

Dieter Dohmen

Studiengebühren – Gutscheine – Bildungskonten

Modelle der Studienfinanzierung – Ein Überblick
über die aktuelle deutsche Diskussion

Vortrag auf der GEW-Sommerschule 2002
"Bildung – Ware oder öffentliches Gut?"
vom 25. - 27. August 2002 in Klappholtal/Sylt

FiBS-Forum Nr. 12

Köln, Februar 2003

ISSN 1610-3548



W
I
B
E
F



FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
Education and Socio-Economic Research & Consulting

Platenstraße 39

50825 Köln

Tel.: 0221/550 9516

Fax: 0221/550 9518

E-mail: fibs@fibs-koeln.de

Homepage: www.fibs-koeln.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	4
2. Ansätze zur Hochschulfinanzierung in Deutschland	4
2.1 Studiengebühren	4
2.2 Bildungs- oder Studienkonten	5
2.3 Bildungsgutscheine	6
2.4 Welche Wirkungen entfalten die Modelle?	8
2.4.1 Langzeit-Studiengebühren	8
2.4.2 Studienkonten	12
2.4.3 Bildungsgutscheine	14
3. Zusammenfassung	15
Literatur	16

1. Einführung

In die deutsche Hochschulfinanzierung kommt Bewegung. Nachdem sich jahrelang entweder nichts oder nur Details veränderten, scheinen größere Reformen vor der Implementierung zu stehen, auch wenn deren Bewertung bei den Beteiligten sicherlich sehr unterschiedlich ist: (Langzeit-)Studiengebühren und Studienkonten sind die beiden Schlagworte. Demgegenüber scheinen Bildungsgutscheine im Hochschulbereich nach wie vor eher von einer kleinen Minderheit, insbesondere Ökonomen, betrachtet zu werden. Ernsthaft diskutiert wird deren Einführung zur Zeit etwa im Kita-Bereich (siehe etwa Birtsch, 2002; Spiess, 2002).

Im Folgenden werden die einzelnen Ansätze zunächst genauer dargestellt, um anschließend deren Wirkungen zu untersuchen.

2. Ansätze zur Hochschulfinanzierung in Deutschland

2.1 Studiengebühren

Studiengebühren sind derzeit das am heftigsten umstrittene Instrument zur Hochschulfinanzierung in Deutschland. Sobald sie auch nur in Ansätzen diskutiert werden (könnten), stehen sich Gegner und Befürworter fast unversöhnlich gegenüber. In den letzten Jahren haben mehrere Bundesländer Studiengebühren eingeführt, ausnahmslos allerdings nur für einige bestimmte Gruppen, insbesondere für Langzeitstudierende sowie (in einigen Ländern) für Zweit- und Weiterbildungsstudiengänge.

Die Einführung 'regulärer' Studiengebühren wurde nicht nur vom Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft und vom Centrum für Hochschulentwicklung massiv vorangetrieben, sondern in der Politik vor allem vom niedersächsischen Wissenschaftsminister Oppermann befürwortet. Letzterer begab sich damit in Widerspruch nicht nur zur überwiegenden Meinung seiner eigenen Partei, sondern auch zu weiten Teilen anderer Parteien. Gleichwohl ist festzustellen, dass Studiengebühren zur Zeit weder auf der Befürworter- noch auf der Gegenseite klaren Parteigrenzen folgen.¹

¹ Die einzige Ausnahme der etablierten Parteien scheint die PDS darzustellen, die allerdings als Regierungspartei in Berlin Einschreibe- oder Rückmeldegebühren akzeptiert.

Praktisch umgesetzt wurden bisher Studiengebühren für Langzeitstudierende in Baden-Württemberg (€ 511), Niedersachsen und dem Saarland (je € 500). Darüber hinaus resultiert auch die vorgesehene Einführung von Studienkontenmodellen in Nordrhein-Westfalen (€ 650), Rheinland-Pfalz (ca. € 300) und Schleswig-Holstein (Höhe noch unklar) in Langzeit-Gebühren, die zu zahlen sind, wenn die Guthaben auf den Konten verbraucht sind.

Weiterhin gibt es in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg und Niedersachsen Einschreibe- oder Rückmeldegebühren von jeweils rund € 50. Auf die Existenz von Gebühren für Studierende im Zweitstudium in Bayern (€ 511) und Sachsen (€ 305) sowie auf deren geplante Einführung in Nordrhein-Westfalen (€ 650) sei an dieser Stelle nur hingewiesen.

Begründet wird die Notwendigkeit von Studiengebühren vor allen Dingen mit den derzeitigen, als zu lang angesehenen Studienzeiten sowie mit fiskalischen Motiven. Hinzu kommt als m.E. externes Argument noch die Anzahl der Studierenden mit hohen Semesterzahlen, die allerdings in den meisten Fällen aus anderen als unmittelbaren Studiengründen immatrikuliert sein dürften.

2.2 Bildungs- oder Studienkonten

In den SPD-regierten Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein wird die Einrichtung von Studienkonten vorbereitet. Die Idee der Studienkonten ist, dass die Studierenden bei Studienbeginn ein Guthaben in Höhe einer bestimmten Zahl an Semesterwochenstunden (SWS) erhalten. In der Diskussion war lange Zeit ein Volumen, das um etwa 30 % über der in den jeweiligen Studienordnungen vorgesehenen SWS-Zahl lag. Bei einer Studienordnung von 160 SWS wären zu Studienbeginn 208 SWS auf dem Konto. Nach den Ausführungen des rheinland-pfälzischen Wissenschaftsministers Zöllner während der GEW-Sommerschule 2002 läuft es im Moment auf ein einheitliches Konto von 200 SWS hinaus, unabhängig vom gewählten Studiengang oder der Hochschulart.

Während des Studiums werden nun die pro Semester verbrauchten SWS vom Konto abgebucht. Die nach Studienende noch verfügbaren SWS können für Weiterbildungsmaßnahmen an Hochschulen eingesetzt werden. Reicht umgekehrt das Konto nicht aus, etwa weil mehr Veranstaltungen besucht worden sind, müssen die Studierenden zusätzliche SWS kaufen, was faktisch zur Einführung von (Langzeit-)Studiengebühren führt.

Für die Hochschulen bedeutet diese Umstellung, dass sie einen Teil ihrer Einnahmen in Abhängigkeit von der von den Studierenden nachgefragten Anzahl an SWS erhalten.

Während der traditionellen Erst-Studienphase erhalten sie € 12,50 pro SWS und bei Weiterbildungsveranstaltungen € 50.

Hinsichtlich des konkreten Abbuchungsverfahrens werden zwei unterschiedliche Modelle diskutiert, die sogenannte Regelabbuchung und die verbrauchsabhängige Abbuchung.

Regelabbuchung

Bei der Regelabbuchung wird pro Semester eine festgelegte Zahl an SWS vom Konto abgebucht, unabhängig von der Anzahl der nachgefragten SWS. Diskutiert wird zur Zeit zum einen eine regelmäßige Abbuchung von der Hälfte der in der Studienordnung vorgeschriebenen (durchschnittlichen) SWS. Dies würde bedeuten, dass Studierende an Fachhochschulen in der Regel 12 und Studierenden an Universitäten im Schnitt 16 Semester studieren könnten, ohne Studiengebühren entrichten zu müssen. Zum anderen kann die Abbuchung nach Überschreiten der Regelstudienzeit progressiv steigen, so dass sich die maximale, gebührenfreie Studiendauer auf 12 Semester verkürzen würde. Da diese Differenzierung keinen oder nur einen geringen Einfluss auf das grundsätzliche Modell hat, wird hierauf nicht weiter eingegangen.

Nachfrageorientierter oder verbrauchsabhängiger Ansatz

Beim 'nachfrageorientierten' Ansatz erfolgt die Abbuchung auf der Grundlage der je Semester von einem Studierenden belegten SWS. Wer also 8 SWS nachfragt, bekommt 8 Einheiten abgebucht, wer 20 SWS studiert, erhält 20 Einheiten abgebucht usw. Dieses Modell passt sich – im Grundsatz – nahtlos an das unterschiedliche Nachfrageverhalten der Studierenden an. Wer im Durchschnitt viele SWS nachfragt, hat sein Guthaben eher verbraucht als jemand, der/die – vielleicht wegen Kindererziehung – weniger nachfragt. Damit führt ein Teilzeit-Studium auch zu einem längeren gebührenfreien Studium als ein Vollzeit-Studium.² Es wäre, anders als die Regelabbuchung, wirklich ein Modell der nachfrageorientierten Hochschulfinanzierung.

2.3 Bildungsgutscheine

Der Begriff Bildungsgutscheine taucht häufig auf, wenn abstrakt über nachfrageorientierter Hochschulfinanzierung gesprochen wird. Konkrete Modelle werden unter diesem Begriff zur Zeit in Deutschland im Hochschulbereich nicht erörtert. Allerdings erscheint

² Allerdings soll hier eine Zeitbegrenzung von Regelstudienzeit plus ein Semester eingeführt werden.

dennoch die Darstellung lohnend, da sich hierunter weitergehende (nachfrageorientierte) Modelle subsumieren lassen.

Ein Gutschein ist ein Coupon, den die Studierenden vom Staat erhalten, um ein Hochschulstudium zu finanzieren. Der Gutschein repräsentiert einen bestimmten Geld- oder Zeitwert. Die Studierenden ihrerseits übergeben den Gutschein bei der Einschreibung an die Hochschule, die wiederum durch die Weiterleitung des Gutscheins an den Staat von diesem den entsprechenden Gegenwert in Geld erhält.

Über die dargestellte Basisform eines Gutscheines hinaus, kann man sich noch eine erweiterte Form vorstellen, in der auch die Lebenshaltungskosten abgedeckt werden. In diesem Fall wäre der Gutschein ein kombiniertes Instrument zur Hochschul- und Studienfinanzierung.³ Der Schwerpunkt der Diskussion erstreckt sich gewöhnlich jedoch auf die institutionelle Finanzierung.

Die wesentliche Erwartung der Befürworter eines solchen Modells ist, dass sich die Qualität der Lehre an den Hochschulen verbessert, da die Finanzausstattung der Hochschule von der Anzahl der Studierenden abhängig ist, die an ihr studieren. Ausgehend von der Annahme, dass Studierende ihre Entscheidung, wo sie studieren, auf der Grundlage von Qualitätsunterschieden treffen, wird unterstellt, dass die Nachfrage nach einer Hochschule umso größer ist, je besser die Lehrqualität an dieser Hochschule ist. Umgekehrt erfahren Hochschulen mit einer schlechteren Performance eine geringere Nachfrage. Die mit der geringeren Nachfrage verbundenen niedrigeren Einnahmen veranlassen Hochschulen, Anstrengungen zu unternehmen, um ihre Lehrqualität zu verbessern. Da auch die besseren Hochschulen ihr Nachfrageniveau verteidigen wollen, kommt es zu einem leistungsinduzierten Wettbewerb.

Weiterhin erwarten die Befürworter eine damit einhergehende Leistungsverbesserung der Studierenden. Dies würde u.U. noch dadurch verstärkt, dass es zu einer besseren Abstimmung zwischen dem Leistungsniveau der Studierenden und den Leistungsstandards der Hochschulen kommt.

Sollte die Einführung eines Gutscheinsystems diese Ziele erreichen, dann käme es zu einem effizienteren und effektiveren Hochschulsystem.

In Ländern, in denen die Finanzkraft der öffentlichen Haushalte und der private Finanzbeitrag gering ist, bieten Gutscheine zudem die Möglichkeit, das Gesamtfinanzaufkommen für den Hochschulbereich durch die private Beteiligung an den Ausbildungsauf-

³ Das dänische 'Klippekortsystemet' ist ein Beispiel für ein gutscheinähnliches System zur Finanzierung von Lebensunterhaltskosten (siehe hierzu den Beitrag von Anthony 2002).

wendungen zu erhöhen.⁴ Dies könnte zugleich den Hochschulen die Möglichkeit geben, die Studierendenzahlen zu erhöhen, was in Zeiten von Massenhochschulen ein wesentlicher Nebenaspekt ist.

Sofern der private Beitrag auch vom Elterneinkommen abhängig ist, könnten Gutscheine auch zu einer Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit beitragen, in dem Studierende aus Familien mit einem höheren Einkommen einen höheren Eigenbeitrag leisten als Studierende aus einkommensschwachen Familien.

Ein ganz wesentlicher Aspekt ist die größere Wahlfreiheit der Studierenden, da davon auszugehen ist, dass vor allen Dingen sie – und nicht wie bisher die Zentrale Vergabestelle für Studienplätze (ZVS) – darüber entscheiden, welchen Studiengang sie an welcher Hochschule nachfragen. Dies setzt natürlich voraus, dass sich ggf. die Studienplatzkapazitäten in den entsprechenden Fächern erhöhen, wovon allerdings auszugehen ist, da die Hochschulen bei größerer Kapazität höhere Einnahmen erzielen könnten. Die Hochschulen werden daher dort (zusätzliche) Kapazitäten aufbauen, wo die Studierenden diese nachfragen. An anderer Stelle wird noch genauer darauf eingegangen, wie ein Gutscheinmodell aussehen könnte.

2.4 Welche Wirkungen entfalten die Modelle?

2.4.1 Langzeit-Studiengebühren

Die Wirkungen, die von Langzeit-Gebühren ausgehen, hängen von der Gruppe der betroffenen Studierenden ab. Hier sind mindestens drei Gruppen von Langzeit-Studierenden zu unterscheiden:

- die erste Gruppe sind Personen, die vor allen Dingen an den Subventionen interessiert sind, die mit dem Status Studierende verbunden sind. Sie werden daher als "Subventions"-Studierende bezeichnet, die (meist) ganz normale Erwerbstätige sind;
- die zweite Gruppe sind Personen, die den Status "Studierende" benötigen, um comparative Vorteile, z.B. am Arbeitsmarkt, benötigen. Wir bezeichnen sie als "Erwerbs"-Studierende;
- die dritte Gruppe sind hingegen die abschlussorientierten Studierenden sind, die – aus welchen Gründen auch immer – ihr Studium noch nicht beendet haben.

⁴ Nach Bearse, Glomm und Ravikumat (2000) führen einkommensabhängige Gutscheine zum größtmöglichen Finanzaufkommen bei gleichzeitig geringsten öffentlichen Aufwendungen. Weiterhin zeigen sie, dass die Ungleichheit der Ressourcenallokation im Bildungsbereich in diesem Fall am geringsten ist.

Die "**Subventions**"-Studierenden sind vor allen Dingen darauf aus, die Vergünstigungen zu nutzen, die mit dem Studierenden-Status verbunden sind. Hierzu zählen etwa die kostengünstigen Studierenden-Tickets im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

Nach der Einführung von Studiengebühren werden sie sich überlegen, ob sich die bisher in Anspruch genommenen Vergünstigungen noch lohnen. Sie werden eine Kosten-Nutzen-Betrachtung durchführen und sich bei einem negativen Ergebnis exmatrikulieren. Auf die Hochschulen selbst hat diese Gruppe keine Auswirkungen, da sie üblicherweise keine Leistungen der Hochschulen in Anspruch nimmt.

Die Gruppe der "**Erwerbs**"-Studierenden haben ihr Motiv z.B. in den geringen Beiträgen zur Sozialversicherung (Studierende zahlen i.d.R. nur knapp 10 % des Einkommens), die ihnen einen komparativen Vorteil gegenüber anderen "normal zu versichernden" Personengruppen verschaffen. Zwar belastet auch diese Gruppe die Hochschulen kaum, dennoch gibt es m.E. erhebliche Gründe, hier Abhilfe zu schaffen.

Zwar ist es zutreffend, dass die Studierenden aufgrund der häufig unzureichenden Unterstützung durch Eltern und Ausbildungsförderung erwerbstätig sein müssen, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren, allerdings kann damit nicht begründet werden, warum dies im Zweifelsfall auch für Studierende in höheren Semestern gelten sollte bzw. für Personen, die ausschließlich aus diesem Grund eingeschrieben sind.

Die gesellschafts- und arbeitsmarktpolitische Relevanz dieser Regelungen besteht vor allen Dingen darin, dass andere Personengruppen aus dem Arbeitsmarkt verdrängt werden und somit die Sozialversicherungen belasten. Das Erwerbsarbeitsvolumen der Studierenden entspricht nach der 16. Sozialerhebung über 420.000 Vollzeit-Arbeitsplätzen (Schnitzer u.a. 2001). Auch wenn sicherlich nur ein Teil in reguläre Beschäftigungsverhältnisse überführt würde, könnte dies zu erheblichen Entlastungseffekten auf dem Arbeitsmarkt führen. Das Argument, damit würde doch die Arbeitslosigkeit des erwerbstätigen Studierenden verhindert, ist mit Blick auf die (weiterhin) arbeitslose allein erziehende Mutter nicht überzeugend. Anders als bei den "Subventions"-Studierenden führt hier individuell rationales Verhalten – sich zu immatrikulieren – zu gesellschaftlichen Kosten.

Es ist daher richtig, das Problem der aus solchen Gründen eingeschriebenen Studierenden anzugehen. Dies sollte aber weniger durch Langzeit-Studiengebühren geschehen als vielmehr durch die Abschaffung der entsprechenden Anreizmechanismen, d.h. die sozialversicherungsrechtlichen Vorteile für Studierende sollten abgeschafft werden.

Die 'abschlussorientierten' Langzeit-Studierenden sind am stärksten von Langzeit-Gebühren betroffenen. Während die anderen Gruppen diese im Zweifel aus den erlangten Vorteilen finanzieren können oder aber sich exmatrikulieren (ohne Folgen für den

Studienabschluss), haben die Langzeit-Gebühren unmittelbare Auswirkungen auf die abschlussorientierten Studierenden. Sie werden versuchen müssen, die Gebühren entweder über höhere Elternzuschüsse oder aber – und dies ist der wahrscheinlichere Fall – durch zusätzliche Erwerbstätigkeit aufzubringen. Können sie die Gebühren nicht aufbringen, so bleibt ihnen nur der Weg der Exmatrikulation. Die Folge ist, dass sie das Studium ohne Abschluss abbrechen. Auch wenn sie möglicherweise eine Anstellung finden, wird ihr Einkommen niedriger sein als mit einem Abschluss. In diesem Fall wird sich das Studium als eine (weitgehende) Fehlinvestition herausstellen, und zwar für das Individuum wie für die Gesellschaft, so dass Langzeit-Gebühren aufgrund der damit verbundenen individuellen und sozialen Kosten eindeutig kontraproduktiv sind.

Wenn sie ihre Erwerbstätigkeit erhöhen können, sind dies, bei einer Gebühr von € 650, wie etwa in NRW, und einem Stundenlohn von € 10, ca. 2,5 Stunden Mehrarbeit pro Woche. Auch wenn dies nicht sonderlich viel sein mag, kann es dazu führen, dass sich die Studienzeit weiter verlängert, oder aber die Abschlussergebnisse aufgrund der geringeren Vorbereitungszeit beeinträchtigt werden.

Die Höhe dieser Kosten, die bei einer Verlängerung der Studienzeit um ein Semester entstehen, soll am folgenden Beispiel kurz illustriert werden. Wir vergleichen Studierende in drei unterschiedlichen Situationen mit einem (gerade) fertigen Hochschulabsolventen.

Geht man bei einem Hochschulabsolventen beispielsweise von einem Einkommen von € 2.500 aus, dann belaufen sich die (Opportunitäts-)Kosten (netto) eines zusätzlichen Semesters auf bis zu € 9.600,⁵ je nach dem, in welchem Umfang der Studierende erwerbstätig ist. Bei 10-stündiger Erwerbstätigkeit und € 10 pro Stunde verringern sich die individuellen Kosten auf rund € 7.000 und bei 20 Stunden auf € 5.000.

Dem Staat entgehen in der gleichen Zeit Sozialversicherungs- und Steuereinnahmen. Erstere belaufen sich bei dem Hochschulabsolventen auf € 1.000 pro Monat (inkl. Arbeitgeberanteil) und letztere auf € 500. Dies sind im Semester also € 9.000. Bei den Studierenden sind die entsprechenden Zahlungen erheblich niedriger, sie belaufen sich auf € 500 bis € 1.150. Dafür erhöhen sich die staatlichen Einnahmen ggf. um die Studiengebühr von € 650 pro Semester.

In der Summe belaufen sich die Einnahmeverluste für die öffentliche Hand auf bis zu € 8.350 unter Berücksichtigung der Einnahmen durch Studiengebühren.

⁵ Angenommen wurde, dass die Sozialversicherungsbeiträge € 500 und die Steuerzahlung ebenfalls € 500 betragen. Siehe zu den folgenden Berechnungen ausführlich Dohmen, 2003a (i.V.).

Die vorstehenden Betrachtungen zeigen also einerseits, dass sowohl der/die Studierende als auch der Staat ein erhebliches Interesse an einem zügigen Studium hat.⁶ Die Konsequenz heißt aber andererseits auch: Führt die Einführung von Langzeit-Studiengebühren im Einzelfall zu einer weiteren Verlängerung der Studiendauer um ein oder mehrere Semester, dann resultieren hieraus individuelle Kosten von € 5.000 bis € 9.000 und staatliche Einnahmeausfälle von € 7.000 bis € 8.500 pro Semester und Studierenden.⁷ Umgekehrt bedeutet jede Verkürzung der Studiendauer um ein Semester aber auch entsprechende Mehreinnahmen.

Insgesamt erscheint somit die gesamtwirtschaftliche Begründung der Einführung von Langzeit-Gebühren zwar auf den ersten Blick rational, auf den zweiten jedoch zweifelhaft. Den zusätzlichen Einnahmen stehen erhebliche Mindereinnahmen an anderer Stelle gegenüber, die die Mehreinnahmen vermutlich insgesamt überkompensieren – vorausgesetzt, man betrachtet die gesamtwirtschaftliche Ebene. In der Gesamtschau der dargestellten Ergebnisse dürften Langzeit-Studiengebühren daher kontraproduktiv sein und sind somit abzulehnen.⁸

Darüber hinaus erreichen Langzeit-Gebühren eine ganze Reihe von Zielsetzungen nicht: eine Veränderung der Beziehung zwischen Studierenden und Hochschulen, ein rationaleres oder bewussteres Entscheidungsverhalten von Studierenden sowie eine Erhöhung der verfügbaren Ressourcen der Hochschulen. Ferner wird auch die verteilungspolitische Problematik der heutigen Hochschulfinanzierung nicht beseitigt.⁹

⁶ Dies bedeutet allerdings nicht, dass es nicht individuelle Gründe geben kann, die für eine Verlängerung der Studiendauer sprechen können. Hierbei ist es aus ökonomischer Sicht allerdings angebracht, die damit verbundenen monetären und nicht-monetären Kosten und Erträge gegenüber zu stellen. Nur wenn die daraus resultierenden Erträge höher sind als die Kosten, ist eine solche Verlängerung (ökonomisch) sinnvoll.

⁷ Diese Berechnungen gehen von einem Brutto-Einkommen von □€ 2.500 pro Monat aus und sind damit eine eher vorsichtige Betrachtung. Würde man stattdessen ein Einkommen von □€□ 3.000 zugrunde legen, würden sich die gebühreninduzierten staatlichen Kosten noch auf rund □□€ 10.000 erhöhen.

⁸ Es wäre ferner zu prüfen, ob die Studierenden diejenigen sind, die hauptsächlich für die langen Studienzeiten verantwortlich sind, da von den 'eigentlichen' Langzeitstudierenden erwartet wird, dass diese nunmehr schneller studieren. Die Gebühren dienen vor diesem Hintergrund als Sanktionsmechanismus für unerwünschtes Verhalten. Ein politisch grundsätzlich legitimes Mittel, insbesondere, wenn es auf anderen Wegen nicht erreicht werden kann. Es setzt aber voraus, dass die Sanktionierten, hier also die Studierenden, für das unerwünschte Verhalten (hauptsächlich) alleine verantwortlich sind. Dieses ist in Deutschland – nach (fast) einheitlicher Auffassung – jedoch nicht der Fall.

⁹ Der von Sturn und Wohlfahrt (1999), Sturn (2002) monierte "entgangene Glättungsvorteil", der bei gleichem Lebenseinkommen und einem progressiven Steuersystem durch die jährliche Einkommensbesteuerung bedingt ist, und dazu führt, dass Personen mit einem kürzeren Lebenserwerbsdauer bei gleichem Lebenseinkommen eine höhere Steuerlast tragen betrifft nicht nur Akademiker, sondern auch Arbeitslose und Frauen, die z.B. wegen Schwangerschaft und Kindererziehung zeitweilig nicht erwerbstätig sind. Dies ist daher steuerbedingt und hat nicht mit einer Hochschulausbildung zu tun. Es ist daher nicht gerechtfertigt, dies quasi als Rückzahlung erhaltener staatlicher Subventionen während des Studiums zu betrachten. Siehe hierzu ferner Gröske (2002)

2.4.2 Studienkonten

Wie bereits erwähnt gibt es zwei Varianten von Studienkonten, die Regelabbuchung und die verbrauchsabhängige Abbuchung.

Die Regelabbuchung, d.h. die Abbuchung von SWS unabhängig von der tatsächlich nachgefragten Anzahl, hat für die Studierenden zur Folge, dass sie nach einer bestimmten Semesterzahl Gebühren zu entrichten haben, egal ob sie mehr oder weniger nachgefragt haben. Sie haben also keine Möglichkeit, ihr Studienverhalten wirklich zu steuern bzw. hierdurch auch Signale an die Hochschule auszusenden. Es ist auch keine Differenzierung in Voll- und Teilzeitstudium möglich. Sie haben auch keinen Anreiz, sich etwa bei den Hochschulen zu beschweren, wenn Veranstaltungen nicht ordnungsgemäß angeboten oder durchgeführt werden.

Die Hochschulen ihrerseits erhalten ihre Zuwendungen unabhängig von der konkreten Nachfrage der Studierenden, sozusagen als 'Flat-rate'. Sie verfügen somit über eine gewisse Sicherheit hinsichtlich ihrer Haushaltsplanung und haben keinen Anreiz, ihr Angebot etwa an die Nachfrage anzupassen. Ob die Studierenden viele oder wenige Veranstaltungen nachfragen, ist für sie ebensowenig von Bedeutung wie die Bereitstellung zusätzlicher Praktika bei unbefriedigter Nachfrage.

Es ist daher anzunehmen, dass die Regelabbuchung nur geringe Effekte auf Hochschulen und Studierende hat. In letzter Konsequenz ist die Regelabbuchung nicht mehr und nicht weniger als die Einführung von Langzeit-Studiengebühren. Es ist lediglich zu erwarten, dass der administrative Aufwand bei der Einführung von Studienkonten erheblich größer sein wird als bei einer 'reinen' Einführung von Langzeitgebühren. Insoweit ist die Einführung von Studienkonten, die als Regelabbuchung umgesetzt werden, nicht als zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Hochschulfinanzierung anzusehen.

Anders sieht es dagegen aus, wenn die Abbuchung bei den Studienkonten nutzungsabhängig erfolgt.

Aus Sicht der Studierenden werden nur die Einheiten abgebucht, die sie auch nachgefragt haben. Wer also ein Teilzeit-Studium durchführt, kann sein Guthaben wesentlich länger ohne Gebühren nutzen als jemand bei einem Vollzeit-Studium. Die Hochschulen ihrerseits spüren unmittelbar jede Veränderung der Nachfrage und hätten endlich ein reales Abbild der tatsächlichen Nachfrage nach ihren Lehrleistungen. Fragen die Studierenden wenig Lehrleistungen nach, z.B. weil sie nebenbei erwerbstätig sein müssen, bestimmte Veranstaltungen ihren Vorstellungen und Anforderungen nicht entsprechen oder aber die Kapazitäten unzureichend sind, dann verringern sich die Einnahmen der Hochschulen. Das heisst, die Hochschulen haben selbst ein Interesse daran, die entsprechen-

den, nachgefragten Veranstaltungen auch anzubieten. Sie werden also ggf. ihre Kapazitäten erhöhen, weil dies mit zusätzlichen Einnahmen verbunden ist.

Umgekehrt werden sich die Studierenden möglicherweise beschweren, wenn die besuchten Veranstaltungen nicht ihren Vorstellungen entsprechen, etwa weil der Professor mehrere Male nicht anwesend war oder nicht entsprechend vorbereitet ist.

Dies bedeutet in der Konsequenz, dass sich das Verhältnis von Hochschulen und Studierenden verändern dürfte und die Studierenden verstärkt als interessengeleitete Kunden auftreten können, die ihre Anforderungen auch formulieren und durchsetzen können. Im Gegensatz zu Studiengebühren ist dies auch ohne unmittelbare finanzielle Beteiligung der Studierenden möglich. Es ist daher auch nicht gerechtfertigt, die Einführung von Studienkonten undifferenziert mit der Einführung von Studiengebühren gleichzusetzen.

Zusammenfassend dürften daher nutzungsabhängige Studienkontenvarianten zu erheblichen Lenkungseffekten in den deutschen Hochschulen führen. Die Studierenden können ihre größere Wahlfreiheit wesentlich besser umsetzen. Je nach Ausgestaltung im Detail können sie sich z.B. die besten Veranstaltungen an bestimmten Hochschulen aussuchen, wobei die Hochschulen – anders als im heutigen System – nutzungsabhängig vergütet würden. Auch wenn diese Option nur von einer begrenzten Anzahl an Studierenden genutzt würde, so könnten hierdurch interessante Initialzündungen entstehen bzw. bestimmte Prozesse endlich transparent werden.

Ein wichtiger, bisher noch nicht ausreichend geklärter Aspekt ist, welche Effekte sich auf den Landeshaushalt ergeben (können) und wer letztlich die Gutscheine erhält. Wenn die Hochschulen eigenständig über Kapazitäten entscheiden können, dann dürften sich die Kapazitäten ausweiten und die Kapazitätsverordnung hätte als Instrument zur (rechtlich abgesicherten) Fernhaltung von Studierenden ausgedient.

Für den Landeshaushalt könnte dies bedeuten, dass sich die Hochschulausgaben erhöhen könnten, sofern er nicht 'gedeckelt' wird. Umgekehrt könnten die Hochschulausgaben sinken, wenn sich die nicht verbrauchten Kontenguthaben nicht unmittelbar in einer entsprechenden Nachfrage auswirken.¹⁰

Soweit die Studienkonten nutzungsabhängig verbraucht werden können, wie dies nach den Ausführungen des rheinland-pfälzischen Wissenschaftsministers Zöllner auf der Sommerschule vorgesehen ist, ergeben sich starke Ähnlichkeiten mit Bildungsgutschei-

¹⁰ Im Detail sei auch darauf hingewiesen, dass die vorgesehene Beschränkung für die Weiterverwendung des Kontos für Weiterbildung auf den Studienabschluss innerhalb der Regelstudienzeit zzgl. einem Semester als wesensfremd anzusehen ist. Dies gilt m.E. trotz der vorgesehenen Ausnahmen und des vorhandenen und begründeten staatlichen Interesses an kurzen Studienzeiten.

nen, die allerdings nach einer Übergangszeit mit Regelabbuchung noch einige weitergehende Elemente enthalten können.

2.4.3 Bildungsgutscheine

Wenn wir die Studienkonten als Vorstufe zur weitergehenden Einführung von Bildungsgutscheinen, ggf. nicht nur im Kita- und Hochschulbereich, ansehen, dann könnten mittelfristig einige Weiterentwicklungen angedacht werden. Auch wenn diese prinzipiell in einem Studienkontenmodell möglich sind, so sollen sie zur besseren Differenzierung im folgenden unter dem Begriff Bildungsgutscheine diskutiert werden.

Aufgrund der Diskussionen in anderen Arbeiten (Dohmen 2002a; 2002c) spricht vieles dafür, dass die Gutscheine über die einzelnen Lehrstühle beim Fachbereich eingereicht werden, so dass dieser die staatlichen Zuwendungen (abzüglich einer Umlage der Kosten für die zentralen Einheiten) erhält. Dies bildet einerseits die Nachfrage nach den Veranstaltungen einzelner Hochschullehrstühle ab und könnte somit als Element der leistungsorientierten Besoldung dienen. Andererseits kann recht unproblematisch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Studiengänge und –abschlüsse 'Produkte' ganzer Fachbereiche sind.

Weiterhin könnten die Gutscheine durch die Herkunftsländer finanziert werden, so dass es zu einer Umverteilung der Hochschullasten zwischen importierenden und exportierenden Bundesländern käme (siehe etwa Grözinger, 1998). Dies würde u.a. dazu führen, dass nicht die (legitimen) Interessen der Anbieterländer u.U. zur Einstellung von Studiengängen oder Beschränkung von Studienkapazitäten führen würden, obwohl es ein gesamtwirtschaftliches Interesse an entsprechenden Ausbildungskapazitäten gibt (Dohmen, 2002c).

Es wäre mit Blick auf die problematischen Verteilungswirkungen des heutigen Hochschulfinanzierungssystems (Grüske, 1994; 2002),¹¹ die sich auch bei einheitlichen Stu-

¹¹ Grüske (1994) kommt zu dem Ergebnis, dass das derzeitige System der Hochschulfinanzierung im Querschnitt zu einer Umverteilung von unteren und oberen Einkommen zugunsten der mittleren Einkommen führt. Unter Einbeziehung der einkommensabhängigen Ausbildungsförderung werden auch Studierende (und Familien) aus unteren Einkommensschichten begünstigt. Dies wird durch eine aktuelle Studie von Barbaro (2002) bestätigt. Im Längsschnitt kommt Grüske (1994) zu einer Umverteilung zugunsten der Akademiker, deren Ausbildung weitgehend staatlich finanziert wird, während die Erträge vor allen Dingen den Individuen zufließen.

Die von Sturn und Wohlfahrt (1999, 2000) sowie Wohlfahrt (2002) vorgebrachten Gegenargumente sind nicht stichhaltig. Sie argumentieren, dass die Akademiker durch einen 'entgangenen Glättungsvorteil' quasi einen Teil der erhaltenen Hochschulsubventionen zurückzahlen würden. Bei gleichem Lebenseinkommen führt die kürzere Lebenserwerbsarbeitszeit bei einem progressiven Steuersystem zu einer höheren Steuerzahlung. Vereinfacht dargestellt zahlt ein Nicht-Akademiker während seines 40-jährigen Erwerbslebens mit einem durchschnittlichen jährlichen Einkommen von € 30.000 und einem durchschnittlichen Steuersatz von 25 % insg. € 300.000 Steuern. Ein Akademiker arbeite dagegen nur 30 Jahre und verdiene durchschnittlich € 40.000. Aufgrund der höheren Progressi-

dienkonten oder Bildungsgutscheinen ergeben, auch zu überlegen, ob die Gutscheine nicht einkommensabhängig ausgegeben werden können. Dies würde bedeuten, dass Studierende aus einkommensschwachen Familien Gutscheine mit einem höheren Nennwert erhalten würden als Studierende aus einkommensstärkeren Familien. Umgekehrt würden die Studiengebühren mit dem Elterneinkommen steigen. Dies würde das Ziel der Chancengleichheit mit dem der Verteilungsgerechtigkeit besser verbinden als das heutige System bzw. ein System von einkommensunabhängigen Studiengebühren.

3. Zusammenfassung

Die vorstehenden Ausführungen zeigen somit recht deutlich, dass Langzeit-Studiengebühren ohne begleitende Maßnahmen für abschlussorientierte Studierende - volkswirtschaftlich gesehen - wahrscheinlich zu höheren Kosten führen, die die Einnahmen sogar übersteigen. Der Gesamteffekt ist somit als negativ anzusehen, so dass Langzeit-Gebühren aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus abzulehnen sind. Diesem steht auch nicht entgegen, dass es ein erhebliches gesellschaftliches (und auch individuelles) Interesse an kürzeren Studienzeiten gibt. Hierdurch müssten andere Maßnahmen ergriffen werden. Dies könnten z.B. generelle Studiengebühren sein, die in dieser Arbeit allerdings nicht untersucht worden sind.

Die derzeit in einigen Bundesländern diskutierten Studienkontenmodelle sind unterschiedlich zu beurteilen. Soweit es eine Regelabbuchung geben soll, ist diese nicht anders zu bewerten als Langzeit-Gebühren. Positive Effekte auf Hochschulen oder Studierende sind nicht zu erwarten, stattdessen ist mit einem höheren Verwaltungsaufwand zu rechnen. Ist jedoch eine nutzungsabhängige Abbuchung vorgesehen, dann würden sich erhebliche positive Lenkungswirkungen ergeben, die auf ein verändertes Verhältnis zwischen Hochschulen und Studierenden sowie auf die nachfrageorientierte Finanzierung zurückzuführen sind. Studierende könnten zwischen einem Vollzeit- und Teilzeit-Studium wählen, wobei eine bessere Verbindung mit dem BAföG anzustreben wäre. Mit Einführung des Studienkontenmodells sollten geförderte Studierende auch zwischen Vollzeit-

onsstufe, sagen wir durchschnittlich 30 %, zahlt er □□€ 360.000 an Steuern. Den Differenzbetrag bezeichnen Sturn und Wohlfahrt (1999) als 'entgangenen Glättungsvorteil'. Dieses auf den ersten Blick interessante Gegenargument betrifft aber nicht nur Akademiker, sondern alle Personen, deren Erwerbsleben durch diskontinuierliche Verläufe gekennzeichnet ist, d.h. Arbeitslose, Frauen, die z.B. wegen Schwangerschaft und Kindererziehung zeitweilig nicht erwerbstätig sind, etc. Auch sie zahlen bei gleichem Lebenseinkommen eine höhere 'Lebens-Einkommensteuer' als Personen mit einem kontinuierlichen Erwerbsverlauf. Der 'entgangene Glättungsvorteil' ist somit auf das (progressive) Steuersystem in Verbindung mit der jährlichen Besteuerung des Einkommens zurückzuführen und nicht auf die bildungsbedingt kürzere Erwerbsarbeitszeit von Akademikern. Das Argument ist folglich nicht geeignet, die Verteilungswirkungen des heutigen Hochschulfinanzierungssystems zu entkräften.

und Teilzeit-BAföG wählen können, was anhand der abgebuchten Semesterwochenstunden administrativ einfach erfolgen könnte.

Die verbrauchsabhängige Abbuchung entspricht größtenteils einem Bildungsgutscheinmodell, wenn auch einige weitergehende Überlegungen noch nicht berücksichtigt sind. So könnten die Gutscheine z.B. bei den Lehrstühlen abgegeben werden, wobei die Gelder den Fachbereichen zufließen sollten. Letzteres würde die Gesamtleistung "Studiengang" berücksichtigen, während die Lehrstühle bzw. Professoren lehr-leistungsbezogen vergütet werden könnten.

Ferner sollten die Gutscheine durch die Herkunftsländer ausgegeben werden, um die unterschiedlichen Belastungen der die Hochschulleistungen anbietenden Länder auszugleichen. Damit würde zugleich der Hochschul-Finanzlastenausgleich neu gestaltet.

Literatur

- Anthony, Susanne (2002), The Voucher System – The Danish State Education Grant and Loan Scheme for Higher Education, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.) (2002), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld.
- Barbaro, Salvatore (2002), The Distributional Impact of Subsidies to Higher Education – Empirical Evidence from Germany, Discussion Paper, Göttingen.
- Bearse, Peter, Gerhard Glomm, B. Ravikumar (2000), On the political economy of means-tested education vouchers, in: European Economic Review, Vol. 44, pp. 904-915.
- Birtsch, Vera (2002), Die Hamburger ‚Kita-Card‘, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Dokumentation der FiBS-Konferenz 2001, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld.
- Dohmen, Dieter (2002a), Hochschulfinanzierung durch Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen, in: Dohmen, Dieter, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Dokumentation der FiBS-Konferenz 2001, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld.
- Dohmen, Dieter (2003a), Gebühren – Studienkonten – Bildungsgutscheine, in: Gerd Köhler, Gunter Quaißer (Hrsg.). Dokumentation der GEW-Sommerschule 2002 "Bildung – Ware oder öffentliches Gut?", Materialien und Dokumente aus Hochschule und Forschung, Frankfurt/Main (i.V.).
- Dohmen, Dieter (2003b), Hochschulfinanzierung durch Bildungsgutscheine, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 3, Bielefeld (i.V.).
- Dohmen, Dieter, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.) (2002), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Dokumentation der FiBS-Konferenz 2001, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld.

- Grözinger, Gerd (1998), Hochschulen in Deutschland – Unterfinanzierung und Fehllenkung, in: Robert K. von Weizsäcker (Hrsg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 262, Berlin.
- Grüske, Karl-Dieter (1994), Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und im Längsschnitt, in: Reinar Lüdeke (Hrsg.), Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 221/II, Berlin.
- Grüske, Karl-Dieter (2002), Wer finanziert wem das Studium? Verteilungswirkungen der Hochschulfinanzierung – Kritische Anmerkungen zu einem Gutachten von R. Sturn und G. Wohlfahrt, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Dokumentation der FiBS-Konferenz 2001, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld.
- Schnitzer, Klaus, Wolfgang Isserstedt, Elke Middendorff (2001), Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland. 16. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.
- Spiess, C. Katharina (2002), Gutscheine – ein Ansatz zur Finanzierung und Steuerung im Kindertagesstättenbereich, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Dokumentation der FiBS-Konferenz 2001, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld.
- Sturn, Richard (2002), Öffentliche Hochschulfinanzierung und Verteilung, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Dokumentation der FiBS-Konferenz 2001, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld.
- Sturn, Richard, Gerhard Wohlfahrt (1999), Der gebührenfreie Hochschulzugang und seine Wirkungen, Wien.
- Sturn, Richard, Gerhard Wohlfahrt (2000), Umverteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung in Deutschland, Gutachten im Auftrag des Deutschen Studentenwerkes, Graz.