Werbungskosten wieder aus dem Gesetz gestrichen wird. Den damit verbundenen Steuerausfällen stünden dann aber zusätzliche private Mittel für die Finanzierung der Hochschulbildung gegenüber.⁶⁶

6.4. Studienbeiträge differenziert nach Hochschularten und Fächergruppen

In Abschnitt 6.2 wurde dargelegt, dass sich der Staat sowohl an den direkten als auch an den indirekten Kosten des Studiums beteiligen sollte, um die verzerrenden Effekte der Einkommensbesteuerung auf die Investitionen in die Hochschulbildung zu neutralisieren. Es stellt sich im nächsten Schritt die Frage, welchen Umfang die staatliche Beteiligung annimmt

⁶³ Indessen hat der Bundesfinanzhof in einem Urteil vom 18. Juli 2009 entschieden, dass § 12 Nr. 5 EStG einem Abzug von Aufwendungen als Werbungskosten für ein Erststudium nach abgeschlossener Berufsausbildung nicht entgegensteht. Siehe Bundesfinanzhof, Urteil vom 18. Juni 2009 VI R 14/07.

⁶⁴ Siehe Bildungsbericht (2008), a. a. O., S. 126.

⁶⁵ Zur Entwicklung der Rechtsprechung und der Gesetzgebung im Hinblick auf die Frage, wie Aufwendungen für die Hochschulbildung einkommensteuerrechtlich zu behandeln sind, siehe Dreseck, W. (2009), Die steuerliche Berücksichtigung der Kosten für Ausbildung und Fortbildung, Recht der Jugend und des Bildungswesens, 4/2009, 446-457. Der Vorschlag, Studienkosten zum Werbungskostenabzug zuzulassen, findet sich auch in Ismer, R. (2006), Bildungsaufwendungen im Steuerrecht: Zum System der Besteuerung von Humankapitalinvestitionen, Verlag Dr. Otto Schmidt.

⁶⁶ Zu beachten ist, dass nach diesem Vorschlag der Bund und die Kommunen über den Werbungskostenabzug die Hochschulbildung faktisch mitfinanzieren. Dieser Umstand könnte für sich genommen eine Neuaufteilung des Steueraufkommens zwischen den Gebietskörperschaften rechtfertigen.

und zu welchem Zeitpunkt sie geleistet werden sollte. In Abschnitt 6.3 wurde dargelegt, dass die direkten Kosten des Studiums als Werbungskosten angerechnet werden sollten, die gegen Erwerbseinkommen nach dem Studium geltend gemacht werden können. Implizit beteiligt sich der Staat dann gerade mit jenem Anteil an den direkten Kosten des Studiums, mit dem er auch an den späteren Erträgen partizipiert. An den indirekten Kosten des Studiums, d.h. dem während des Studiums entgangenen Einkommen, ist der Staat schon insoweit beteiligt, als ihm aus dem entgangenen Einkommen auch kein Steueraufkommen zufällt. Das zusätzliche Einkommen nach dem Studium besteuert der Staat aber aufgrund der Steuerprogression mit einer höheren Rate als er das – freilich entgangene – Einkommen während des Studiums besteuert hätte. Über das Steuersystem ist der Staat an den indirekten Kosten demnach nur mit einem Anteil in Höhe des Grenzsteuersatzes auf das niedrigere entgangene Einkommen beteiligt. An dem Arbeitseinkommen nach dem Studium ist der Staat aber mit einem Anteil in Höhe des Grenzsteuersatzes beteiligt, der auf das höhere Einkommen anfällt. Der Staat partizipiert mit anderen Worten an den Erträgen des Studiums in einem stärkeren Maße als er sich an den indirekten Kosten des Studiums beteiligt. Aus Sicht des Individuums sinken dadurch die Erträge des Studiums relativ zu dessen Kosten, wodurch gegebenenfalls ein negativer Effekt auf die Bereitschaft ausgelöst wird, in ein Studium zu investieren. Um diesen Effekt zu neutralisieren, ist es erforderlich, dass der Staat einen weiteren Anteil an den indirekten Kosten des Studiums trägt, und zwar in Höhe des Differentials zwischen dem niedrigeren Grenzsteuersatz, der auf das entgangene Einkommen entfallen wäre, und dem höheren Grenzsteuersatz, der auf das Einkommen nach dem Studium entfällt.

Die staatliche Beteiligung an den indirekten Kosten kann beispielsweise studienbegleitend in Form eines Zuschusses zu den direkten Kosten des Studiums geleistet werden. Es liegt freilich in der Natur der Sache, dass dieser Zuschuss nur pauschalisierend bestimmt werden kann. Wie hoch das entgangene Einkommen während des Studiums, das Einkommen im Anschluss an das Studium und die darauf jeweils entfallenden Grenzsteuersätze tatsächlich sind beziehungsweise wären, dürfte bestenfalls im Erwartungswert bekannt sein und hängt zudem von persönlichen Besonderheiten im Beruf und in der privaten Lebensführung ab. Ein solcher pauschalisierender Zuschuss sollte abhängen von den durchschnittlichen Einkommensmöglichkeiten, die sich alternativ zu einem Studium darstellen, von den durchschnittlichen Einkommensmöglichkeiten im Anschluss an ein Studium und von den geltenden einkommensteuerlichen Regeln. Im Jahr 2006 wurden in Deutschland für solche Tätigkeiten in abhängig beschäftigter Vollzeit, die keine besondere Berufsausbildung erfordern, je nach Branche und im Durchschnitt zwischen 21.000 EUR und 29.000 EUR verdient und für solche Tätigkeiten in abhängig beschäftigter Vollzeit, die ein Studium erfordern, je nach Branche und Studienrichtung im Durchschnitt zwischen 40.000 EUR und 75.000 EUR.⁶⁷

⁶⁷ Siehe Statistisches Bundesamt (2009), Verdienste und Arbeitskosten – Verdienststrukturerhebung 2006, Wiesbaden.

Bedenkt man, dass auch für das entgangene Einkommen Werbungskosten entstanden wären und dass Hochschulabsolventen nicht gleich mit den höchsten Gehältern ins Berufsleben einsteigen, so mag es gerechtfertigt erscheinen, für die Höhe des entgangenen jährlichen Einkommens 20.000 EUR anzusetzen und für die Höhe des Einkommens nach dem Studium 45.000 EUR. Im Fiskaljahr 2009 entfiel auf ein Einkommen in Höhe von 20.000 EUR einschließlich Solidaritätszuschlag ein Grenzsteuersatz von rund 29 Prozent und auf ein Einkommen von 45.000 EUR ein Grenzsteuersatz von rund 41 Prozent. Damit ergibt sich ein Grenzsteuersatzdifferential in Höhe von 12 Prozent. Die öffentliche Beteiligung an den indirekten Kosten des Studiums, sprich an dem während des Studiums entgangenen Einkommen, sollte dann also für jedes Studienjahr 12 Prozent von 20.000 EUR ausmachen, d.h. 2.400 EUR pro Studienjahr.

Es sei nun unterstellt, dass sich der Staat studienbegleitend mit 2.400 EUR pro Jahr an den direkten Kosten des Studiums beteilige und dass die restlichen direkten Kosten des Studiums mit Studienbeiträgen gedeckt werden, die die Studierenden als Werbungskosten gegen künftiges Erwerbseinkommen verzinslich vortragen können. Tabelle 4 enthält für diesen Fall die jährlichen Studienbeiträge differenziert nach Hochschularten und Fächergruppen und weiterhin die bis zum Ende des Studiums angesammelten Werbungskosten. Bei der Bestimmung der kumulierten Werbungskosten wurden ein Zinssatz von 5 Prozent und eine Studiendauer von 5 Jahren unterstellt. Für die direkten Kosten des Studiums wurden die in Tabelle 2 in Kapitel 2 aufgelisteten Werte herangezogen.

Tabelle 4: Investitionsneutrale Studienbeiträge

Hochschulart / Fächergruppe	Jährlicher Studienbeitrag	Kumulierte Werbungskosten
	in EUR	in EUR
Universitäten	3.360	19.488
<i>davon:</i>		
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	740	4.293
Sprach- und Kulturwissenschaften	1.670	9.689
Ingenieurwissenschaften	3.290	19.088
Mathematik und Naturwissenschaften	3.320	19.262
Humanmedizin	23.570	136.751
Fachhochschulen	1.390	8.065

Wenn es zwingende Vorgabe wäre, an Universitäten einheitliche Studienbeiträge zu erheben, und wenigstens im Durchschnitt Investitionsneutralität angestrebt werden soll, wären laut Tabelle 4 Studienbeiträge von 3.360 EUR pro Jahr bzw. 1.880 EUR pro Semester gerechtfertigt. Dafür müsste es den Studierenden dann erlaubt sein, nach dem Studium Werbungskosten von insgesamt 19.488 EUR geltend zu machen. Allerdings differieren die Studienplatzkosten erheblich zwischen den einzelnen Fächern. Bezieht man das Neutralitätsziel auf die Fächerwahl, so lassen sich fächerunabhängige Studienbeiträge nicht länger vertreten. In diesem Fall wären in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Studienbeiträge in Höhe von gerade mal 740 EUR pro Jahr bzw. 370 EUR pro Semester gerechtfertigt, hingegen in Humanmedizin 23.570 EUR pro Jahr bzw. 11.785 pro Semester. Dafür könnten Studierende der Humanmedizin mit 136.751 EUR die mit Abstand höchsten Werbungskostenbeträge vortragen und später geltend machen.

Die in Tabelle 4 aufgelisteten Studienbeiträge würden im Vergleich zur gegenwärtigen Situation in einigen Studiengängen erhebliche Mehrkosten für die Studierenden bedeuten. Zwar stünden den hohen Studienbeiträgen entsprechend hohe steuerliche Entlastungen nach dem

Studium gegenüber. Gleichwohl dürften solch hohe Studienbeiträge nicht nur von den betroffenen Studierenden, sondern auch von weiten Teilen der Bevölkerung als kaum zumutbare Belastung empfunden werden. Im Vergleich zum Status Quo bedeuteten sie einen grundlegenden Systemwechsel, dessen Folgen für das Studierverhalten nur schwer abzuschätzen wären. Eine Kultur des kreditfinanzierten Studierens fehlt bisher in Deutschland und würde sich kaum von heute auf morgen einstellen. Zunächst müssten Vorbilder entstehen, die zeigen, dass es sich lohnt, für eine gute Ausbildung Schulden aufzunehmen. Die Entwicklung solcher Vorbilder braucht Zeit und setzt eine stetige und berechenbare Politik voraus. Ein übergangsloser Systemwechsel dagegen würde Gefahr laufen, ohnehin bestehende psychologische Barrieren gegen das Schuldenmachen zu verstärken und die Studienneigung negativ zu beeinflussen.

Indessen liegen die anreizpolitischen Vorteile der vorgelagerten Anlastung von Studienkosten in Verbindung mit der Gewährung einer nachgelagerten steuerlichen Anrechnung der Studienkosten auf der Hand. Auch sprechen allokatonspolitische Gründe für ein nach Hochschularten und Fächergruppen differenzierendes Studienbeitragsmodell. Der Verzicht auf Beitragsdifferenzierung kommt im Ergebnis einer lenkenden Einflussnahme auf die Studienwahl gleich. Ohne Beitragsdifferenzierung beteiligt sich der Staat an den Kosten der verschiedenen Studienfächer in unterschiedlichen Proportionen. Der Staat sollte aber nicht ohne Not in die Studienfachwahl lenkend eingreifen. Im Ideal sollte die staatliche Kostenbeteiligung genau jenen Proportionen entsprechen, die der Staat im Wege der Besteuerung an den Studierträgen erzielt. Da bei der Einkommensbesteuerung die Sätze nicht nach dem Studienfach differenziert werden, sollte sich der Staat auch an den Kosten nicht in differenzierten Proportionen beteiligen. Undifferenzierte Proportionen bei der Kostenbeteiligung bedeuten aber differenzierte Studienbeiträge zu den unterschiedlichen Ausbildungskosten.

Erscheint also ein abrupter Übergang zu einem Studienfinanzierungsmodell, in dem die Studienbeiträge den Kosten des jeweiligen Studiengangs entsprechen, nicht angeraten, so ist immerhin daran zu denken, die Studierenden stärker als bisher an den Kosten ihres Studiums zu beteiligen und ihnen gleichzeitig steuerliche Anrechnungsmöglichkeiten für die eingegangenen Studienkosten einzuräumen. Ein solches Modell könnte etwa für die Universitäten darin bestehen, dass in der Humanmedizin Studienbeiträge in Höhe von 4.000 EUR pro Jahr angestrebt werden, in der Mathematik, den Ingenieur- und Naturwissenschaften 2.000 EUR und in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie in den Sprach- und Kulturwissenschaften 1.000 EUR. Letzterer Betrag könnte auch als Richtschnur für ein Studium an Fachhochschulen dienen. Zwar würden solche Beträge über das heute herrschende Niveau hinausgehen, der zusätzlichen Belastung während des Studiums stünden andererseits erhebliche Steuerersparnisse nach dem Studium gegenüber. Selbstverständlich dürfen höhere

Studienbeiträge nicht dazu führen, dass junge Menschen wegen Liquiditätsbeschränkungen vom Studium abgehalten werden. Deshalb müsste die stärker beitragsorientierte Finanzierung des Studiums mit einer Ausweitung der öffentlichen Studiendarlehensgewährung verknüpft werden.

7. Schlussbetrachtung

Die Bundesregierung und die Länderregierungen haben sich darauf verpflichtet, die Ausgaben für Bildung und Forschung bis 2015 auf ein Niveau von 10 Prozent des Bruttoinlandsproduktes anzuheben. Die Erreichung dieses Ziels macht die Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher, aber auch privater Mittel für die Bildung notwendig. Der Vergleich mit anderen OECD-Staaten stützt sogar die Vermutung, dass auf der Ebene der tertiären Ausbildung das private finanzielle Engagement noch defizitärer ist als das öffentliche. Vor diesem Hintergrund prüft der Beirat in dem vorliegenden Gutachten die Frage, ob Studienbeiträge geeignet sind, zusätzliche private Mittel für die Hochschulbildung zu mobilisieren, und wie ein entsprechendes System auszugestaltet ist, wenn die bildungspolitischen Ziele nicht verfehlt werden sollen.

Als überragendes bildungspolitisches Ziel gilt die Verwirklichung von Chancengerechtigkeit. Der Beirat interpretiert dieses Ziel dahingehend, dass kein Studierwilliger vom Studium ausgeschlossen wird, sofern er bereit ist, sich an den Kosten angemessen zu beteiligen. Dabei sollen keineswegs die Probleme geleugnet werden, die daraus resultieren, dass Studienbeiträge finanziert werden müssen und ein höheres Einkommen nach dem Studium nicht garantiert werden kann. Solche Probleme müssen indessen zielgenau und ursachengerecht therapiert werden. Keine sachgerechte Therapie gegen Finanzierungsprobleme und unsichere Einkommensperspektiven ist die vollständige Übernahme der Studienplatzkosten durch den Steuerzahler. Finanzierungsprobleme werden vielmehr zielgenauer durch eine öffentliche Darlehensgewährung überwunden. Unsicheren Einkommensperspektiven nach dem Studium begegnet man am besten dadurch, dass die Darlehensgewährung mit einer Versicherung kombiniert wird, die in besonderen Notlagen einspringt. Eine vollständige Absicherung des Einkommensrisikos kann indessen nicht das Ziel sein. Sie ist weder praktikabel noch wegen ihrer problematischen Anreizwirkungen erstrebenswert.

In einem System, in dem die Nutznießer eines Hochschulstudiums an den entstehenden Kosten angemessen zu beteiligen sind, stellt sich die Frage nach der Angemessenheit. Könnte man die Besteuerung vernachlässigen, spräche aus allokatonspolitischer Sicht viel dafür, den

Studierwilligen die vollen Kosten des Studienplatzes anzulasten. Die Einkommensbesteuerung liefert indessen ein starkes Argument dafür, dass dies nicht geschieht. Vielmehr sollte sich der Staat an den Studienkosten gerade in dem Maße beteiligen, wie er im Wege der Einkommensbesteuerung an den Erträgen partizipiert. Nur bei Erfüllung dieser Richtschnur wird sichergestellt, dass die Studienwahl nicht allzu sehr durch steuerliche Effekte negativ beeinflusst wird. Akzeptiert man das Ziel, die Studienwahl steuerlich nicht zu verzerren, lassen sich zwei wichtige Empfehlungen für die Hochschulpolitik ableiten. Erstens sollte die staatliche Beteiligung an den Studienplatzkosten so dimensioniert werden, dass sie einen Ausgleich für die Progression der Einkommensteuer schafft. Genauer geht es bei dieser Forderung um einen Ausgleich für die Tatsache, dass das durchschnittliche Einkommen von Erwerbstätigen mit Hochschulstudium höher besteuert wird als das Einkommen sonstiger Erwerbstätiger. Zweitens sollten privat getragene Studienbeiträge einkommensteuerlich als vorweggenommene Werbungskosten anerkannt werden. Hochschulabgängern sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, gezahlte Studienbeiträge dann steuerlich geltend zu machen, wenn sie dank des Studiums ein höheres Einkommen erzielen. Das vom Beirat favorisierte Studienbeitragsmodell kombiniert also eine vorgelagerte Beteiligung der Studierenden an den Studienkosten mit einer nachgelagerten steuerlichen Entlastung. Es kontrastiert in dieser Hinsicht stark mit dem Vorschlag, Studienkosten rein nachgelagert und einkommensabhängig anlasten zu wollen. Der Vorteil des hier entwickelten Modells liegt auf der Ebene der Anreize. Werden Studienkosten nachgelagert und einkommensabhängig angelastet, werden die negativen Leistungsanreize der Einkommensbesteuerung verschlimmert. Wenn nicht nur der Fiskus bei zusätzlichem Einkommen seinen Anteil einfordert, sondern auch nachträglich zu zahlende Studienbeiträge fällig werden, lohnt sich zusätzliche Leistung immer weniger. Bei dem vom Beirat favorisierten Modell ist das anders. Hier werden starke Anreize gesetzt, nach dem Studium zu arbeiten. Nur wenn man Einkommen erzielt, kann man die nachgelagerten steuerlichen Anrechnungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen.

Eine konsequente Umsetzung des Ziels, die Studienwahl staatlicherseits möglichst unbeeinflusst zu lassen, würde studienfachabhängige Studienbeiträge verlangen. Schließlich gibt es bei den Studienplatzkosten erhebliche Unterschiede zwischen den Fächern. Undifferenzierte Studienbeiträge bewirken daher eine implizite Subventionierung der teuren Studiengänge und eine implizite Besteuerung der weniger kostenintensiven. Daher sollten für teurere Studiengänge grundsätzlich auch höhere Studienbeiträge genommen werden. Um die Studienbeiträge und auch die Lebenshaltungskosten während des Studiums finanzieren zu können, sollte es ein ausreichendes Angebot an öffentlichen Darlehen geben. Deren Bewilligung sollte weder vom Einkommen der Eltern noch von sonstigen Sicherheiten abhängen, sondern ausschließlich mit einer Verwendungsaufgabe versehen werden. Dann ist auch sichergestellt, dass weder die Beitragspflicht noch die sonstigen Kosten des Studiums eine Zugangsbarriere zum Hochschulstudium darstellen.

Vergleicht man das hier entwickelte Studienbeitragsmodell mit der Studienbeitragspolitik in Deutschland, so fallen Gemeinsamkeiten und Unterschiede ins Auge. Die Möglichkeiten, den Lebensunterhalt während des Studiums und – dort wo erhoben – die Studienbeiträge mit öffentlichen Krediten zu finanzieren, sind inzwischen so gut entwickelt, dass sie die Vollfinanzierung eines Erststudiums erlauben. Indessen ist der Hochschulzugang nach wie vor in den meisten Ländern beitragsfrei und dort wo Studienbeiträge erhoben werden, orientieren sie sich im Allgemeinen weder an den Kosten des Studiums noch wird eine Verbindung zur Einkommensteuerlast hergestellt. Insbesondere ist die Berücksichtigung von Studienbeiträgen als Werbungskosten einkommensteuerlich derzeit weitgehend ausgeschlossen.

Der Beirat empfiehlt, den Hochschulzugang stärker als bisher beitragspflichtig zu machen und für die Hochschulbildung eine steuerliche Anrechnung der Studienbeiträge im Anschluss an das Studium zu gewähren. Dabei ist es kein Hindernis, dass in Deutschland die Studienbeiträge von den Ländern oder – wie in Nordrhein-Westfalen – von den Hochschulen festgelegt werden. Angesichts der dezentralen Entscheidungskompetenz bietet sich eine studienbegleitende Belastung der Studierenden mit Studienbeiträgen, die sich zumindest partiell an den Studienplatzkosten orientieren, in Kombination mit nachgelagert gewährten steuerlichen Erleichterungen sogar besonders an. Bei öffentlich finanziertem Hochschulzugang und freier Studienortwahl der Studierenden werden zwischen den Ländern strategische Anreize ausgelöst, die eigenen Hochschulausgaben zu reduzieren und die Kosten der Hochschulbildung den anderen Ländern zu überlassen.⁶⁸ Diese Anreize sind freilich umso schwächer, je mehr die Studienplatzkosten durch Studienbeiträge gedeckt werden. Nachgelagert gewährte, an die Einkommensteuer gekoppelte steuerliche Anrechnungsmöglichkeiten lösen vergleichbare Anreizeffekte nicht aus.

Abschließend sei noch einmal auf das Hauptargument gegen Studienbeiträge eingegangen, nämlich dass es insbesondere Angehörige aus einkommensschwachen und bildungsfernen Schichten von einem Studium abhalte. Das vorliegende Gutachten hat gezeigt, dass dieses Argument nicht durch die inzwischen verfügbare empirische Evidenz gestützt wird. Tatsächlich sind es andere Faktoren als Studienbeiträge, die Angehörige aus einkommensschwachen und bildungsfernen Schichten von den Hochschulen fernhalten. Die Voraussetzungen für ein späteres Hochschulstudium werden in der Regel in der frühen Kindheit geschaffen. Vereinfacht gesprochen ist eher die mangelnde öffentliche Beteiligung an den Kosten der frühkindlichen und vorschulischen Bildung für die soziale Selektion an den Hochschulen verantwortlich zu machen. Das Problem sind weniger Studienbeiträge. Chancengerechtigkeit wird nicht durch eine unentgeltliche Bereitstellung der Hochschulbildung geschaffen. Sie wird eher erreicht,

⁶⁸ Siehe Büttner, T. und R. Schwager (2004), Regionale Verteilungseffekte der Hochschulfinanzierung und ihre Konsequenzen, in: W. Franz, H.-J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), Bildung, Mohr Siebeck, Tübingen.

wenn Kindern durch ausreichende frühkindliche und vorschulische Bildung frühzeitig ein angemessener Zugang zur Bildung verschafft wird. Wenn der beitragspflichtige Hochschulzugang dazu führt, dass mehr öffentliche Mittel in die frühkindliche und die vorschulische Bildung fließen, dann stellt er keine soziale Barriere dar, sondern trägt im Gegenteil zu mehr Chancengerechtigkeit bei.

**Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen**

Prof. Dr. Clemens Fuest (Vorsitzender)	Oxford/UK
Prof. Dr. Kai A. Konrad (Stellv. Vorsitzender)	München
Prof. Dr. Dieter Brümmerhoff	Rostock
Prof. Dr. Thiess Büttner	München
Prof. Dr. Werner Ehrlicher	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Lars P. Feld	Heidelberg
Prof. Dr. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Dr. Heinz Grosseckler	Münster/W.
Prof. Dr. Günter Hedtkamp	München
Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke	Berlin
Prof. Dr. Johanna Hey	Köln
Prof. Dr. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Dr. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Dr. Gerold Krause-Junk	Hamburg
Prof. Dr. Alois Oberhauser	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Rolf Peffekoven	Mainz
Prof. Dr. Dieter Pohmer	Tübingen
Prof. Dr. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Dr. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Dr. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Dr. Hartmut Söhn	Passau
Prof. Dr. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Dr. Klaus Stern	Köln
Prof. Dr. Marcel Thum	Dresden
Prof. Dr. Christian Waldhoff	Bonn
Prof. Dr. Alfons Weichenrieder	Frankfurt/M
Prof. Dr. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Dr. Wolfgang Wiegard	Regensburg
Prof. Dr. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Dr. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn