

Blankart, Charles B.; Krause, Gunnar

Article — Digitized Version

Bildungskredite, Akademikersteuer, Gutscheine: Drei Instrumente der staatlichen Studienförderung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Blankart, Charles B.; Krause, Gunnar (1999) : Bildungskredite, Akademikersteuer, Gutscheine: Drei Instrumente der staatlichen Studienförderung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 6, pp. 351-358

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40439>

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.

Charles B. Blankart, Gunnar Krause*

Bildungskredite, Akademikersteuer, Gutscheine: Drei Instrumente der staatlichen Studienförderung

Die staatliche Studienförderung steht erneut zur Diskussion.

*Welche politischen Instrumente der Ausbildungsförderung führen zu den besten Ergebnissen?
Wie kann der Wettbewerb im Hochschulbereich gefördert werden?*

Die deutschen Hochschulen werden im wesentlichen nach dem System der Budgetfinanzierung mit Mitteln versorgt. Der Staat weist ihnen Geldbeiträge zu, die sie in ihrer Hierarchie „von oben nach unten“ auf die einzelnen Leistungserbringer, die Fakultäten und sonstigen Studienganganbieter, verteilen. Im Gegenzug stellen die Hochschulen den Studierenden Studienplätze zur Verfügung. Dieses seit der Humboldtschen Bildungsreform praktizierte Verfahren hat sich leidlich gut bewährt. Doch seit der Politik der Bildungsexpansion der 60er Jahre kommen seine inhärenten Mängel zunehmend zum Vorschein: Es ist nicht in der Lage, Angebot und Nachfrage von Studienplätzen zur Deckung zu bringen. Auf der Angebotsseite entstehen strukturelle Mängel, weil sich die Mittelverteilung nach politischen Vorgaben und hochschulinternen Interessenkoalitionen richtet, die nicht zwingend mit der Nachfragestruktur der Studierenden übereinstimmen. Auf der Nachfrageseite besteht eine globale Tendenz zur Übernachfrage, vor allem weil Studienplätze unentgeltlich bereitgestellt werden und die Studierenden daher keine Anreize haben, die Kosten zu berücksichtigen, mit denen sie den Staat belasten. Der Staat wiederum sieht sich bei der Vielfalt der konkurrierenden politischen Interessen nicht in der Lage, der Nachfrage nach Studienplätzen vollumfänglich entgegenzukommen¹.

Diese Mängel ließen sich durch eine Preisfinanzierung der Hochschulen, d.h. durch ein kostendecken-

des wettbewerbliches Gebührensystem, grundsätzlich überwinden. Darüber hinaus würde durch Gebühren, wie im folgenden zu erklären ist, eine Reform im Inneren der Hochschulen hervorgerufen. Allerdings ist ein solches preisfinanziertes Hochschulsystem so lange inakzeptabel, als Studienwilligen, die die Gebühren nicht bar zu bezahlen in der Lage sind, kein Weg der Kreditfinanzierung offensteht, und so lange positive externe Effekte der Hochschulbildung nicht abgegolten werden. Zur Überwindung dieser Probleme kommen, wie anschließend zu zeigen ist, staatliche Kreditbürgschaften, Akademikersteuern und staatliche Bildungsgutscheine in Frage. Unter einem solchermaßen ergänzten Gebührensystem bezahlen die Studierenden den geforderten Preis, refinanzieren sich aber, soweit erwünscht, über die drei Instrumente. Aus der Hochschulförderung des Staates als Objektförderung wird eine Subjektförderung der Studierenden. Diese Form der Studienförderung wird im Ausland teilweise schon praktiziert und in Deutschland diskutiert. Abschließend gilt es, diese Modelle an der Theorie zu messen und wo nötig Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Preisfinanzierung: Ein Verfahren der Hochschulreform

Die Konklusion unseres Vorschlags besteht, wie gesagt, in einem preisfinanzierten Hochschulsystem mit Subjektförderung. Wir wollen die Frage der Sub-

Prof. Dr. Charles B. Blankart, 57, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin und ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; Gunnar Krause ist Student an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin.

* Die Autoren danken Dr. Pio Baake und cand.rer.pol. Phillip Festerling für wertvolle Hinweise.

¹ Zur Frage der Unterfinanzierung der Hochschulen siehe auch G. Grözingler: Hochschulen in Deutschland, in: R. K. von Weizsäcker (Hrsg.): Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Berlin 1999, S. 187-232.

jektförderung zurückstellen und die Methode der Preisfinanzierung zunächst einmal isoliert betrachten. Diese hat für sich gesehen den Vorteil, daß sie Angebot und Nachfrage nach Studienplätzen zum Ausgleich bringt. Die Studierenden verhalten sich kostenbewußt. Es entfällt ihr Anreiz, einmal erhaltene Studienplätze übermäßig lange zu blockieren. Die Hochschulen erhalten umgekehrt die Mittel, um ihr Angebot an die Nachfrage anzupassen. Es wirkt die „Unsichtbare Hand“ des Marktes.

Darüber hinaus stellt aber Preisfinanzierung – dies ist hier von besonderer Bedeutung – ein Verfahren der Hochschulreform dar. Die „Unsichtbare Hand“ des Marktes wirkt nicht nur im Außen-, sondern auch im Innenverhältnis der Hochschulen. Unter der Preisfinanzierung erfolgt die Mittelverteilung nicht mehr von oben nach unten nach den politischen und hochschulinternen Interessen, sondern von unten nach oben entsprechend der Nachfrage, die jeder Studiengang auf sich vereinigt. Der Wettbewerb unter den Hochschulen erzwingt eine kostenorientierte Preisstruktur. Politische und hochschulinterne Interessen, die eine Quersubventionierung der Kosten erfordern würden, lassen sich nicht mehr halten.

Finanzierung von unten nach oben

Die Finanzierung von unten nach oben kann implizit erfolgen, indem die Hochschulleitung den Studienganganbietern die von ihnen jeweils erwirtschafteten Mittel zuordnet oder explizit, indem die Studienganganbieter selbst das Inkasso betreiben.

Bei der Finanzierung von unten nach oben wird auch die zentrale Hochschulverwaltung in den Wettbewerb integriert: Sie wird von der Pflicht entbunden, nur an die eigenen Studienganganbieter zu liefern; sie darf auch Dritte bedienen. Umgekehrt sind die Studienganganbieter nicht mehr verpflichtet, sich nur bei der zentralen Hochschulverwaltung einzudecken. Damit verliert die zentrale Hochschulverwaltung ihr Monopol mit Abnahmepflicht. Sie wird ein wettbewerblicher Teil der Hochschule und finanziert sich selbst. Ein Monopol hat sie nur noch für die Bereitstellung der von allen Bereichen kollektiv konsumierten Güter, z.B. für die Leistungen der Hochschulleitung, die gemeinsamen Veranstaltungen, Telefonanlagen, Postverteilungsdienste usw. Hierfür entrichten die Studienganganbieter eine Abgabe an die zentrale Universitätsverwaltung.

Die zentralen Akteure dieser reformierten Universität sind die Studienganganbieter. Sie bestimmen über die Produktdifferenzierung, über neue Studien-

gänge, Prüfungs- und Studienordnungen und damit auch über die Qualität der Lehre und Abschlüsse. Sie haben das Recht, sich zusammenzuschließen oder sich nach vertraglicher Vereinbarung von der Hochschule zu trennen. Auf diese Weise kann sich wiederum endogen eine neue, reformierte Hochschulstruktur herausbilden. Es findet ein steter Abwägungsprozeß zwischen Produkten, Unternehmensgröße, Bündelungs- und Skalenvorteilen statt, der für wettbewerbliche Unternehmen unverzichtbar ist.

Es ist ferner zu erwarten, daß ein durch Wettbewerb gesteuerter Reformprozeß zu Innovationen im Studium führt. Statt großer unteilbarer Studiengänge werden den Nachfragerwünschen entsprechende Studienmodule mit stufenweisen jeweils vollwertigen Abschlüssen angeboten. Im weiteren wird die Mischung zwischen dem Lehrbeitrag des Professors und dem Lernbeitrag des Studenten entsprechend den relativen Kosten aufeinander abgestimmt².

Qualitätswettbewerb der Hochschulen

Weil Hochschulen nicht nur Mengen-, sondern insbesondere Qualitätswettbewerb betreiben, werden sich Studienabschlüsse auch zu begehrten Markenzeichen entwickeln. Insofern scheint Marktsteuerung auch aus Gründen der Qualität vertretbar. Dennoch wird ein allgemeines Informationsbedürfnis hinsichtlich der Mindestqualität von Abschlüssen bestehen. Dies ist insbesondere bei sogenannten Vertrauensgütern wie medizinischer Behandlung, Rechtsbeistand usw. wichtig. Daher sollte eine staatliche Aufsicht Mindeststandards für Prüfungen aufstellen und durchsetzen. Hochschulen, die den gestellten Anforderungen genügen, werden – ohne weitere quantitative Beschränkung – akkreditiert³.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Ist die politische Weichenstellung zur Preisfinanzierung vorgenommen, so bewirkt diese in der Tendenz eine Hochschulreform durch die „Unsichtbare Hand“. Es bedarf keiner bundespolitischen Kraftakte. Im Kontrast dazu stehen aktuelle Reformpostulate, über die unter anderem F. Buttler⁴ durchaus kritisch referiert. Genannt

² Auf diesen Punkt weist C. C. von Weizsäcker hin. C. C. von Weizsäcker: Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik, in: H. Arndt, D. Swatek (Hrsg.): Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Berlin 1971, S. 535-553.

³ Ch. B. Blankart: Outputfinanzierung von Hochschulen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1998, S. 9-30.

⁴ F. Buttler: Anreizkompatibilität in Hochschulorganisationen und Hochschulrecht, in: R. K. von Weizsäcker (Hrsg.): Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Berlin 1999, S. 233-254.

werden Stärkung der Hochschulleitung und der Dekane, Leistungsevaluation, Flexibilisierung und Globalisierung der Hochschulhaushalte, indikatorgesteuerte Mittelzuweisung, Auswahl eines Teils der Studierenden durch die Hochschulen, Studienzeiterkürzung, leistungsbezogene Professorenbesoldung usw. Dies alles sind dirigistische Maßnahmen aus dem Instrumentenkasten der Planwirtschaft. Mit einem wettbewerbsgesteuerten Hochschulsystem haben sie nichts zu tun. Sie sind dort auch überflüssig, denn bei dezentraler Finanzierung über Preise haben Hochschulen und Studienanbieter eigene Anreize, der jeweiligen Situation angepaßte Reformen einzuführen.

Wo versagt der Markt?

Ein preisfinanziertes Hochschulsystem vermag indes nicht sicherzustellen, daß diejenigen jungen Menschen, die aus ihrer Begabung heraus studieren sollten, auch studieren können. Es kommt zu Marktversagen. Dies hat im wesentlichen drei Gründe.

In der Alltagsdiskussion wird die Preisfinanzierung der Hochschulen vor allem aus verteilungspolitischen Argumenten abgelehnt. Müßten die Studierenden ihre Hochschulbildung selbst bezahlen, so könnten die Kinder armer Eltern keine Hochschulbildung oder weniger davon erwerben als die Kinder wohlhabender Eltern. Dies sei ungerecht, denn die Verteilung des Reichtums in einer Gesellschaft hänge nicht unwesentlich von historischen Zufällen ab. Daher widerspreche ein wohlstandsabhängiger Hochschulzugang dem grundlegenden Gerechtigkeitsprinzip der Chancengleichheit. Nur unentgeltlicher Hochschulzugang gebe allen Bevölkerungsschichten die gleiche Chance.

Aus ökonomischer Sicht wird dagegen kritisiert, daß diese pauschale Unentgeltlichkeit beträchtliche Mitnahmeeffekte mit gegenläufigen und daher zielwidrigen verteilungspolitischen Konsequenzen erzeugt. Einige Autoren behaupten, durch die Unentgeltlichkeit der Hochschulbildung würden die später einmal reichen Berufstätigen durch die armen Bevölkerungsschichten von heute subventioniert. Andere meinen, daß jedenfalls die Studierenden durch die Nichtstudierenden unterstützt werden⁵. Unentgeltlichkeit des Hochschulzugangs stellt somit keine zielgerichtete verteilungspolitische Maßnahme dar.

Studienwillige sind nicht kreditwürdig

Es ist daher genauer zu betrachten, wer denn eigentlich im Falle preisfinanzierter Hochschulen diskriminiert wird. Studieren ist als Investition eine zukunftsgerichtete Entscheidung. Sie sollte positiv ausfallen für all jene, für die der Gegenwartswert der Erträge größer ist als der Gegenwartswert der Kosten. Diese Entscheidung ist in einem perfekten Kapitalmarkt völlig unabhängig von der Vermögensausstattung. Wenn sich eine Investition in Bildung lohnt, so muß sie stets beliehbar sein. Insofern ist also ein preisfinanziertes Hochschulsystem verteilungspolitisch nicht diskriminierend.

Ungleichbehandlungen von wohlhabenden und armen Studienwilligen ergeben sich jedoch, wenn Unvollkommenheiten des Kreditmarktes berücksichtigt werden. Kreditgeber müssen mit dem Kreditausfallrisiko rechnen. Sie können nicht mit Sicherheit davon ausgehen, das geliehene Geld wiederzuerhalten. Doch diejenigen Studienwilligen, die Kredite nachfragen, sind in der Regel ohne Mittel. Sie können keine Kreditsicherheiten beibringen. Ohne diese haben aber die Kreditgeber, in der Regel die Banken, keine Rückgriffsmöglichkeiten, wenn der Kreditnehmer entweder nicht in der Lage ist, das erwartete Einkommen zu erzielen, wenn er sein Leistungspotential wegen Moral hazard nicht voll ausschöpft oder sich durch Untertauchen, Auswanderung oder ähnliches der Rückzahlung entzieht. Die Konsequenzen treffen insbesondere die unteren Einkommensschichten. Ihre Angehörigen benötigen Kredite in besonderem Maße, erhalten sie aber infolge der Kreditmarktunvollkommenheiten nicht oder nur in geringem Umfang. Um diesen Mangel zu beseitigen, könnte der Staat einen unentgeltlichen Hochschulzugang gewähren. Doch dies wäre eine Symptomtherapie. Die Ursache des Fernbleibens von der Hochschulbildung liegt in den fehlenden Sicherheiten. Sie kann der Staat durch Gewährung von Bürgschaften überwinden.

Staatliche Bürgschaften erfordern freilich Kosten. Sie stellen eine Garantie dar, die vom Staat gegebenenfalls einzulösen ist. Darüber hinaus können Folgekosten entstehen, wenn die Banken im Vertrauen auf die Bürgschaft unsorgfältig Kredite gewähren und das Risiko auf den staatlichen Bürgen abschieben. Solches Verhalten könnte über staatliche Teilbürgschaften (statt Vollbürgschaften) eingedämmt werden.

Studienwillige scheuen das Risiko

Staatliche Bürgschaften mögen den Kreditgeber vor Verlust schützen. Noch bleiben aber die Risiken der Kreditnehmer. Als Investoren sehen sich die

⁵ Vgl. D. Grüske: Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: R. Lüdeke (Hrsg.): Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, Berlin 1994, S. 71-147, sowie zusammenfassend B. Hansjürgens: Gebührenfinanzierung im Bereich der Hochschulbildung: Begründung und Ausgestaltung, in: J. Wieland, U. Sacksofsky (Hrsg.): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat? Baden-Baden 1999.

Studierenden vor dem Problem, sichere Aufwendungen heute gegen unsichere Erträge morgen abwägen zu müssen. Für ihr Studium müssen sie feste Kosten aufwenden, sie häufen einen Schuldenberg an und stehen vor einem Rückzahlungsproblem, wenn sich die Verdienstaussichten am Ende ihres Studiums als schlechter herausstellen als ursprünglich angenommen. Angesichts dieses Risikos werden manche Abiturienten zu einem Studium in einem preisfinanzierten Hochschulsystem nur bereit sein, wenn sie sich dagegen absichern können. Gerade untere Einkommensschichten sind davon besonders betroffen. Daher hat die Versicherung des Einkommensminderungsrisikos eine wichtige verteilungspolitische Bedeutung. Allerdings ist eine Einkommensminderungsversicherung auf einem privaten Markt nur schwer durchsetzbar. Das Versicherungsunternehmen müßte die privaten Einkommen beobachten können⁶. Ob dies gelingt, scheint fraglich, und vielleicht ist dies der Grund, warum solche Versicherungen in der Privatwirtschaft nicht existieren. Indessen hat der Staat über die Einkommensteuererklärungen besseren Einblick in die individuellen Einkommensverhältnisse. Er mag daher in der Lage sein, eine solche Versicherung anzubieten.

Die von M. Friedman und C. C. von Weizsäcker⁷ vorgeschlagene Akademikersteuer tendiert in diese Richtung. Sie besteht in ihrer reinen Form aus einem Studienkredit, der mit einer Versicherung verknüpft ist. Die Rückzahlung erfolgt nicht wie beim üblichen Kredit in Form einer Tilgung, sondern in Form von einkommensabhängigen Prämien über das gesamte Erwerbsleben. Hierin kommt der Versicherungscharakter zum Ausdruck⁸. Im einfachsten Fall berechnet sich die Akademikersteuer wie folgt: Die Summe der zum Studienende aufgelaufenen Studienkosten eines Individuums wird in Annuitäten umgerechnet und zum Durchschnittseinkommen der berufstätigen Fachgruppe in Beziehung gesetzt. Daraus läßt sich ein aktuarisch fairer Akademikersteuersatz berechnen. Die Steuer wird auf das Subjekt, unabhängig von seinem Wohnort, erhoben. Sie ist also auch im Ausland zu bezahlen. Weil der Steuersatz nach dem fachspezifischen Durchschnittseinkommen berechnet wird, bezahlt ein Akademiker mit überdurchschnittlichem

Einkommen mehr, einer mit unterdurchschnittlichem Einkommen weniger. Wenn die Prognosen über das Durchschnittseinkommen zuverlässig ausfallen, werden die Kosten für die Gesamtheit der Steuerzahler der Gruppe gedeckt. Abweichungen davon gehen zugunsten bzw. zu Lasten des Staates. Wenn es nicht gelingt, fächerspezifische Durchschnittseinkommen zu bilden, so kann das Durchschnittseinkommen aller Akademiker als Basis herangezogen werden. Allerdings impliziert dies eine interne Subventionierung zwischen Akademikern unterschiedlicher Fachrichtungen.

Gegenüber der reinen Preisfinanzierung (gegebenfalls mit staatlicher Bürgschaft) bringt die Preisfinanzierung mit Akademikersteuer den Vorteil der Risikoverminderung. Risikoaverse Individuen werden durch sie begünstigt. Sie werden sich eher bereitfinden zu studieren. Allerdings gibt es auch Nachteile: Gute Risiken, risikoneutrale und risikofreudige Individuen werden den mit der Akademikersteuer verbundenen Kredit nicht in Anspruch nehmen. Damit bleiben die risikoaversen Individuen und die schlechten Risiken unter Vertrag. Die letzteren werden die ersteren sukzessive verdrängen, es sei denn der Staat fängt die Verluste aus den schlechten Risiken über Subventionen auf. Die finanziellen Folgen für den Staat sind schwer abschätzbar.

Problematisch sind auch die langandauernden Schuldverhältnisse. Entsprechend dem Versicherungsprinzip muß die Akademikersteuer während des gesamten Arbeitslebens bezahlt werden, also auch dann wenn der bezogene Kredit schon längst getilgt ist. Auch sind die steuerlich bedingten Anreize nicht zu vernachlässigen. Sie reichen von verringertem Arbeitseinsatz bis zur Abwanderung ins Ausland. Insgesamt stellt die Akademikersteuer eine gute Idee dar. Ihre Verwirklichung ist aber nicht einfach.

Subventionen an Studierende

Ein weiterer Grund für die staatliche Förderung der Hochschulbildung wird in vermuteten positiven externen Effekten gesehen⁹. So ist beispielsweise im Zuge der Diskussion um die Rendite von Hochschulbildung auf nicht meßbare und damit angeblich externe Effekte hingewiesen worden¹⁰. Doch eine solche Behauptung reicht nicht aus. Darzulegen ist vielmehr,

⁶ Genauer: die potentiell erzielbaren Einkommen.

⁷ M. Friedman: *Capitalism and Freedom*, Chicago, London 1962, deutsch: *Kapitalismus und Freiheit*, Stuttgart 1971; C. C. von Weizsäcker, a.a.O.

⁸ Wie erkenntlich, handelt es sich bei der „Akademikersteuer“ nicht um eine Steuer im Sinne der Abgabenordnung. Der Ausdruck „Versicherung“ wäre eher angebracht. Hier wird jedoch dem Sprachgebrauch gefolgt.

⁹ Allgemein werden solche externen Effekte eher im Primar- und Sekundarschulbereich als im Tertiärbereich der Hochschulen vermutet, vgl. H. S. Rosen: *Public Finance*, Homewood Ill., 4. Aufl., 1994. Für eine fundierte Auseinandersetzung mit dem Problem der externen Effekte der Bildung siehe auch U. van Lith: *Der Markt als Organisationsprinzip des Bildungsbereichs*, in: O. Issing (Hrsg.): *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 1981.

weshalb externe Effekte zustandekommen. Auf theoretischer Ebene läßt sich zwischen einem mikroökonomischen und einem makroökonomischen Argumentationsstrang unterscheiden.

Mikroökonomische Betrachtungsweise

Nach der mikroökonomischen Argumentation entstehen externe Effekte, wenn die Aktivität des Individuums A außerhalb des Marktprozesses die Produktivität des Individuums B verändert. Im Falle der Hochschulbildung wird ein positiver Zusammenhang vermutet, wonach die Bildung des A sich begünstigend auf die Produktivität des B auswirkt, ohne daß sich dies vollumfänglich im Einkommen von A niederschlägt. Entscheidend ist die Frage, weshalb ein solcher positiver Zusammenhang bestehen soll. Die Ausbildung von Ärzten hebt beispielsweise nicht per se schon das allgemeine Gesundheitsniveau der Bevölkerung, sondern erst wenn diese heilend tätig werden. In diesem Fall werden die Ärzte aber in aller Regel für ihre Leistungen bezahlt, sei es durch die Patienten bzw. deren Versicherungen, wenn sie persönliche Leiden beheben, oder sei es durch den Staat, wenn sie allgemeine gesundheitliche Vorsorge als öffentliches Gut (z.B. Impfungen) bereitstellen. Diese Tätigkeiten stellen keine externen Effekte und damit keinen Grund für eine staatliche Förderung der Hochschulen dar. Sicherlich führt die forcierte Ausbildung von Medizinern zu einem höheren Gesundheitsniveau in der Bevölkerung. Aber ebenso mag die Zunahme der Automobilwerkstätten die Verkehrssicherheit erhöhen. Die Gesellschaft muß über den Markt oder kollektiv entscheiden, wofür sie mehr zu zahlen bereit ist. Jedenfalls müssen mögliche Subventionen an den Outputs und nicht an den Inputs, d.h. der Ausbildung, ansetzen.

Dasselbe Argument gilt im Prinzip für die Forschung. Forschung mag zu externen Effekten führen, weil sich die Forschungsergebnisse nicht oder nur zum Teil patentieren lassen. Umwegerfindungen und Ausbeutung des Wissens nach Ablauf der Patentdauer können nicht ausgeschlossen werden. Es besteht somit ein Argument für den Staat, die externen Effekte zu kompensieren. Allerdings sollte dies der

Staat in erster Linie durch die Subventionierung der Forschungsoutputs tun und nicht durch die Subventionierung der Hochschulen¹¹. Bei Inputsubventionen ist eine zielgerichtete Verwendung der Mittel nicht gesichert. Ein Universitätsabsolvent, der zur Forschung befähigt ist, es aber vorzieht, einen anderen oder keinen Beruf auszuüben, generiert keine externen Effekte. Die Subventionen gehen ins Leere.

Ein Grund für die Subventionierung der Hochschulbildung kann allerdings dadurch entstehen, daß eine wirksame Subventionierung der Forschungsoutputs nicht einfach zu bewerkstelligen ist. Um sie zu erreichen, müssen Ministerien errichtet werden, in denen Bürokraten darüber bestimmen, welche Forschungsprojekte, d.h. Inputs, voraussichtlich zu erfolgreichen Forschungsoutputs werden. Forscher müssen Forschungsanträge stellen, d.h., sie müssen Mittel aufwenden, um Mittel zu erlangen. Eine Erfolgskontrolle läßt sich in der Regel schwer durchsetzen. So gesehen ist es möglicherweise doch angezeigt, auch die Hochschulen zu unterstützen.

Makroökonomische Betrachtungsweise

Externe Effekte der Bildung aus makroökonomischer Sicht werden im Rahmen von Modellen der endogenen Wachstumstheorie diskutiert. Hierbei ist u.a. das Modell von P.M. Romer von Bedeutung¹². Nach seiner Betrachtungsweise hängt der Output einer Unternehmung nicht nur von ihrem eigenen technischen Wissen und ihrem Faktoreinsatz ab, sondern auch vom allgemein verfügbaren technischen Wissen. Durch ihre Produktion trägt die Unternehmung zu diesem großen Wissenspool bei. In einem solchen Modell ist kompetitives Wachstum ineffizient. Ein Unternehmer berücksichtigt bei seiner Entscheidung über den Faktoreinsatz nur den privaten, nicht aber den sozialen Grenzertrag, der in seinem Beitrag zum allgemeinen Wissenspool besteht. Die aggregierten Forschungsanstrengungen in der Volkswirtschaft sind zu gering¹³.

Explizit auf das Humankapital zugeschnitten sind die Ansätze von R. E. Lucas sowie R. Nelson und E. Phelps¹⁴. Sie zeigen, daß die Akkumulation bzw. der

¹⁰ Fr. Edding: Bildung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Stuttgart u.a., Bd. 2, 1988, S. 1-18, M. Pfaff, G. Fuchs, R. Kohler: Alternative Konzepte zur Berechnung einer Akademikersteuer, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 98. Jg. (1978), Heft 2, S. 181-209.

¹¹ Vgl. in diesem Sinne C. C. von Weizsäcker, a.a.O.

¹² P. M. Romer: The Origins of Endogenous Growth, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 8 (1994), No. 1, S. 3-22.

¹³ Vgl. St. Homburg: Makroökonomik, in: J. von Hagen, A. Börsch-Supan, J. J. Welfens (Hrsg.): Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre I, Berlin 1996, S. 43-76.

¹⁴ R. E. Lucas: On the Mechanics of Economic Development, in: Journal of Monetary Economics, Vol. 22 (1988), Nr. 1, S. 3-42, sowie R. Nelson, E. Phelps: Investment in Humans, Technological Diffusion and Economic Growth, in: American Economic Review, Vol. 56, 1966, S. 69-75, zusammenfassend in Ph. Aghion, P. Howitt: Endogenous Growth Theory, Cambridge Mass. u.a., 1998, Kap. 10.

Bestand an Bildung einen positiven Einfluß auf die Wachstumsrate des realen Sozialprodukts ausüben kann. Der Staat kann Bildung stimulieren, indem er Forschung und Entwicklung unterstützt oder indem er Bildung direkt subventioniert. Welche Strategie mehr bringt, bleibt zunächst offen. Aber es ist zu bedenken, daß ein Großteil der Hochschulabsolventen nicht in der Forschung und Entwicklung tätig sind und daß bei Bildungssubventionen daher Mitnahmeeffekte entstehen. Dennoch können Bildungssubventionen insofern sinnvoll sein, als die direkte Förderung des Forschungsoutputs nur beschränkt möglich ist¹⁵.

Gutscheine

Soll positiven externen Effekten von Wissen durch eine Förderung der Hochschulbildung Rechnung getragen werden, so bieten sich Gutscheine an. Die Studierenden erhalten vom Staat geldwerte Gutscheine, die sie der Hochschule ihrer Wahl an Zahlung statt geben. Dieser Vorschlag besitzt politische Attraktivität, weil er einerseits dem Prinzip der Unentgeltlichkeit der Hochschulen entgegenkommt, wie er z.B. in der SPD vertreten wird, andererseits die Mängel der Budgetfinanzierung zum Teil überwindet. Die Studierenden wählen ihre Hochschule frei und fördern damit den Wettbewerb und die Finanzierung von unten nach oben. Dies wiederum begünstigt eine Reform der Hochschulwelt von innen heraus.

Allerdings führt der Wettbewerb unter dem Gutscheinsystem nicht so weit wie der Wettbewerb bei freier Preisbildung. Zum einen bleibt der Staat wesentlicher Financier der Hochschulen. Gegenüber den Wählern und Steuerzahlern trägt er dafür die Verantwortung. Er wird über seine Aufsichtsbehörde nicht nur Mindeststandards für Prüfungen festlegen, sondern auch z.B. Studiengänge bewilligen.

Zum anderen wird mit dem Gutscheinsystem die mengenmäßige Beschränkung der Studienplätze nicht überwunden: Für die Nachfrager nach Studienplätzen ist der Preis im Extremfall null. Sie fragen Hochschulbildung bis zur Sättigung nach. Für den Staat als Financier sind die Opportunitätskosten der Hochschulbildung freilich größer als null. Er muß zwischen alternativen Verwendungen der Budgetmittel abwägen. Die Beschränkung der Hochschulstudienplätze kann daher als Ausdruck rationaler und nicht, wie vielfach behauptet wird, irrationaler Budgetplanung angesehen werden. Zur Überwindung dieser Diskrepanz ist eine Rationierung der Studienplätze erforderlich. Aber nicht nur global, auch strukturell muß sich der Staat festlegen. Er muß über den politischen Prozeß bestimmen, wieviele Studierende in jedem Fach Gutscheine erhalten sollen. Diesbezüglich besteht kein Unterschied zur Budgetfinanzierung.

Die Gutscheine pro Fach müssen mit den mutmaßlichen Kosten pro Studiengang bewertet werden. Ein Gutschein für Medizin wird also einen wesentlich höheren Geldwert beinhalten als ein Gutschein für Theologie. Eine genaue Kostenberechnung pro Fach ist nicht erforderlich. Auf einem wettbewerblichen Markt für Studienplätze läßt sich an den Engpässen oder Überschüssen ersehen, ob die Gutscheine zu niedrig oder zu hoch bewertet sind¹⁶.

Schließlich lassen sich Gutscheine auch dazu verwenden, um Studiengänge, denen die Bevölkerung eine besondere, außerhalb der externen Effekte liegende Wertschätzung entgegenbringt, z.B. Medizin, oder die einen besonderen Optionswert darstellen, z.B. Anthropologie, Sanskrit, Gräzistik o.ä., zu fördern. Gutscheine erhalten dann einen entsprechend höheren Wert. Insofern ist die Behauptung unrichtig, daß Preise solchen außermärklichen Werten nicht zugänglich seien.

Staatliche Studienförderung in der Praxis

Eine Reihe von Staaten haben in den vergangenen Jahren ihre Hochschulfinanzierung in Richtung einer stärkeren Preisfinanzierung verändert. Was läßt sich daraus lernen? Anläßlich eines Seminars im Jahr 1997 haben das Centrum für Hochschulentwicklung und das Hochschul-Informations-System¹⁷ eine Bestandsaufnahme der Regelungen in Israel, Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark und Finnland durchgeführt. Nimmt man die Vereinigten Staaten, die hierin über eine lange Tradition verfügen, und Australien hinzu, so ergibt sich ein ungefähres Bild über die wichtigsten Tendenzen im Ausland.

Studiengebühren

Alle betrachteten Länder, mit Ausnahme Dänemarks, haben seit kürzerer oder längerer Zeit Studiengebühren eingeführt. Die Gebühreneinnahmen fließen direkt an die Hochschulen, woraus diese in der Regel etwa 15 bis 30% ihrer Ausgaben bestreiten. Soweit

¹⁵ H. J. Bodenhöfer, M. Riedel: Bildung und Wirtschaftswachstum: Alte und neue Ansätze, in: R. K. von Weizsäcker (Hrsg.): Bildung und Wirtschaftswachstum, Berlin 1998, S. 11-48, sowie A. A. Weber: Humankapital, Schulbildung und Wirtschaftswachstum: Eine kritische Betrachtung der Literatur, ebd., S. 49-76.

¹⁶ Gutscheine können im Sinne von Preisen auch unter Unsicherheitsaspekten am erwarteten Ausbildungserfolg ausgerichtet werden, vgl. hierzu B. U. Wigger, R. K. von Weizsäcker: Bildungsfinanzierung, Ressourcenausstattung und Produktivitätswachstum, in: R. K. von Weizsäcker (Hrsg.): Bildung und Wirtschaftswachstum, Berlin 1998, S. 125-144.

¹⁷ Centrum für Hochschulentwicklung und Hochschul-Informations-System (Hrsg.): Symposium: Staatliche Finanzierung der Hochschulen – Neue Modelle und Erfahrungen aus dem In- und Ausland, in: HIS-Kurzinformation, 1997.

ersichtlich werden die Gebühren in keinem Staat an den Fiskus bezahlt, wie dies bei den Rückmeldegebühren an den Berliner Hochschulen praktiziert wird. Es wird demnach auf die angebotssteuernde Wirkung der Gebühren in den Hochschulen geachtet.

Studiengebühren sind keine wirtschafts- und sozialpolitischen Instrumente. Sie sollen vielmehr die unterschiedlichen Leistungen und Kosten der Studiengänge widerspiegeln und damit als Signale für Anbieter und Nachfrager dienen. Für gestaltende Gebührenpolitik eignen sie sich nicht. So haben beispielsweise Einheitsgebühren, wie sie in Großbritannien und in Israel erhoben werden, die Konsequenz, daß von den kostspieligen Studiengängen zu viel nachgefragt und zu wenig angeboten wird. Zu Fehlansätzen dürfte auch das australische Gebührenschemata führen, in welchem die Gebühren teilweise nach dem mutmaßlichen späteren Einkommen gestaffelt sind. Beispielsweise wird dort die Rechtswissenschaft als kostengünstiges Fach mit vergleichsweise hohen Gebühren belastet¹⁸.

Kredite/Akademikersteuer

In fast allen betrachteten Ländern gibt es staatliche oder staatlich begünstigte Bildungskredite. Sie dienen in der Regel nicht nur zur Bezahlung der Studiengebühren, sondern auch zum Lebensunterhalt. Typisch sind fest vereinbarte Rückzahlungsvereinbarungen. Davon zu unterscheiden sind die mancherorts angebotenen, meist staatlichen Kredite, deren Rückzahlung an die Höhe des erzielten Einkommens gebunden ist. Diese Kreditformen gleichen der Akademikersteuer im Sinne einer Versicherung. Das Versicherungsprinzip wird indessen meist insofern nicht durchgehalten, als einerseits kein Kreditnehmer mehr als seine Kreditsumme tilgen muß, andererseits Kreditnehmer mit unterdurchschnittlichem Einkommen unter Umständen in den Genuß eines Abschlags kommen. Solche Kreditsysteme sind von Anfang an auf Kostenunterdeckung, d.h. Subventionierung, angelegt und verfehlen so gesehen das Ziel einer effizienten Ressourcenallokation. Eine Subventionierung der Hochschulbildung sollte, wenn sie gewünscht ist, nicht über den Kreditmarkt, sondern über Gutscheine erfolgen.

Das bekannteste Kreditfinanzierungsmodell mit einkommensabhängiger Rückzahlung ist das australische. Es sieht je nach Jahreseinkommen Tilgungsraten von 0 bis 6% vor, die zusammen mit der Einkommensteuer an das Finanzministerium abgeführt werden. Niemand muß mehr als die in Anspruch genommene Summe inklusive von Zinsen in Höhe der

Inflationsrate tilgen. Von einer echten Akademikersteuer kann offenbar nicht gesprochen werden. Im weiteren ist auch die Gebührenfestsetzung teilweise arbiträr, worauf oben hingewiesen worden ist.

Eine Mischung zwischen Kreditbürgschaft und Akademikersteuer beinhaltet ferner das sogenannte „Studienbeitragsmodell“ des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft und des Centrums für Hochschulentwicklung¹⁹. Im Mittelpunkt dieses Modells steht die sogenannte Studienkreditanstalt. Sie übernimmt das Kreditrisiko gegenüber jenen Banken, mit denen die Studierenden Kreditverträge abschließen. Sie und nicht der jeweilige Kreditnehmer kommt zunächst für die Rückzahlungen auf. Sie refinanziert sich aus den Rückzahlungen der Kreditnehmer und aus Zuschlägen auf die Studiengebühren, die die Hochschulen von den Studierenden einziehen. Das vorgeschlagene Modell beruht auf einem zunächst überzeugenden Gedanken: Eine hochbegabte, aber mittellose Studentin, die auf dem privaten Markt mangels Sicherheiten keinen Studienkredit erhalten würde, kann sich durch Bezahlung eines Zuschlags auf die Studiengebühren die gewünschte Liquidität auf dem Kreditmarkt beschaffen. Die Studienkreditanstalt soll durch Pools vieler Risiken kostendeckend ein Produkt anbieten, das der private Markt nicht hervorbringt. Dies ist nicht unmöglich, aber es bleiben zahlreiche offene Fragen. Zum einen soll der Kredit ohne nähere Prüfung des Kreditnehmers gewährt werden. Es wird also anders als beim normalen Kreditgeschäft darauf verzichtet, die Bonität zu prüfen. Dies verzerrt die Anreize der Kreditnehmer und erhöht dadurch die Kosten, was im erwähnten Zuschlag zum Ausdruck kommen wird. Die Leistung der Studienkreditanstalt kann also relativ teuer und damit unattraktiv werden. Zum anderen wird über die Marktstruktur nichts ausgesagt. Gibt es viele Studienkreditanstalten (z.B. eine je Hochschule), so wird Wettbewerb entstehen, der Umfang der Pools ist dann aber vielleicht zu klein. Gibt es eine einzige, bundesweite Studienkreditanstalt, so entsteht ein Monopol, dessen Effizienz schwer einschätzbar ist und das möglicherweise der Regulierung bedarf. Schließlich sollen offenbar auch jene Studierenden Zuschläge entrichten, die keinen Kredit in Anspruch nehmen. Dies fördert die Stabilität der Studienkreditanstalt, dürfte aber als Zwangsabgabe kaum zulässig sein.

¹⁸ K. D. Henke: Reform der Hochschulorganisation und -finanzierung, Technische Universität Berlin, Diskussionspapier 1998/16, Berlin 1998 sowie B. Hansjürgens, a.a.O.

¹⁹ Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft und Centrum für Hochschulentwicklung (Hrsg.): Modell für einen Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen (Studienbeitragsmodell), o. Ort, 1998.

Restfinanzierung

In den betrachteten Modellen decken die durch Kredite, Akademikersteuer und Barzahlungen finanzierten Studiengebühren, wie erwähnt, nur einen kleinen Teil der Hochschulkosten. Der Rest wird vom Staat im Rahmen der Budgetfinanzierung beigebracht. Dabei besteht eine Tendenz von der Einzelpostenaufstellung zum Globalbudget und von dort zur formelgebundenen Zuweisung²⁰. Egal welches der drei Verfahren gewählt wird, es handelt sich immer um eine Verteilung der Mittel von oben nach unten in der Hierarchie und damit um ein Verfahren, das interessegebundene Mittelverteilung statt Leistungswettbewerb fördert. Wenn staatliche Finanzierung wegen externer Effekte und Optionsnachfrage in einem so großen Umfang überhaupt erforderlich ist, so sollte diese besser über Gutscheine und nicht über Budgets erfolgen. Denn Gutscheine lassen sich in die Subjekt-

förderung einbauen. Sie sind mit dem Wettbewerb vereinbar²¹.

Schlußfolgerungen

Vielfach wird heute mehr Wettbewerb im Hochschulbereich gefordert. Doch über die Realisierung dieses Vorhabens bestehen nur vage Vorstellungen. Meist wird darunter eine von oben administrierte Veranstaltung verstanden. Die politischen Geldgeber und die Hochschulleitungen sollen die Gelder nach Leistungskennziffern und ähnlichem auf die einzelnen Bereiche verteilen. Ein solches Verfahren läuft im wesentlichen auf eine angewandte Planwirtschaft hinaus. Es dominieren die politischen und hochschulinternen Interessen, die die Planvorgaben und Leistungskennziffern (in ihrem Sinne) definieren und anwenden. Demgegenüber wird Wettbewerb hier als dezentrales Verfahren verstanden. An die Stelle der Objekt- tritt die Subjektförderung. Der Wettbewerb wird durch die Nachfrage nach Studienplätzen gesteuert, die eine Hochschulreform aus sich heraus generiert.

²⁰ vgl. K. D. Henke, a.a.O.

²¹ vgl. Ch. B. Blankart, a.a.O.

Georg Schwarz

Die Bildungsbank: Vorschlag einer zweitbesten Lösung zur Studienfinanzierung

Die Idealvorstellungen aus den Boomzeiten der Bildungspolitik, allen Studenten eine Art familienunabhängiges Sturgehalt zu gewähren, haben allenfalls noch den Stellenwert einer schönen Erinnerung. Die Entwicklung ist demgegenüber eher konträr verlaufen. Die Gefördertenquote hat nach 25 Jahren „Bafög“ einen absoluten Tiefpunkt erreicht. Wie sollte eine für die Bildungspolitik praktikable Lösung gestaltet sein? Kann das Konzept Bildungsbank hier einen Beitrag leisten?

Die seit 1996 mit viel Aufwand und Engagement geführte Diskussion einer längst überfälligen Reform des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (Bafög) hatte sich schon vor dem Regierungswechsel in Bonn festgefahren. Mit der Anfang Januar 1999 von der Bundesregierung beschlossenen Anhebung der Leistungen an die Studierenden, auch als „Reparaturnovelle“ zum 18. Bafög-Änderungsgesetz von 1996 bezeichnet, wird die bestehende Struktur allenfalls

marginal verändert und in ihrem Bestand für die nächsten Jahre fortgesetzt. Die beiden auf der Ebene der Diskussion als unstrittig herausgestellten zentralen Probleme, nämlich eine gemessen am tatsächlichen Bedarf absolut zu geringe Förderung des einzelnen Studierenden und ein zu geringer Anteil Geförderter an den Studierenden insgesamt werden offensichtlich auf der Entscheidungsebene politisch akzeptiert, wobei „politisch“ hier als Resultat eines auf allen politischen Ebenen geführten Auseinandersetzungsprozesses über die im politischen System insgesamt machbare Lösung zu verstehen ist.

Die Genese und offensichtlich anhaltende Fortdauer der Diskrepanz zwischen der Perzeption der

Dr. Georg Schwarz, 52, ist Leiter der Abteilung Kredit im Finanzministerium des Landes Rheinland-Pfalz.