

Fels, Katja; Schmidt, Christoph M.; Sinning, Mathias

**Working Paper**

## BAföG Plus: Deutschlands Hochschulfinanzierung neu. Nachgelagerte Studiengebühren können die soziale Schieflage in der Bildungsfinanzierung auflösen

RWI Positionen, No. 66

**Provided in Cooperation with:**

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Fels, Katja; Schmidt, Christoph M.; Sinning, Mathias (2015) : BAFöG Plus: Deutschlands Hochschulfinanzierung neu. Nachgelagerte Studiengebühren können die soziale Schieflage in der Bildungsfinanzierung auflösen, RWI Positionen, No. 66, ISBN 978-3-86788-633-8, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/111086>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## BAföG Plus: Deutschlands Hochschulfinanzierung neu denken

Katja M. Fels  
Christoph M. Schmidt  
Mathias G. Sinning

Nachgelagerte Studiengebühren können die soziale  
Schieflage in der Bildungsfinanzierung auflösen

RWI Position #66, 5. Juni 2015

### ZUSAMMENFASSUNG

Die öffentliche Bildungsfinanzierung ist mit Blick auf soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit in Schieflage geraten: Eltern müssen pro Jahr anteilig höhere Kosten für einen Kita-Platz tragen als für das spätere Bachelor-Studium ihres Nachwuchses. Um dies zu beheben, sollten sich Studierende nach ihrem Abschluss an den Kosten des Studiums beteiligen, von dem sie über höhere Gehälter profitieren. Nachgelagerte Studiengebühren nach australischem Vorbild sind ein sinnvolles Modell, welches als „BAföG Plus“ auch in Deutschland eingeführt werden könnte. Alle Studierenden erhielten unter diesem System ein zinssubventioniertes staatliches Darlehen zur Zahlung der Gebühren. Dieses würde nach Ende des Studiums einkommensabhängig als eine Art Graduiertensteuer zurückgezahlt. Das aufgrund einer Bedürftigkeitsprüfung zugestandene BAföG-Stipendium bliebe erhalten. Die Hochschulen erhielten damit eine zusätzliche Einnahmequelle in einer Zeit, in der die Länder die dringend benötigte weitere Aufstockung von Mitteln nur schwer allein bewältigen können. Gleichzeitig könnten die Länder die ordnungspolitisch zwingend erforderliche Reduzierung von Elternbeiträgen für Kitas verwirklichen, weil sie den zusätzlichen Aufwuchs an Hochschulmitteln nicht voll allein tragen müssten.

### AUTOREN



#### Katja M. Fels

Referentin für wirtschaftspolitische Kommunikation, Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe „Nachhaltigkeit und Governance“, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)

Kontakt: [katja.fels@rwi-essen.de](mailto:katja.fels@rwi-essen.de)



#### Christoph M. Schmidt

Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Professor für Wirtschaftspolitik und angewandte Ökonometrie an der Ruhr-Universität Bochum



#### Mathias G. Sinning

Senior Lecturer, Crawford School of Public Policy, Australian National University (ANU), Research Fellow des RWI

## “BAföG Plus”: Reconsidering public financing of higher education in Germany

The government should provide income contingent student loans to address social imbalances in the education system

### SUMMARY

While many countries around the world recognize that the use of taxpayer money for financing higher education of students entails a redistribution of resources from the poor to the rich, university education in Germany is largely free, and tuition fees are even widely perceived as unfair. As a result, parents face a higher private share of expenses for the pre-school education than for the university education of their children. The design of a suitable financing mechanism for tuition fees constitutes an important first step towards reducing these imbalances. In this paper, we propose an extension of the publicly funded “BAföG” loan system. The extended system (“BAföG Plus”) would provide student loans for financing tuition fees of all German students at a real rate of interest of zero percent, similar to the Australian student loan system. To provide default insurance and avoid consumption hardship, the repayment rate of these loans would depend on the taxable income of university graduates. The German tax office would administer the debt collection. Means-tested loans for financing living expenses of the current BAföG system could stay in place and would be complemented by a loan component for financing tuition fees that could be made available to all German students without means-testing. This would provide universities with urgently needed extra funding while widening the scope for the federal states (Bundesländer) to reduce fees for pre-school education.

---

### IMPRESSUM

#### Herausgeber

Rheinisch-Westfälisches Institut  
für Wirtschaftsforschung (RWI)

Hohenzollernstr. 1-3  
45128 Essen  
Fon: +49 (0) 201-8149-0

#### Büro Berlin

Invalidenstr. 112  
10115 Berlin

ISBN 978-3-86788-633-8

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2014

[www.rwi-essen.de/positionen](http://www.rwi-essen.de/positionen)

#### Schriftleitung

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

#### Redaktion und Ansprechpartner

Dr. Nils aus dem Moore (verantwortlich)  
Fon: +49 (0) 30-2 0215 98-15  
[nils.ausdemmoore@rwi-essen.de](mailto:nils.ausdemmoore@rwi-essen.de)

Katja Fels

Fon: +49 (0) 2 01-89 49-2 86  
[katja.fels@rwi-essen.de](mailto:katja.fels@rwi-essen.de)

#### Lektorat

Claudia Schmedchen

#### Layout und Gestaltung

Julica Bracht & Daniela Schwindt

## 1. EINLEITUNG: HOCHSCHULEN ZWISCHEN ÖFFNUNGSBESCHLUSS UND FEHLENDEN MITTELN<sup>1</sup>

Sie wurde als großer Wurf gefeiert: Die Einigung zwischen Bund und Ländern zur Abschaffung des Kooperationsverbotes in der Bildungsfinanzierung. Der Bund gab im Rahmen der Verhandlungen die Zusage, ab dem 1. Januar 2015 die vollen Kosten für das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) zu übernehmen, statt wie bislang 65 Prozent. In seiner Pressemitteilung zum Abschluss der Verhandlungen im Mai 2014 erklärte das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), dass die Länder sich im Gegenzug verpflichtet hätten, den Hochschulen und Schulen jährlich freiwerdende Mittel in Höhe von rund 1,17 Milliarden Euro zur Verfügung zu stellen (BMBF 2014). Doch schon wenige Tage später zeigten sich die Schattenseiten der für die Hochschulen vermeintlichen Jubelmeldung: Mehrere Landesregierungen gaben bekannt, das frei werdende Geld nicht etwa für die Hochschulen, sondern zur Finanzierung von Erzieher- und Erzieherinnengehältern in Kitas oder zur Sanierung ihres Haushaltes zu verwenden (Gillmann 2014). Trotz dieser öffentlich angekündigten Brüche der Vereinbarung billigten sowohl Bundestag als auch Bundesrat die Grundgesetzänderung wenig später (Bundesrat 2014).

---

### Zentrale Schwachstelle der föderalen Bildungsfinanzierung: Die Länder sind Hauptfinanzierer, profitieren von den gesellschaftlichen Erträgen aber nur in geringem Maße.

---

Die Entwicklung zeigt in aller Deutlichkeit eine der zentralen Schwachstellen der föderalen Bildungsfinanzierung in Deutschland: Bislang finanzierten die Länder – mit Ausnahme einiger Sonderprojekte – den Großteil der Kosten für frühkindliche, schulische und tertiäre Bildung. Die gesellschaftlichen Erträge einer höher gebildeten Bevölkerung, darunter steigende Einkommenssteuereinnahmen, verminderte Neigung zu Kriminalität, verbesserter Gesundheitszustand und weniger Arbeitslosigkeit, kommen ihnen hingegen nur in geringem Maße zugute (Feld et al. 2013). So werden beispielsweise die Einnahmen aus der Einkommenssteuer zwischen Bund und Ländern geteilt, nachdem die Kommunen bereits 15 Prozent der Summe erhalten haben (SVR 2014). Bei einem gebührenfreien Studium und freier Studienortwahl entstehen damit strategische Anreize für jedes einzelne Land, die eigenen Hochschulausgaben zu begrenzen und die Bereitstellung von Studienplätzen anderen Bundesländern zu überlassen (Richter und Wigger 2012). Wahlentscheidend bei Landtagswahlen sind außerdem eher gute Klassenräume und Lehrerzahlen als Seminarräume und Hochschullehrer (Schmoll 2014a).

---

<sup>1</sup> Die Autoren danken Bruce Chapman, Benjamin Weigert und Nils aus dem Moore für hilfreiche Kommentare sowie den Teilnehmern des rwi impuls „Perspektiven der Studienfinanzierung“ am 12. Juni 2014 in Berlin für wertvolle Anregungen. - Eine kürzere Fassung dieser Position ist unter dem Titel „Eine Lanze für sozialverträgliche Studiengebühren“ in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 5. Juni 2015, Wirtschaft, Seite 16, erschienen.

Für die Hochschulen hat diese Konstellation verheerende Folgen. Seit dem „Öffnungsbeschluss“ vom 4. November 1977 sind sie verpflichtet, selbst bei fehlenden räumlichen und personellen Kapazitäten das Studium für alle Hochschulzugangsberechtigten offen zu halten. Angesichts rasant steigender Studienanfängerzahlen, aktuell nicht zuletzt ausgelöst durch die aus den G8-Reformen resultierenden doppelten Abiturjahrgänge und den Wegfall der Wehrpflicht sowie ein stetig steigendes Interesse ausländischer Studierender an einem Studium in Deutschland, sind sie immer weniger in der Lage, ein qualitativ hochwertiges Studium anzubieten. Kamen im Herbst 2009 noch 250 000 neue Studierende an die Hochschulen, hat sich diese Zahl vier Jahre später mehr als verdoppelt. Die Kultusministerkonferenz (KMK) prognostiziert, dass sich die Anzahl der Studienanfänger pro Jahr bis zum Jahr 2019 auf dem hohen Niveau von rund 500 000 einpendeln wird (KMK 2014). Damit korrigiert sie ihre frühere Prognose deutlich nach oben.

---

### **Zu wenig Lehrpersonal, Gebäude und Infrastruktur verfallen: Laut Hochschulrektorenkonferenz fehlten bis zum Jahr 2015 an deutschen Hochschulen 600 Millionen Euro.**

---

Die Anzahl der Professorinnen und Professoren wächst demgegenüber jedoch nicht mit: Im Jahr 1995 kamen auf 1,4 Millionen Studierende 25 000 Universitätsprofessuren. Im Jahr 2010 waren es noch genauso viele Professuren, allerdings für dann 1,6 Millionen Studierende.<sup>2</sup> Doch nicht nur bei der fachlichen Betreuung, auch bei der Infrastruktur gibt es große Mängel: Viele Rektoren beklagen öffentlich den „Verfall von Gebäuden und Infrastruktur“ (Spiegel Online 2014). Der Hochschulpakt des Bundes, der die Hochschulen angesichts der gestiegenen Studierendenzahlen finanziell unterstützen sollte, hilft dabei nicht aus der aktuellen Misere. So kritisierte Horst Hippler, Präsident der Hochschulrektorenkonferenz (HRK), bereits mehrfach, dass die Mittel des aktuellen Hochschulpakts II noch auf Grundlage der zu niedrigen KMK-Prognose zu Studienanfängerzahlen berechnet seien. Bis zum Jahr 2015 fehlten bereits 600 Millionen Euro, eine weitere Milliarde sei bis zum Jahr 2018 notwendig (HRK 2014).

Zusätzlich zu dieser sich bereits abzeichnenden Entwicklung, dass zu geringe Mittel in die Hochschulbildung investiert werden, gilt seit dem 1. Januar 2011 für die öffentlichen Geldgeber die so genannte Schuldenbremse. Nach dieser müssen Bund und Länder einen im Grundsatz ausgeglichenen Haushalt ausweisen.<sup>3</sup> Die finanziellen Spielräume der öf-

---

<sup>2</sup> Diese Zahl ist bis zum Jahr 2014 leicht auf rund 26 000 Professuren gestiegen. Um der wachsenden Zahl der Studienanfänger gerecht zu werden, nennt der Vorsitzende des Wissenschaftsrats, Manfred Prenzel, aber auch zu diesem Zeitpunkt noch 7 500 notwendige neue Stellen (Schmoll 2014b).

<sup>3</sup> Konkret bedeutet dies für den Bund, dass er sein strukturelles Defizit bis zum 31.12.2015 auf 0,35 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zurückführen muss; für die Länder ist bis zum 31.12.2019 eine Rückführung auf null verpflichtend (BMF 2014).

fentlichen Hand werden damit zunehmend enger.<sup>4</sup> Bei durchschnittlichen jährlichen Kosten eines Studienplatzes von 5 760 Euro (Wissenschaftlicher Beirat 2010: 13) und einem höheren Einkommen von Hochschulabsolventen gegenüber Nicht-Akademikern (OECD 2011) ist es daher kaum nachvollziehbar, warum sich Studierende in Deutschland nicht an den Kosten ihrer Ausbildung beteiligen. Dies wäre nicht nur sozial gerechter als das bestehende System, in dem alle Steuerzahler die Ausbildung der späteren Akademiker bezahlen (während etwa Meister die Kosten ihrer Weiterbildung selbst zu tragen haben). Es würde zudem den Hochschulen die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen, die Studienbedingungen zu verbessern und den Studierenden ein Mitbestimmungsrecht über die Verwendung der Mittel einräumen. Mit einem intelligent ausgestalteten Modell nachgelagerter Studiengebühren könnte eine Win-Win-Situation für Studierende, Hochschulen und den Staat entstehen.

## 2. SOZIALE SCHIEFLAGE IN DER DEUTSCHEN BILDUNGSFINANZIERUNG

Die prekäre finanzielle Lage der Hochschulen ist nur einer von zwei wichtigen Gründen umzudenken. Hinzu kommt: Die Bildungsfinanzierung in Deutschland steht Kopf. Der private Kostenanteil bei frühkindlicher Bildung ist höher als die Kostenbeteiligung im Tertiärbereich (Schaubild 1). Anders ausgedrückt: Eltern müssen pro Jahr für einen Kita-Platz anteilig mehr privat bezahlen als für das spätere Bachelorstudium ihres Nachwuchses.<sup>5</sup> Im internationalen Vergleich liegt die Bundesrepublik mit einem privaten Kostenanteil von rund 20 Prozent im Elementarbereich knapp oberhalb (OECD-Länder: 19 Prozent) sowie beim privaten Kostenanteil von nur rund 15 Prozent im Tertiärbereich deutlich unterhalb des jeweiligen OECD-Durchschnitts (OECD-Länder: 32 Prozent) (OECD 2014: 313).

Die bestehende Gewichtung öffentlicher und privater Investitionen im deutschen Bildungssystem steht dabei den gesellschaftlichen Erträgen aus den jeweiligen Bildungsstufen diametral gegenüber (SVR 2009). Während die durch internationale Studien belegten positiven gesellschaftlichen Folgen einer frühkindlichen Bildung besonders hoch sind (Heckman 2012; Heckman et al. 2013), nicht zuletzt, weil der Zeithorizont, über den diese Bildungsinvestitionen Erträge abwerfen können, noch lang ist, weisen die deutlichen Einkommensunterschiede zwischen Akademikern und Nicht-Akademikern auf hohe private Erträge von tertiärer Bildung hin (Card 1999; Harmon et al. 2003; Psacharopoulos und Patrinos 2004; Heckman et al. 2006).

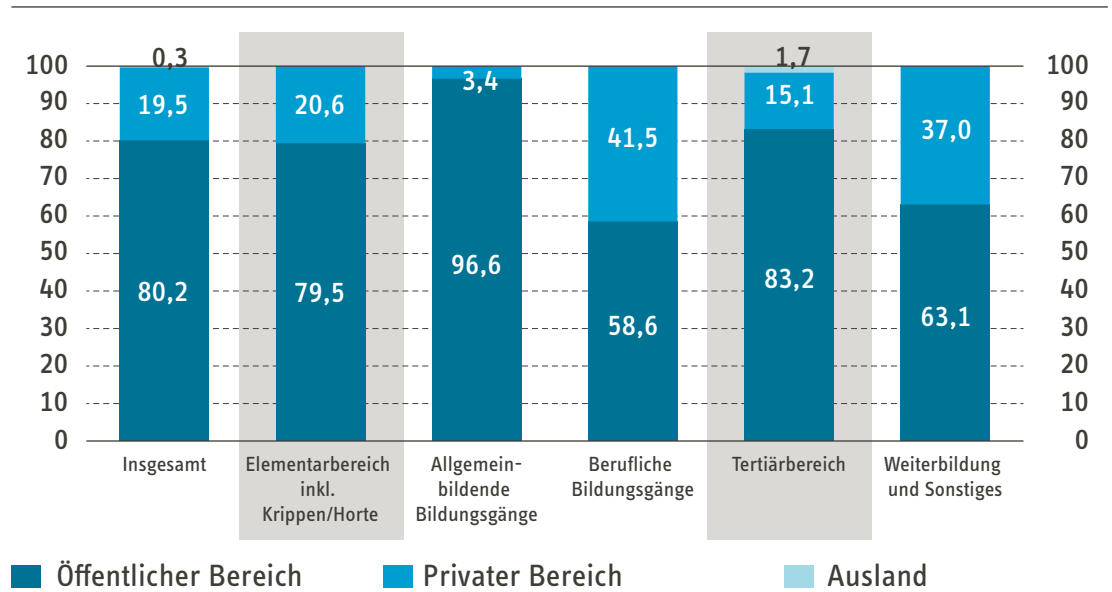
<sup>4</sup> Dabei liegt es in der Entscheidung der Politik, wofür die verfügbaren Mittel ausgegeben werden. Die Schuldenbremse wird daher nicht nur verstärkt den Fokus auf die Budgetrestriktionen der öffentlichen Hand richten, sondern auch auf ihre Prioritätensetzung: Werden die Mittel eher für die Zukunft (z.B. in Form von Bildungsausgaben) oder für die Gegenwart (z.B. in Form von Sozialausgaben) verwendet?

<sup>5</sup> Gemeint ist die bundesweit durchschnittliche Belastung. Der Elternbeitrag unterscheidet sich je nach Bundesland und z.T. auch innerhalb eines Bundeslands nach Kommune, da etwa in NRW die Kommunen als Träger der städtischen Einrichtungen die Elternbeiträge selbst festlegen dürfen.

Durch frühkindliche Bildung können zudem Weichen gestellt und die Chancengleichheit gefördert werden. Dabei gilt der Grundsatz „Bildung erzeugt Bildung“: Bereits vorhandene Bildung erleichtert das Erlernen weiterer Kenntnisse und Fähigkeiten (SVR 2009: 288).

**Schaubild 1**

Finanzierungsstruktur der Bildungsausgaben 2011 nach Bildungsbereichen (in % der Gesamtausgaben)



1 Einschließlich dualem System.  
 2 Private Haushalte, Unternehmen, Stiftungen und andere private Organisationen ohne Erwerbszweck, Eigenmittel der Bildungseinrichtungen in freier Trägerschaft.  
 Quelle: Bildungsbericht 2014, eigene Berechnungen.

In Deutschland hängt der spätere Bildungserfolg jedoch stark von der sozialen Herkunft ab (Heineck und Riphahn 2009). Die meisten Eltern, die ihre Kinder in einem Kindergarten oder einer Kindertagesstätte betreuen lassen, müssen dafür Gebühren bezahlen. Jene Eltern hingegen, die diese Möglichkeit zur frühkindlichen Bildung nicht nutzen, erhalten für ihr unter 3-jähriges Kind ein öffentlich finanziertes „Betreuungsgeld“. Dies verstärkt die sozial selektive Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen (SVR 2009: 290), da es nicht wie beispielsweise in Österreich eine Kindergartenpflicht gibt.<sup>6</sup>

So zeigt sich bereits in diesem jungen Alter ein deutlicher Unterschied beispielsweise zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund: Zum Stichtag 1. März 2014 besuchten im bundesdeutschen Durchschnitt rund 98 Prozent der 3- bis 5-jährigen Kinder ohne Migrationshintergrund einen Kindergarten oder eine Tagespflegereinrichtung,

<sup>6</sup> In Österreich ist es gesetzlich geregelt, dass jedes Kind im Alter von über drei Jahren bis zur Einschulung einen Kindergarten besuchen muss.



während dies nur auf 85 Prozent der Gleichaltrigen mit Migrationshintergrund zutrif. Noch stärker ist die Differenz bei der Betreuungsquote der unter-3-Jährigen: Während 38 Prozent der Kinder ohne Migrationshintergrund in einer öffentlich geförderten Einrichtung betreut wurden, war dies nur bei 20 Prozent der unter-3-Jährigen mit Migrationshintergrund der Fall (Statistisches Bundesamt 2014a).

Die (nicht) erfahrene Bildung im jungen Alter hat dabei weitreichende Folgen (was nicht heißen soll, dass ausschließlich in Kindertageseinrichtungen frühkindliche Bildung stattfindet). Wem die kognitiven und nicht-kognitiven Fähigkeiten, welche das spätere Lernen erleichtern, in der Kindheit nicht vermittelt wurden, ist bei der späteren Bildungskarriere benachteiligt (Barnett 1995). Unter dem Gesichtspunkt von Chancengleichheit wäre es daher geboten, die staatlichen Subventionen für frühkindliche Bildung deutlich höher zu gestalten als im Bereich der Hochschulbildung. Doch ohne ein Modell, welches Studiengebühren und Sozialverträglichkeit erfolgreich kombiniert und damit zusätzliche Mittel in den Bildungssektor einspeist, wird es in dieser Sache wohl keine Bewegung geben.

### 3. STAAT UND PRIVAT – BEIDE SOLLTEN AN DEN STUDIENKOSTEN BETEILIGT WERDEN

Soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit waren genau die Themen, welche in der Debatte um Studiengebühren in Deutschland im Mittelpunkt standen. Dabei bildete sich (vor allem unter den Studierenden) eine ablehnende Haltung heraus, obwohl eine sorgfältige Abwägung der Argumente aus der Perspektive sozialer Gerechtigkeit deutlich für Studiengebühren spricht. Denn um ein vollständiges Bild zu zeichnen, reicht es nicht aus, nur die Einstellungen derjenigen zu hören, die ihren Lebensweg durch ein Hochschulstudium erfolgreicher gestalten. Es muss vielmehr auch berücksichtigt werden, wer die Lasten für die Bereitstellung dieser Studienplätze trägt.

---

**Für die Kosten eines Studiums kommen alle Steuerzahler auf - bildungsfern und bildungsnah; von den höheren Verdienstchancen profitiert vor allem der Studierende.**

---

„Free is just another word for someone else pays“<sup>7</sup> argumentiert etwa LSE-Ökonom Nicholas Barr (2014: 64). Für die Kosten eines Hochschulstudiums kommen alle Steuerzahler auf - bildungsfern und bildungsnah; von den höheren Verdienstchancen hingegen profitiert vor allem der Studierende selbst sowie zu einem geringeren Teil der Staat über

---

7 „Umsonst ist nur ein anderes Wort für: jemand Anderes bezahlt.“



die Einkommenssteuer.<sup>8</sup> Damit entsteht ein Umverteilungseffekt von unten nach oben. So stellt Nobelpreisträger Joseph E. Stiglitz (2014) sogar die – nicht ganz ernst gemeinte – Frage, ob es nicht einfacher wäre, denjenigen, die nicht von einem gebührenfreien Studium profitiert haben, als Ausgleich eine Steuerrückzahlung zukommen zu lassen. Zwar tragen auch die Studierenden selbst trotz eines gebührenfreien Studiums nicht zu vernachlässigende Opportunitätskosten: Sie könnten in der Zeit, in der sie studieren, arbeiten und Geld verdienen. Diese Kosten durch nicht erzielte Arbeitseinkommen übertreffen dabei in den meisten Fällen die Studienbeiträge deutlich. Bei der Abwägung, ob ein Studium aufgenommen wird oder nicht, werden sie durchaus berücksichtigt. Aus gesellschaftlicher Sicht wäre es jedoch optimal, wenn potenzielle Studierende bei ihrer Entscheidung, wie viel sie in die eigene Bildung investieren, nicht nur ihre Fähigkeiten, Interessen, Chancen und Opportunitätskosten abwägen, sondern auch die – natürlich höheren – gesamten Kosten des Studiums (Stiglitz 2014). Durch einen völligen Verzicht auf Studiengebühren greift der Staat stark verzerrend in den Entscheidungsprozess ein – ohne dass er dadurch die Chancengleichheit fördert.

---

**Es liegt im ureigenen Interesse eines Staates, die Bildung seiner Bevölkerung zu unterstützen. Wichtig ist die richtige Balance zwischen Subvention und Eigenverantwortung.**

---

Dabei sollte es keineswegs vollständig dem Markt überlassen werden, Hochschulbildung anzubieten: Es liegt im ureigenen Interesse eines Staates, dass die Bildung seiner Bevölkerung öffentlich unterstützt wird. Um ein gesellschaftlich optimales Bildungsniveau zu erreichen, braucht es jedoch eine geeignete Balance zwischen staatlicher Finanzierung und privater Eigenverantwortung. So sollte der Staat etwa das Ausbildungsrisiko absichern, welches ein Studierender mit der Entscheidung für eine längere Ausbildung und gegen das schnelle Geldverdienen eingeht. Denn ein Studium bedeutet zuerst einmal relativ sichere (Opportunitäts-)Kosten bei unsicheren Erträgen: Vor dem Hochschulbesuch kennen Studierende weder ihr volles Potenzial noch ihr späteres Arbeitseinkommen. Auch können sie nicht vorhersehen, wie die eigenen Leistungen im Vergleich zu denen ihrer Kommilitonen ausfallen werden. Risikoscheue Individuen investieren unter einer solchen Unsicherheit zu wenig in Bildung, obwohl sie das Potenzial für einen höheren Bildungsabschluss hätten (Chapman 2014a).

---

<sup>8</sup> Damit über das Einkommenssteuersystem soziale Gerechtigkeit in Bezug auf Bildungsausgaben erreicht werden könnte, müsste das System zwischen den von den Steuerzahlern verursachten Bildungskosten differenzieren können. Eine solche Diskriminierung verstieße jedoch gegen die Grundprinzipien der Einkommensbesteuerung. Darüber hinaus würden Einkommenssteuern nicht garantieren, dass die aus der höheren Bildung resultierenden Steuereinnahmen tatsächlich zur Finanzierung von Hochschulen eingesetzt werden, da Steuern – im Gegensatz zu Gebühren – nicht zweckgebunden sind.

Die Studienentscheidung wird auch von Präferenzen beeinflusst: Bildungskosten (Zeit und Geld) fallen sofort an, Bildungserträge erst später. Dies führt bei Menschen mit hyperbolischen Präferenzen – der Neigung, Belohnungen sofort genießen zu wollen und Kosten und Mühen lieber in die Zukunft zu verlagern – dazu, dass sie, gemessen an ihrem Potenzial, zu wenig in Bildung investieren. In Feldexperimenten wurde festgestellt, dass insbesondere Menschen, die in frühen Lebensphasen wenig Zugang zu Bildung hatten, später häufiger diese Art der „Selbstkontrollprobleme“ zeigen (Feld et al. 2013). Chancenungleichheit, die aus der frühen Kindheit stammt, würde daher bei einem rein marktwirtschaftlich organisierten Hochschulsystem weiter verstärkt.

Ein dritter Faktor, der talentierte Studieninteressierte ohne staatlichen Eingriff von einem Hochschulstudium fernhalten könnte, sind Liquiditätsbeschränkungen aufgrund fehlender Sicherheiten bei der Kreditfinanzierung. Ein Studium ist eine Investition, welche kein materielles Gut produziert. Im Falle eines Studienabbruchs können nicht Teile des bis dahin erworbenen Wissens verkauft werden, um der Bank den Kredit zurückzuzahlen. Sogar wenn erfolgreich ein Abschluss erreicht wird, hat die Bank keine Garantie dafür, dass der Absolvent gut verdient und der Kredit getilgt wird. Bei Eintritt eines Kreditausfalls fehlt jegliches Gut, welches die Bank an Stelle der Kredittilgung verkaufen könnte. Ohne staatliche Intervention führt diese besondere Eigenschaft des Investitionsguts Bildung dazu, dass talentierte aber mittellose potenzielle Studenten durch fehlende Finanzierungsmöglichkeiten von einem Studium ausgeschlossen werden (Chapman und Sinning 2014).

Alle drei Faktoren, Ausbildungsrisiko, Zeitpräferenzen und Liquiditätsbeschränkungen, welche zu ineffizient geringen Bildungsinvestitionen und verringerter Chancengleichheit führen können, sind gute Gründe für einen staatlichen Eingriff in den Sektor der tertiären Bildung. Argumente für ein Bildungssystem, in dem der Staat die vollen Kosten der Hochschulbildung trägt, liefern sie jedoch nicht. Dies gilt auch für die oft genannten positiven externen Effekte von Bildung.<sup>9</sup> Diese kommen der Gesellschaft zwar zugute. Ihr Grundstein wird aber vor allem in frühen Bildungsstufen gelegt, während zusätzliche positive externe Effekte für Hochschulbildung kaum nachgewiesen werden können (Feld et al. 2013: 13). Investitionen in ein Studium zahlen sich hingegen in den meisten Fällen über das höhere Gehalt von Akademikern im Vergleich zu Nicht-Akademikern auch für diese persönlich aus. Die externen Effekte sprechen daher zwar ebenfalls für einen unterstützenden Eingriff des Staates, nicht aber für eine volle Übernahme der Studienkosten durch die öffentliche Hand (Wissenschaftlicher Beirat 2010; Barr 2014).

<sup>9</sup> Als positive externe Effekte von Bildung gelten beispielsweise eine höhere Produktivität, gesundheitsbewussteres Verhalten, eine geringere Neigung zu Kriminalität und höhere Teilnahmeraten an politischen Prozessen (Lochner und Moretti 2004; Lange und Topel 2006; Ciccone und Peri 2006; Shapiro 2006).

### SOZIALER AUSSCHLUSS DURCH STUDIENGEBÜHREN?

Die in der Debatte um Studienbeiträge häufig angeführten prinzipiellen Bedenken, dass insbesondere Kinder aus Familien, in denen keiner der beiden Elternteile studiert hat, durch die Existenz von Gebühren von einer Entscheidung für ein Studium abgeschreckt werden, lassen sich empirisch nicht beobachten. In Australien führte die Einführung von nachgelagerten Studiengebühren zu höheren Einschreibungszahlen aus allen sozialen Schichten (Chapman 2014b). Ähnliche Entwicklungen gab es auch in England (Joffe 2011; Chapman 2014a). Studien zu Deutschland zeigen, dass nach Einführung von Studiengebühren die Neuimmatrikulationen an Gebührenuniversitäten im Vergleich zu Universitäten ohne Gebühren leicht zurückgingen. Einen nachweisbaren Effekt auf die Einschreibung einkommensschwacher Schichten oder die soziale Zusammensetzung an den Hochschulen gab es aber nicht (Feld et al. 2013; Wissenschaftlicher Beirat 2010; Stifterverband 2010).

Analysen zum Wanderungsverhalten von Studenten zwischen Bundesländern mit und ohne Gebühren haben gezeigt, dass Studienbeiträge in Deutschland zwar einen signifikant negativen Lenkungseffekt verursachten, aber keine „Gebührenflucht“ eintrat (Alecke und Mitze 2012). Zwei Drittel der Studienanfänger nahmen ihr Studium in dem Bundesland auf, in dem sie ihre Hochschulzugangsberechtigung erworben hatten. Das „wandernde“ Drittel wechselte größtenteils in ein angrenzendes bzw. nahe gelegenes Bundesland. Anhand einer Simulation berechnen Alecke und Mitze (2012) die kumulierten Wanderungsverluste für Gebührenländer in den Jahren 2006 bis 2010. Diese hielten sich mit 1,6 Prozent der Studienanfänger (15 800 Personen) sehr in Grenzen. Selbst in einem System, in dem ein kostenpflichtiges Studium neben einem kostenfreien existierte, gab es also nur einen sehr geringen Einbruch in der Nachfrage nach Ausbildung an denjenigen Universitäten, die Gebühren erhoben.

#### 4. BAFÖG PLUS: NACHGELAGERTE STUDIENGEBÜHREN MIT STIPENDIENKOMPONENTE

Die Idee nachgelagerter Studiengebühren (damals „nachgelagerte Graduiertensteuer“ genannt) geht auf den Ökonomen und Nobelpreisträger Milton Friedman zurück. Er beschrieb bereits 1955 das Problem einer möglichen Unterinvestition in Hochschulbildung aufgrund von Kapitalmarktversagen. Da Studierende typischerweise zur Finanzierung ihres Studiums keinen Kredit von privaten Banken erhalten können, werden mittellose potenzielle Studenten von einem Studium ausgeschlossen; eine staatliche Intervention wird notwendig. Friedman schlug die Verwendung von nachgelagerten Studiengebühren als effiziente Lösung vor, um dem Kapitalmarktversagen im Bereich der Finanzierung höherer Bildung entgegenzuwirken.

Für Deutschland wäre ein Modell nachgelagerter Studiengebühren nach australischem Vorbild, dem so genannten HECS, eine gute Lösung. Neue staatlich unterstützte Darlehen für Studiengebühren könnten unter dem Namen BAföG Plus an das bereits bestehende System der öffentlich finanzierten und subventionierten Kreditvergabe im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) angegliedert werden. Ein Modell wie HECS hat den entscheidenden Vorteil, dass die Rückzahlung der staatlichen Kredite einkommensabhängig erfolgt und damit sozialverträglich ausgestaltet ist. Personen mit Einkommen unter dem Grundfreibetrag sind automatisch von der Rückzahlung freigestellt. Gleichzeitig wird durch die Kopplung an die Einkommensteuer sichergestellt, dass die Rückzahlungsraten nie über 8 Prozent des individuellen Einkommens liegen.

##### HECS ALS VORBILD

Nachgelagerte Studiengebühren wurden in Australien unter dem Namen „Higher Education Contribution Scheme“ (HECS) im Jahr 1989 quasi „über Nacht“ (Chapman 2014b) eingeführt.<sup>10</sup> Zuvor hatte der Staat alle Studienkosten getragen, die verfügbaren Studienplätze jedoch begrenzt.

Die Mittel des HECS decken die kompletten Studiengebühren ab: Bei Zahlungsaufforderung durch die Universität kann der Studierende sich zu Beginn des Semesters für eine Teilnahme am HECS-System entscheiden und wird erst wieder nach Abschluss des Studiums und nur bei Überschreitung des Steuerfreibetrags zur Rückzahlung aufgefordert.

<sup>10</sup> Das HECS wurde nach seiner Einführung mehrfach leicht verändert und 2005 im Rahmen einer grundlegenden Reform durch das Higher Education Loan Programme (HELP) ersetzt (Wissenschaftlicher Beirat 2010). Da das HECS aber als Archetyp der nachgelagerten Studiengebühren gilt und HELP die gleichen Grundstrukturen zugrunde liegen, bezieht sich diese RWI Position auch in den weiteren Ausführungen immer auf das HECS als „australisches Modell“.

Der staatliche Kredit ist mit einem realen Zins von null Prozent verzinst, d.h. die Studierenden zahlen zusätzlich zum geliehenen Geld nur einen Inflationsausgleich. Die Rückzahlungsrate ist progressiv gestaltet. Sie beginnt bei 4 Prozent des Einkommens oberhalb eines Schwellenwerts. Dieser liegt derzeit bei AUD 53 345 (rund 37 000 Euro) im Jahr und steigt schrittweise um 0,5 Prozentpunkte bis auf 8 Prozent an. Ab einem oberen Jahreseinkommen von AUD 99 070 (rund 69 900 Euro) verbleibt die Rückzahlungsrate stabil bei 8 Prozent.

Die jährlichen Verwaltungskosten des HECS sind mit weniger als 3 Prozent der jährlichen Einnahmen sehr gering,<sup>11</sup> da die Rückforderung des HECS-Kredits über das australische Finanzamt (Australian Tax Office) erfolgt. Für die Einrichtung eines funktionierenden Instruments der Studierendenförderung ist also keineswegs ein verwaltungstechnisch aufwendiger und somit teurer Umweg über eine staatliche Förderbank notwendig. Das Finanzamt berechnet zusätzlich zur Einkommenssteuer die Kredittilgungsraten und zieht diese vom Steuerzahler ein. Diejenigen Studenten, die keinen HECS-Kredit in Anspruch nehmen, profitieren ebenfalls vom System: Wer seine Studiengebühren direkt bei Fälligkeit begleicht, erhält einen Abschlag in Höhe von 20 Prozent (Wissenschaftlicher Beirat 2010: 41).

BAföG Plus stellt eine weiterentwickelte Form des aktuellen BAföG-Darlehens<sup>12</sup> dar, welches mögliche Studiengebühren abdecken würde und offen für alle Studierenden wäre, unabhängig von ihrer finanziellen Situation oder der ihrer Angehörigen. Die Unterstützung bei den Lebenshaltungskosten, hälftig als Darlehen, hälftig als Stipendium, bliebe erhalten und würde weiterhin anhand einer Bedürftigkeitsprüfung<sup>13</sup> zugesprochen.<sup>14</sup>

Darlehen im Rahmen von BAföG Plus, also auch jene, die aktuell unter dem normalen BAföG-System vergeben werden, würden künftig unter veränderten Bedingungen als vom Finanzamt verwaltete staatliche Kredite laufen, deren Rückzahlung nach Ende des Studiums vom individuellen Einkommen abhängt. Weil ein solches einkommensabhängi-

<sup>11</sup> Hinzu kommen rund 2 Prozentpunkte für die Verwaltung an den Universitäten.

<sup>12</sup> Aktuell haben Studierende in Deutschland über BAföG die Möglichkeit, während eines fünfjährigen Studiums ein Darlehen für den Lebensunterhalt von maximal 670 Euro pro Monat (insgesamt bis zu 40 200 Euro) zu erhalten (Grave und Sinning 2014). Die Hälfte des Geldes wird als Stipendium vergeben, die andere Hälfte muss nach Abschluss des Studiums zurückgezahlt werden. Dabei gibt es jedoch eine Kappungsgrenze für die maximale Rückzahlungssumme in Höhe von 10 000 Euro.

<sup>13</sup> Auf diese wird in § 11 (2) des Bundesausbildungsförderungsgesetzes verwiesen: „Auf die Maximal-Leistungen angerechnet werden Einkommen und Vermögen des Auszubildenden sowie Einkommen seines Ehegatten oder Lebenspartners und seiner Eltern“ (BAföG 2014).

<sup>14</sup> Eine umfassendere Reform des BAföG-Systems, die über die hier diskutierten Reformvorschläge hinausgeht, könnte eine Ausweitung des BAföG-Anspruchs auf alle Studierenden (ohne Bedürftigkeitsprüfung) beinhalten. In diesem Zusammenhang besteht jedoch weiterer Forschungsbedarf hinsichtlich der Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Auch eine Abschaffung von Zuverdienstgrenzen könnte im Rahmen einer umfassenderen Reform diskutiert werden.

ges Darlehen einer jährlichen Bedürftigkeitsprüfung entspricht und die Rückzahlung an den späteren beruflichen Erfolg geknüpft ist, sind eine Kappungsgrenze und die damit verbundenen hohen Subventionen bei der Rückzahlung nicht mehr notwendig.<sup>15</sup>

Studiengebühren könnten auf Grundlage eines BAföG Plus-Antrags des Studierenden direkt vom BAföG-Amt bei der Hochschule beglichen werden. Bei der Festlegung der Höhe ihrer Gebühren wären Länder und Universitäten frei. Über BAföG Plus könnten Studiengebühren bis zu einer Obergrenze von jährlich 3 500 Euro pro Jahr (Chapman und Sinning 2011) problemlos abgedeckt werden.<sup>16</sup>

---

**Einkommensabhängige Kredite beinhalten eine andauernde Bedürfnisprüfung über den Lebenszyklus hinweg. Sie belasten Absolventen nur so stark, wie sie es jeweils tragen können.**

---

Einkommensabhängige Kredite haben zwei entscheidende Vorteile im Vergleich zu konventionellen Krediten. Zum einen versichern sie ihre Schuldner gegenüber Kreditausfallrisiken, da eine Rückzahlung nur dann erfolgt, wenn das individuelle Einkommen über dem Grundfreibetrag liegt. Studierende gehen somit nicht das Risiko ein, aufgrund späterer Arbeitslosigkeit oder anderer Schicksalsschläge nicht in der Lage zu sein, ihren Studienkredit zu tilgen und unter den Folgen eines Eintrags in die SCHUFA-Liste zu leiden – beispielsweise bei dem Versuch, eine Hypothek aufzunehmen (Chapman und Sinning 2011; Chapman 2014a).

Zum anderen stellen einkommensabhängige Kredite sicher, dass ehemalige Studenten in ihrem Konsum und ihren Ersparnissen nur so stark eingeschränkt werden, wie es bei der Höhe des aktuellen Einkommens vertretbar ist. Dabei berücksichtigen einkommensabhängige Kredite, dass Personen mit hohem Einkommen ihren Studienkredit relativ schnell zurückzahlen können, während Personen mit niedrigem Einkommen mehr Zeit benötigen, um ein Darlehen zu tilgen. Einkommensabhängige Kredite beinhalten somit eine andauernde Bedürftigkeitsprüfung über den Lebenszyklus hinweg, da jedes Jahr von neuem die Frage gestellt wird, ob eine Person in der Lage ist, ihren Kredit abzuzahlen oder nicht. Berechnungen des RWI gemeinsam mit der Australian National University hatten im Jahr 2011 bereits ergeben, dass die Einführung eines solchen Income Contingent Loans für Stu-

---

<sup>15</sup> BAföG-Empfänger des aktuellen Darlehens genießen Bestandsschutz und würden weiterhin nur bis zur Kappungsgrenze zurückzahlen. Neue Verträge im Rahmen von BAföG Plus könnten direkt als einkommensabhängige Darlehen vergeben werden. Die grundsätzlichen Überlegungen blieben jedoch auch erhalten, wenn das neue System schrittweise eingeführt würde, z.B. mit einer Anhebung der 10.000 Euro-Kappungsgrenze auf 15 000 Euro in 2020 und ihrer gänzlichen Abschaffung in 2025.

<sup>16</sup> Sinning (2015) zeigt, dass deutsche Universitätsabsolventen das finanzielle Potenzial hätten, einkommensabhängige Studienkredite nach australischem Vorbild in Höhe von insgesamt 30 000 bis 40 000 Euro zurückzuzahlen.

diengebühren die Rückzahlungsbelastung von Absolventen in Deutschland im Vergleich zu den herkömmlichen Krediten deutlich reduzieren würde (RWI 2011; Chapman und Sinning 2011).

Beim Design einkommensabhängiger Kredite spielt die Höhe der Verzinsung eine entscheidende Rolle. In Australien unterliegen Studienkredite einem Realzins von null Prozent, was dazu führt, dass Schulden im Zeitverlauf nur an die Inflationsrate angepasst werden. Trotzdem zahlen Studenten, die am HECS-System teilnehmen und von der staatlichen Zinssubvention profitieren, 25 Prozent mehr als ihre Kommilitonen, die die Studiengebühren direkt begleichen.<sup>17</sup> Eine ähnliche Regelung wäre auch für Bafög Plus denkbar.

---

**Einkommensabhängige Kredite in Australien haben einen Subventionsanteil von 20 Prozent. Beim BAfög-Darlehen liegt dieser aktuell bei 60 Prozent zusätzlich zum Stipendium.**

---

Öffentlich bereitgestellte Studienkredite weisen zudem in der Regel einen impliziten Schenkungsanteil auf, der sich dadurch rechtfertigen lässt, dass Hochschulbildung nicht nur private, sondern auch gesellschaftliche Erträge generiert. Wie hoch dieser Schenkungsanteil ausfällt, hängt von der Wahl der den Rückzahlungsbetrag beeinflussenden Parameter ab (Kredithöhe, Zinssatz, Grundfreibetrag usw.). In vergleichbaren Modellen ist er typischerweise gering. So haben einkommensabhängige Kredite in Australien einen Subventionsanteil von etwa 20 Prozent (Higgins und Sinning 2013), beim aktuellen BAfög-Darlehen liegt dieser u.a. durch die Kappungsgrenze bei 60 Prozent (Grave und Sinning 2014).<sup>18</sup> Die öffentlichen Subventionen sollten bei der Gestaltung von BAfög Plus durch die Wahl geeigneter Parameter deutlich reduziert werden.<sup>19</sup> Denn bereits mit der Bereitstellung von zinssubventionierten Krediten und einem sozialverträglichen Rückzahlungsmechanismus kommt der Staat seiner Verantwortung in Bezug auf Ausbildungsrisiken, Zeitpräferenzen und Liquiditätsbeschränkungen nach.

---

<sup>17</sup> Dieser indirekte Kreditaufschlag von 25 Prozent ist identisch zu dem im Teil „HECS als Vorbild“ diskutierten Abschlag von 20 Prozent für Studenten, welche die Gebühren direkt entrichten. So zahlt etwa ein Direktzahler anstelle von 1000 Euro bei einem 20-prozentigem Abschlag nur 800 Euro. Nimmt man diese 800 Euro als Ausgangswert, bedeutet die Zahlungsverpflichtung von 1000 Euro für HECS-Studenten einen 25-prozentigen Aufschlag gegenüber ihren Kommilitonen.

<sup>18</sup> Sollten sich die finanziellen Verpflichtungen von Absolventen auf einen höheren Betrag als 10 000 Euro belaufen (etwa bei Erhalt des Höchstbetrags von 40 200 Euro für ein fünfjähriges Studium mit einem Darlehensanteil in Höhe von 20 100 Euro), verzichtet der Staat zusätzlich zum Stipendienanteil auch auf die Rückzahlung der Differenz zwischen Darlehensanteil und Kappungsgrenze (in diesem Fall: auf 10 100 Euro).

<sup>19</sup> Chapman und Sinning (2014) geben ein ausführliches Beispiel für die sozialverträgliche Gestaltung eines einkommensabhängigen Kredits zur Finanzierung von Studiengebühren in Deutschland.



Ein Nachteil der Kopplung des Studienkredits an das steuerpflichtige Einkommen ist die in Australien bestehende Möglichkeit für Kreditnehmer, sich durch Auswanderung der Rückzahlung zu entziehen. Schätzungen zufolge belaufen sich die ausstehenden Einnahmen durch Emigration über die gesamte Laufzeit des Systems seit 1989 auf AUD 400 Millionen bis AUD 800 Millionen (rund 277 Millionen bis zu 556 Millionen Euro). Solche Fehlbeträge können durch das sorgfältige Design des einkommensabhängigen Darlehens jedoch vermieden werden: Der Gebührenvertrag in Großbritannien führt beispielsweise explizit auf, dass die Rückzahlungspflicht auch außerhalb des britischen Einkommenssteuersystems bestehen bleibt (Barr 2014: 72).<sup>20</sup>

---

### Darlehensvertrag nach britischem Vorbild: Die Rückzahlungspflicht bleibt auch außerhalb des heimischen Einkommenssteuersystems bestehen.

---

Die Homepage des britischen Income Contingent Loans nennt für viele Zielländer der Welt individuelle Schwellenwerte, ab welchem Mindesteinkommen die Rückzahlungspflicht bei Aufenthalt in diesem Land beginnt. Absolventen, die länger als drei Monate außerhalb Großbritanniens leben und arbeiten, müssen ein Dokument zur Einkommensabfrage ausfüllen. Machen sie keine Angaben zu ihrem Einkommen, greift als Rückzahlungsverpflichtung ein Pauschalwert, welcher ebenfalls pro Zielland festgelegt ist (Student Loans Company 2015).

Für BAföG Plus wäre ein ähnliches Design denkbar. Damit könnte der Kreis der Anspruchsberechtigten analog zum aktuellen BAföG-System gehandhabt werden. Insbesondere für EU-Ausländer würde das Darlehen offen stehen. Ohne diese Komponente wäre das Ausfallrisiko zu hoch. Denn: Knapp drei Viertel der ausländischen Hochschulabsolventen verlassen Deutschland nach dem Studium wieder (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration 2015). Dass es sich dabei um keine kleine Zahl handelt, zeigt die DAAD-Studie „Wissenschaft weltoffen 2014“: Mittlerweile kommt jeder zehnte Student an einer deutschen Hochschule aus dem Ausland; die Nachfrage steigt kontinuierlich. Insgesamt studierten im Jahr 2013 rund 282 000 Ausländer in Deutschland, 16 000 mehr als im Jahr davor (DAAD und DZHV 2014). Nur ein knappes Drittel kommt dabei aus der Europäischen Union; Studenten aus Asien liegen mit ihrem Anteil gleichauf oder sogar darüber (Stifterverband 2012: 6). Für besonders talentierte Nicht-EU-Ausländer, die die Kosten der Studiengebühren ohne Unterstützung durch das BAföG Plus-System tragen müssten,<sup>21</sup> sollten daher von einem Teil der zusätzlichen Einnahmen Stipendienprogramme eingerichtet bzw. ausgeweitet werden.

---

<sup>20</sup> *Der Warnung des Wissenschaftlichen Beirats des Finanzministeriums (2010: 95), mit nachgelagerten Gebühren würde ein Anreiz für besonders hoch qualifizierte Absolventen zum Weggang entstehen, kann daher mit einer entsprechenden Gestaltung des staatlichen Kreditvertrags entgegengewirkt werden.*

<sup>21</sup> *Andere EU-Länder mit hohem Studierendenanteil aus dem Ausland verlangen von Nicht-EU-Ausländern recht hohe Gebühren. So zahlen ausländische Studierende an Hochschulen in Schweden, Großbritannien und den Niederlanden Studiengebühren in Höhe zwischen 12 000 und 18 000 Euro pro Jahr (Stifterverband 2012: 6).*

## 5. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Das deutsche Bildungssystem hat ein Gerechtigkeits- und ein Finanzierungsproblem. Beide könnten gleichermaßen durch eine stärkere Beteiligung der Studierenden an den Kosten ihres Studiums abgemildert werden. Die zusätzlichen Einnahmen aus Studiengebühren sollten vollständig an die Hochschulen fließen.<sup>22</sup> Diese wären mit den zusätzlichen Mitteln in der Lage, eine bessere Qualität der Lehre anzubieten. Gleichzeitig muss die öffentliche Hand die frühkindliche Bildung stärker unterstützen, um den Anforderungen von Zukunftsfähigkeit und sozialer Gerechtigkeit zu genügen.

Die Länder haben durch die Übernahme der kompletten BAföG-Kosten durch den Bund zum 1. Januar 2015 derweil Einsparungen in Höhe von 1,17 Milliarden Euro erzielt und sich verpflichtet, diese ebenfalls in die Hochschulbildung zu investieren. In der schwierigen Diskussion über Prioritäten bei den Haushaltsausgaben vergrößert der vorliegende Reformvorschlag damit den Spielraum, die dringend benötigten Mittel für Hochschulen aufzustocken, ohne dies zu Lasten zusätzlicher Mittel für die frühkindliche Bildung zu tun.

Mit einem einkommensabhängigen und zinssubventionierten Darlehen über BAföG Plus wäre trotz privater Kostenbeteiligung am Hochschulstudium sichergestellt, dass kein Student über seine Möglichkeiten hinaus durch die Rückzahlung eines Kredits belastet wird. Zudem versichert der Staat die Studierenden durch die jährliche Bedürftigkeitsprüfung gegen negative Konsequenzen eines möglichen Scheiterns. Das in dieser RWI Position beschriebene Reformpaket mit dem Namen BAföG Plus lässt sich dabei in zwei Kernelementen zusammenfassen:

- 1. Finanzierung von Lebenshaltungskosten (für bedürftige Studierende):** Beibehaltung der Stipendienkomponente auf Grundlage der im BAföG geregelten Bedürftigkeitsprüfung; Ersetzen der Kreditkomponente durch ein vom Finanzamt verwaltetes einkommensabhängig rückzahlbares zinssubventioniertes Darlehen ohne Kappungsgrenze.
- 2. Finanzierung von Studiengebühren (für alle Studierende):** Übernahme der Studiengebühren auf Antrag ohne Bedürftigkeitsprüfung; Tilgung des zinssubventionierten Darlehens nach Studienabschluss mit einkommensabhängigen Rückzahlungsraten an das Finanzamt.

---

<sup>22</sup> Die Finanzflüsse bei der Bereitstellung von BAföG Plus und gleichzeitiger Einführung von Studiengebühren ergeben sich zeitversetzt: Den Hochschulen stünden sofort zusätzliche Mittel zur Verfügung; der Bund würde diese Mittel über das BAföG Plus-Darlehen zur Verfügung stellen. Rückzahlungen der BAföG Plus-Darlehen erfolgen jedoch erst frühestens nach einem Jahr, wenn Studierende, die beim Erstbezug von BAföG Plus kurz vor dem Abschluss standen, ein Einkommen oberhalb des Schwellenwerts erzielen.

Angesichts der steigenden Studierendenzahlen und der dramatischen Lage an den Hochschulen gilt: Zusätzliche Mittel für den tertiären Bildungsbereich werden schon sehr bald unvermeidlich sein, wenn ein gewisser Standard aufrechterhalten werden soll. Nach der Abschaffung des Kooperationsverbots hat der Bund nun die Wahl: Entweder er investiert selbst mehr Mittel für Lehre in die Hochschullandschaft oder er nimmt die Studierenden in die Verantwortung für ihre eigene Ausbildung und ermöglicht über die Bereitstellung von zinssubventionierten Darlehen für nachgelagerte Studiengebühren einen sozial gerechten Zugang zu Hochschulbildung. Öffentliche Unterstützung für letzteres ist bereits vorhanden: Eine deutliche Mehrheit der deutschen Bevölkerung (62 Prozent) spricht sich laut aktuellem ifo Bildungsbarometer dafür aus, dass Studierende über nachgelagerte Studiengebühren einen Teil ihrer Studienkosten selbst tragen sollten. Nur ein knappes Viertel (24 Prozent) ist dagegen (Wößmann et al. 2014: 31). Jetzt fehlt nur noch die Politik.

## 6. LITERATUR

- Alecke, B. und T. Mitze (2012)**, Studiengebühren und das Wanderungsverhalten von Studienanfängern: eine panel-ökonometrische Wirkungsanalyse. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2012 13(4): 357-386.
- BAföG – Bundesausbildungsförderungsgesetz (2014)**, Online: <http://www.bafög.de/de/bundesausbildungsfoerderungsgesetz---bafoeg-204.php>
- Barnett, W. S. (1995)**, Long-Term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Out-comes, *The Future of Children*, 5(3), 25-50.
- Barr, N. (2014)**, Income Contingent Loans and Higher Education Financing: Theory and Practise. In: Chapman, B., T. Higgins und J.E. Stiglitz (2014), *Income Contingent Loans. Theory, Practise and Prospects*: 63-75.
- Bildungsbericht (2014)**, Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen. Online: <http://www.bildungsbericht.de/zeigen.html?seite=11123>
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014)**, Aufbruch in bessere Bildungs- und Forschungs-kooperation. Pressemitteilung, 27.05.14.
- BMF – Bundesministerium für Finanzen (2014)**, Produktionspotential und Konjunkturkomponenten. 14.10.2014. Online: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Wirtschafts\\_und\\_Finanzdaten/Produktionspotential-und-Konjunkturkomponenten.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Produktionspotential-und-Konjunkturkomponenten.html)
- Bundesrat (2014)**, Protokoll der 929. Sitzung des Bundesrates. 19.12.14. Online: <http://www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/929/to-node.html>
- Card, D. (1999)**, The Causal Effect of Education on Earnings. In: Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3a, Elsevier Science Publishers BV.
- Chapman, B. (2014a)**, Income Contingent Loans: Background. In: Chapman, B., T. Higgins und J.E. Stiglitz (2014), *Income Contingent Loans. Theory, Practise and Prospects*: 11-27.
- Chapman, B. (2014b)**, Gesprächsnotizen des rwi impuls mit Bruce Chapman und Vertretern aus Politik, Wissenschaft und Forschung, 12.06.14, Berlin.
- Chapman, B. und M. Sinning (2011)**, Student Loan Reforms for German Higher Education: Financing Tution Fees. *Ruhr Economic Paper* Nr. 244.
- Chapman, B. und M. Sinning (2014)**, Student Loan Reforms for German Higher Education: Financing Tuition Fees. *Education Economics*, 22: 569-588.
- Ciccone, A. und G. Peri (2006)**, Identifying Human Capital Externalities: Theory with Applications. *Review of Economic Studies* 73: 381-412.
- DAAD und DZHW – Deutscher Akademischer Austauschdienst und Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (2014)**, Wissenschaft weltoffen 2014. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland. Bielefeld 2014.
- Feld, L., J. Haucap, V. Wieland und B.U. Wigger (2013)**, Bildungsfinanzierung neu gestalten. *Kronberger Kreis* 56.
- Gillmann, B. (2014)**, Der hilflose Bund. *Handelsblatt*, 23.07.14: 13.
- Grave, B. S. und M. Sinning (2014)**, Why Don't We Just Give Them the Money? Financing Living Expenses of Students in Germany. In: Chapman, B., T. Higgins und J.E. Stiglitz (2014), *Income Contingent Loans. Theory, Practise and Prospects*: 109-124.
- Harmon, C., H. Oosterbeek und I. Walker (2003)**, The Returns to Education: Microeconomics. *Journal of Economic Surveys* 17: 115-155.
- Heckman, J.J., L.J. Lochner und P.E. Todd (2006)**, Earnings Functions, Rates of Return and Treatment. In: Hanushek, E. und F. Welch (Hrsg.): *Handbook of the Economics of Education*, Vol.1, Elsevier Science Publishers BV.
- Heckman, J.J. (2012)**, *Giving Kids a Fair Chance*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Heckman, J.J., R. Pinto und P. Savelyev (2013)**, Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes. *American Economic Review*, 103(6): 2052-2086.

- Heineck, G. und R. Riphahn (2009)**, Intergenerational Transmission of Educational Attainment in Germany: The Last Five Decades. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 2009, 229 (1): 36-60.
- Higgins, T. und M. Sinning (2013)**, Modeling Income Dynamics for Public Policy Design: An Application to Income Contingent Student Loans. Economics of Education Review, 37: 273-285.
- HRK – Hochschulrektorenkonferenz (2014)**, HRK-Präsident zur Prognose der Studienanfänger: Ohne Bund-Länder-Kooperation droht Kollaps. Pressemitteilung, 09.05.14. Online: <http://www.hrk.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/meldung/hrk-praesident-zur-prognose-der-studienanfaenger-ohne-bund-laender-kooperation-droht-kollaps-3436/>
- Joffe, J. (2011)**, Ein kostenloses Studium ist sozial ungerecht. Gastbeitrag. Handelsblatt, 05.05.11.
- KMK – Kultusministerkonferenz (2014)**, Neue Vorausberechnung der Kultusministerkonferenz zu den Studienanfängerzahlen für 2014 bis 2025, 08.05.2014. Online: <http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/meldung/neue-vorausberechnung-der-kultusministerkonferenz-zu-den-studienanfaengerzahlen-fuer-2014-bis-2025.html>
- Lange, F. und R. Topel (2006)**, The Social Value of Education and Human Capital. In: Hanushek, E. und F. Welch (Hrsg.): Handbook of the Economics of Education, Vol. 1, Elsevier Science Publishers BV.
- Lochner, L. und E. Moretti (2004)**, The Effect of Education on Criminal Activity: Evidence from Prison Inmates, Arrests and Self-Reports. American Economic Review 94: 155-189.
- OECD (2011)**, Bildung auf einen Blick 2011: OECD Indikatoren.
- OECD (2014)**, Bildung auf einen Blick 2014: OECD Indikatoren.
- Psacharopoulos, G. und H.A. Patrinos (2004)**, Returns to Investments in Education: A Further Update. Education Economics 12: 111-134.
- Richter, W.F. und B.U. Wigger (2012)**, Besteuerung des Humanvermögens. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2012 13(1-2): 82-102.
- RWI (2011)**, Studiengebühren: Australisches Modell erleichtert Finanzierung. Pressemitteilung vom 08.06.2011. Online: <http://www.rwi-essen.de/presse/mitteilung/63/>
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015)**, Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015.
- Schmoll, H. (2014a)**, Kein Blankoscheck für die Länder. FAZ, 07.05.2014.
- Schmoll, H. (2014b)**, Das Ende der Habilitation. FAZ, 15.07.2014: 4.
- Shapiro, J.M. (2006)**, Smart Cities: Quality of Life, Productivity, and the Growth Effects of Human Capital. Review of Economics and Statistics 88: 324-335.
- Sinning, M. (2015)**, The Financial Capacity of German University Graduates to Repay Student Loans, Unpublished Manuscript.
- Spiegel Online (2014)**, Universitäten: Hochschulrektoren vermissen Studiengebühren. 17.10.14. Online: <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/studiengebuehren-von-hrk-und-horst-hippler-gefordert-a-997653.html>
- Statistisches Bundesamt (2014a)**, 53% der Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertagesbetreuung. 15.12.2014. Online: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/ImFokus/Soziales/KindertagesbetreuungMigrationshintergrund.html>
- Statistisches Bundesamt (2014b)**, Bildung und Kultur: Ausbildungsförderung nach dem BAföG, Fachserie 11, Reihe 7, Wiesbaden.
- Stiglitz, J.E. (2014)**, Remarks on Income Contingent Loans: How Effective can they be at Mitigating Risk? In: Chapman, B., T. Higgins und J.E. Stiglitz (2014), Income Contingent Loans. Theory, Practise and Prospects: 31-38.
- Stifterverband für die deutsche Wissenschaft (2010)**, Ländercheck: Auswirkungen von Studiengebühren. September 2010.
- Stifterverband für die deutsche Wissenschaft (2012)**, Ländercheck: Der Weg zur internationalen Hochschule. Juni 2012.
- Student Loans Company (2015)**, Student Loan Repayment - overseas thresholds. Online: [http://www.studentloan-repayment.co.uk/portal/page?\\_pageid=93,6678668&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.studentloan-repayment.co.uk/portal/page?_pageid=93,6678668&_dad=portal&_schema=PORTAL)

- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009)**, Chancen für Wachstum und Beschäftigung fördern – eine bildungspolitische Offensive. Jahresgutachten 2009/10: 282-299.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014)**, Mehr Vertrauen in Marktprozesse: Jahresgutachten 2014/15. Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2010)**, Beitragspflichtiger Hochschulzugang. Gutachten. September 2010.
- Wößmann, L. et al. (2014)**, Was die Deutschen über die Bildungspolitik denken – Ergebnisse des ersten ifo-Bildungsparameters. ifo Schnelldienst 18/2014, 67. Jahrgang, 25.09.14.

21 | 21

RWI Position #66, 5. Juni 2015

## ZULETZT ERSCHIENENE RWI POSITIONEN

- #65 The right way to reform the EU-emissions trading system
- #64 Reform des EU-Emissionshandels, aber richtig! Alternativen zur Marktstabilitätsreserve
- #63 Mit Helikopter und Telemedizin: Für eine Notfallversorgung der Zukunft
- #62 Teuer und ineffizient: Die Emissionsminderung der EU
- #61 Warum länger warten? Plädoyer für eine Umsatzsteuerreform
- #60 Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen
- #59 Kehrtwende in der Gesundheitspolitik
- #58 Falsche Hoffnungen. Der Mindestlohn gibt kaum Impulse für die Konjunktur
- #57 „Grüner“ Strom gleich guter Strom? Warum Solarförderung ein teurer Irrtum ist
- #56 Wie geht es uns? Die W3-Indikatoren für eine neue Wohlstandsmessung
- #55 Exporte ohne Sühne? Außenhandelsüberschüsse in der Eurozone
- #54 Research With Impact: Forschung und Politikberatung am RWI
- #53 Was ist der optimale Mindestlohn? So hoch wie möglich, so niedrig wie nötig

[www.rwi-essen.de/positionen](http://www.rwi-essen.de/positionen)

---

### RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI) ist ein führendes Zentrum für wissenschaftliche Forschung und evidenzbasierte Politikberatung in Deutschland. Das Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft. Es wurde 1926 gegründet und arbeitet seit 1943 in rechtlicher Selbständigkeit. Das RWI stützt seine Arbeiten auf neueste theoretische Konzepte und moderne empirische Methoden. Ökonomische Zusammenhänge werden auf allen Ebenen – vom Individuum bis zur Weltwirtschaft – in vier Kompetenzbereichen erforscht: „Arbeitsmärkte, Bildung, Bevölkerung“, „Gesundheit“, „Umwelt und Ressourcen“ sowie „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“. Das „Forschungsdatenzentrum Ruhr am RWI“ (FDZ Ruhr) versorgt die Wissenschaftler mit aktuellsten Zahlen. Das RWI veröffentlicht Forschungsergebnisse und Beiträge zur Politikberatung in verschiedenen Publikationsreihen. Weitere Informationen im Internet unter: [www.rwi-essen.de](http://www.rwi-essen.de)