

Konegen-Grenier, Christiane

Working Paper

Sind Studiengebühren ungerecht? Ein Beitrag zur aktuellen Debatte um die Abschaffung der Studiengebühren

IW Policy Paper, No. 5/2013

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Konegen-Grenier, Christiane (2013) : Sind Studiengebühren ungerecht? Ein Beitrag zur aktuellen Debatte um die Abschaffung der Studiengebühren, IW Policy Paper, No. 5/2013, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/71271>

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.

Sind Studiengebühren ungerecht?

Ein Beitrag zur aktuellen Debatte um die Abschaffung der Studiengebühren

Autor: Christiane Konegen-Grenier
Telefon: 0221-4981-721
konegen-grenier@iwkoeln.de

Inhalt

Einleitung

1. Welchen Nutzen haben Studiengebühren?
2. Werden junge Leute aus sozial schwächeren und bildungsfernen Familien durch Gebühren vom Studium abgeschreckt?
3. Zahlen gut verdienende Akademiker die öffentlichen Kosten ihres Studiums über ihre Steuern wieder an die Allgemeinheit zurück?
4. Rechtfertigt ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen ein kostenfreies Studium?
5. Ist ein kostenfreies Studium sinnvoll, um die Bildungschancen sozial Benachteiligter zu erhöhen?

Fazit

Literatur

Einleitung

Nur sieben Jahre konnten sich Studiengebühren in Deutschland halten. Nachdem im Wintersemester 1970/71 die letzten Hörgelder abgeschafft worden waren, hatte Nordrhein-Westfalen im Sommersemester 2006 als erstes Bundesland Gebühren in Höhe von bis zu 500 Euro pro Semester eingeführt. Es folgten im nächsten Wintersemester Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen, im Jahre 2007 dann Hamburg, Hessen und das Saarland. Allerdings machte Hessen bereits ein Jahr später wieder einen Rückzieher. Mittlerweile sind die Gebühren überall wieder abgeschafft.

Die Kurzlebigkeit dieses Finanzierungsinstruments ist auf die Beliebtheit als Wahlkampfthema zurückzuführen. Studiengebühren werden in Wahlkämpfen gerne als Aufhänger für das Thema Gerechtigkeit benutzt, so auch jüngst wieder in Bayern und Niedersachsen. Regelmäßig versprechen die Gebührengegner, durch die Abschaffung der „sozial ungerechten“ Gebühren die Bildungschancen für sozial Benachteiligte verbessern zu wollen. „Studiengebühren bleiben ein hochschulpolitischer Irrweg. Sie wirken sozial selektiv, schrecken ab und belasten die finanzielle Situation der Studierenden beziehungsweise ihrer Eltern“(Bündnis 90/Die Grünen 2010).

Sind Gebühren tatsächlich sozial ungerecht? Und verbessert ihre Abschaffung wirklich die Bildungschancen von benachteiligten jungen Leuten? Das sind die Leitfragen des vorliegenden Policy-Papers, das dem Konzept der Chancengerechtigkeit folgt. Nach diesem Konzept soll jeder die Chance auf eine Beteiligung an Bildungsprozessen haben. Das schließt die Überlegung ein, dass für höhere Bildungsgänge auch eine entsprechende Eignung nachgewiesen werden muss (Anger et al. 2011). Mit diesem Gerechtigkeitsverständnis ist die Vorstellung einer Bildungspolitik verbunden, die drei Zielen folgt (Anger et al. 2011):

1. Der Anteil der Schüler ohne grundlegende Kenntnisse nimmt ab und ein allgemeines Niveau an Bildung wird für alle realisiert.“
2. Die sozioökonomisch bedingte Streuung der Schülerleistungen nimmt ab. (...)
3. Das gesamte Leistungsniveau nimmt zu. (...)

Für die Hochschulausbildung bedeutet dies, dass bildungspolitische Maßnahmen das Ziel haben müssen, die bestehenden sozialen Disparitäten bei der Aufnahme eines Hochschulstudiums zu beseitigen und gleichzeitig für eine hochwertige Kompetenzvermittlung zu sorgen. Hinzu kommt bei der Diskussion um Studiengebühren der Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit, indem sich die Frage nach der Balance von Nutzen und Lasten der Studienfinanzierung stellt.

Der Zusammenhang von sozialer Gerechtigkeit und Gebühren im Studium lässt sich mit folgenden fünf Fragen untersuchen:

1. Welchen Nutzen haben Studiengebühren?
2. Werden junge Leute aus sozial schwächeren und bildungsfernen Familien durch Gebühren vom Studium abgeschreckt?
3. Zahlen gut verdienende Akademiker die öffentlichen Kosten ihres Studiums über ihre Steuern wieder an die Allgemeinheit zurück?
4. Rechtfertigt ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen ein kostenfreies Studium?
5. Ist ein kostenfreies Studium sinnvoll, um die Bildungschancen sozial Benachteiligter zu erhöhen?

Die Antworten auf diese Fragen werden abschließend in einem kurzen Fazit zusammengetragen, welches den Bezug zum oben skizzierten Verständnis von Bildungsgerechtigkeit wieder aufnimmt.

1. Welchen Nutzen haben Studiengebühren?

Wie sich aus in einer empirischen Studie über das Entscheidungsverhalten von Studienberechtigten schlussfolgern lässt, erwarten insbesondere Abiturienten aus Nicht-Akademikerhaushalten von Studiengebühren eine Steigerung der Lehrqualität und damit verbunden bessere Arbeitsmarktchancen (Baier/Helbig 2011). Ein Blick auf die finanzielle Situation der Hochschulen zeigt, dass private Mittel als Ergänzung der staatlichen Zuwendungen dringend erforderlich sind.

Durch die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse wird es einen erheblichen Druck auf die finanziellen Spielräume zur Finanzierung von Bildung geben, und zwar nicht nur zwischen den einzelnen Haushaltsressorts, sondern auch innerhalb eines Ressorts. So ist vorauszusehen, dass es auch innerhalb des Ressorts von Bildung und Wissenschaft zu Auseinandersetzungen über die Prioritätensetzung kommen wird. Auch eine Erhöhung der Steuern wird – abgesehen von den potentiellen gesamtwirtschaftlich abträglichen Wirkungen – keinen Ausweg aus einer solchen Prioritätendiskussion bieten können. Zwar liegen die Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich der Hochschullehre (ohne FuE) leicht über dem internationalen Durchschnitt (OECD 2012). Es stellt sich aber die Frage, ob der Durchschnitt für ein auf Innovation und gut ausgebildete Fachkräfte angewiesenes Land wie Deutschland der angemessene Benchmark sein sollte. Auch in der nationalen Perspektive ist die Entwicklung nicht ohne Probleme: Der Anteil der Hochschuleausgaben am Bruttoinlandsprodukt ist seit 1996 (0,89 Prozent) kaum gestiegen (vorläufiges Ist 2011: 0,91 Prozent; Statistisches Bundesamt 2012b). Das nominale Wachstum der staatlichen Aufwendungen für die Hochschulen verdankt sich überdies Bund-Länder-Programmen wie dem Hochschulpakt und der Exzellenzinitiative, deren Laufzeit befristet ist. Von der nominalen Zunahme der Mittel hat die Forschung in den Jahren 2000 - 2009 mit einem Plus von 45 Prozent deutlich mehr profitiert als die Lehre, für

die die Aufwendungen nominal nur um 35 Prozent gewachsen sind (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012).

Hinzu kommt, dass diese Steigerung mit dem erfreulichen Anstieg der Studierendenzahlen nicht Schritt gehalten hat. Die Pro-Kopf-Ausgaben sind seit 2000 von 7.280 Euro auf 7.200 Euro leicht gesunken (Statistisches Bundesamt 2012a). Diese Situation ist aber gerade vor dem Hintergrund der Bologna-Reform problematisch, denn mit der Neugliederung der Studienzeiten und der veränderten modulbasierten Studienorganisation wächst der Betreuungsaufwand. Problemorientiertes Lernen und projektbasiertes Seminarformen haben sich als erfolgreiche didaktische Ansätze erwiesen, um in den kürzeren Bachelorstudiengängen eine gute Berufsfähigkeit zu vermitteln. Allerdings erfordern diese Studienformen einen deutlich intensiveren Personaleinsatz. Hinzu kommen die Aufwendungen, die notwendig werden, um ein weiteres Bologna-Ziel, die Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung zu verwirklichen. Das betrifft insbesondere die Studieninteressierten aus nicht-akademischen Haushalten. Beruflich Qualifizierte benötigen nicht nur zusätzliche Lehr- und Beratungsangebote, sondern auch neue flexible, berufsbegleitende Studienformen, darunter nicht zuletzt online-basierte Angebote auf dem neuesten technischen Stand. Eine solche Unterstützung ist in Anbetracht des weiterhin bestehenden Mangels an MINT-Fachkräften von besonderer Bedeutung. Erststudierende aus nicht-akademischen Familien studieren überdurchschnittlich häufig Ingenieurwissenschaften. Damit sind sie in besonderem Maße vom Problem des Studienabbruchs betroffen. Umso wichtiger sind Beratungs- und Nachschulungsangebote.

Auf rund 1,1 Milliarden Euro jährlich veranschlagt der Wissenschaftsrat die Kosten für den didaktischen Mehraufwand im Rahmen der Bologna-Reform. Immerhin rund 870 Millionen Euro konnten die staatlichen Hochschulen im Jahre 2008 einnehmen, in welchem in sieben Bundesländern Gebühren verlangt wurden. Ein vom Deutschen Studentenwerk erstellter Überblick über die Evaluierungsberichte zeigt, dass in den im Bericht betrachteten fünf Ländern mit Studiengebühren spürbare Verbesserungen der Ausstattung und der Lehrqualität erreicht wurden (Deutsches Studentenwerk o. J.) Investiert wurde in Ausstattung von Bibliotheken und Laboren sowie in die Verbesserung von Serviceeinrichtungen für Studierende. Rund die Hälfte der von den Studierenden zur Verfügung gestellten Mittel verwandten die Hochschulen auf zusätzliches Lehrpersonal, wie die Mittelverwendung in Bayern exemplarisch zeigt (Tabelle 1).

Tabelle 1: Verwendung der Studiengebühren in Bayern

Verwendung	In Euro	In Prozent von Gesamt
Verbesserung der Lehre	97.262.300	52,3
<i>darunter</i>		
<i>Wissenschaftliches Personal</i>	45.907.806	24,7
<i>Tutoren u. wissenschaftliche Hilfskräfte</i>	18.771.624	10,1
Verbesserung der Infrastruktur	59.576.180	32,0
<i>darunter</i>		
<i>Bibliothek, Literatur, Medien</i>	18.409.040	9,9
<i>DV-Geräte, IT-Service</i>	13.702.521	7,4
Verbesserung des Studentenservice	19.051.564	10,2
<i>darunter</i>		
<i>Studienberatung</i>	5.258.232	2,8
<i>Mittel für studentische Projekte</i>	3.657.900	2,0
Verwaltung der Studienbeiträge	6.827.488	3,7
Sicherungsfonds	3.377.177	1,8
Insgesamt	186.094.709	100,0

Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Neu geschaffen wurden auch die unterstützenden Lehrangebote für Studierende aus nicht-akademischen Haushalten und für Absolventen der beruflichen Bildung (Landtag Nordrhein-Westfalen 2010). Selbst die Gegner von Studiengebühren räumten in der nordrhein-westfälischen Landtagsanhörung ein, dass Studiengebühren durchaus zu einer Verbesserung der Qualität der Lehre und der Studienbedingungen beitragen. Als weiterer positiver Effekt der Gebühren ist in den Parlamentsdebatten um die Gebühren nachlesbar, dass die studentische Beteiligung an den Kosten und an der Verwendung der Gebühren dazu beigetragen hat, den Stellenwert der Lehre gegenüber der Forschung in den Hochschulen zu stärken. Mehr und mehr wissen auch die Studierenden diese Qualitätssteigerungen zu schätzen. Während in den ersten Jahren seit Einführung der Gebühren im Jahre 2006 die Skepsis überwog, hat sich laut der regelmäßigen bundesweiten Befragungen der Universität Hohenheim die Zufriedenheit der Studierenden mit der Verwendung der Gebühren im dritten Jahr in Folge verbessert (Universität Hohenheim, Lehrstuhl für Marketing I, 2011). Auch die Befunde des bundesweiten Studienqualitätsmonitors der Hochschul-Informationssystem GmbH gehen in diese Richtung. Häufiger als ihre Kommilitonen in Ländern ohne Gebühren stellten Studierende in den Gebührenländern bereits im Jahre 2008 eine Verbesserung der Ausstattung, der Service- und Beratungsleistungen und der Betreuung durch die Lehrenden fest (Jaeger / Willige 2010).

Die Einführung der Studiengebühren hat somit, wie es die bildungsökonomische Theorie postuliert, zu einer stärkeren Orientierung an den Interessen der nachfragenden Studierenden geführt. Damit sind erste Schritte getan, um die im deutschen Hochschulsystem immer noch dominierende Anreizwirkung der Forschungsreputation mehr in Richtung einer Orientierung an der Lehrverpflichtung auszubalancieren. Gäbe es weiterhin Gebühren, könnten diese Effekte noch verstärkt und die Betreuungsrelationen, die sich in den letzten Jahren aufgrund der verstärkten Studiennachfrage verschlechtert haben, nachhaltig verbessert werden. Anders als zu Beginn der Einführung von Studiengebühren sind mittlerweile die hochschulrechtlichen Bedingungen geschaffen, um verbeamtetes Lehrpersonal zu finanzieren, ohne dass mit der Kapazitätsverordnung zusätzliche Studienanfänger aufgenommen werden müssen. Auch mit einem moderaten Gebührensystem wie dem vormals in Bayern eingeführten, in welchem knapp jeder dritte Studierende aus sozialen Gründen von den Gebühren befreit war, stünden bei überall eingeführten Studiengebühren jährlich rund 1,75 Milliarden Euro für Qualitätsverbesserungen in der Lehre zur Verfügung. Damit böten sich nicht nur mehr Chancen für eine innovative Lehre, sondern auch für gezielte Betreuungsmaßnahmen für Studierende aus bildungsfernen Elternhäusern.

Zwischenfazit: Studiengebühren haben nachweislich zu einer stärkeren Nachfrageorientierung und zu einer Verbesserung der Lehrqualität beigetragen. Das kommt in besonderem Maße Studierenden zugute, die von Haus aus keine Unterstützung im akademischen Betrieb haben. In Anbetracht der finanziellen Lage der Hochschulen, für die aufgrund der Schuldenbremse wenig nachhaltige Verbesserung in Sicht ist, sind zusätzliche private Mittel erforderlich, um die didaktische Qualität des Studienangebots zu verbessern. Just zu einem Zeitpunkt, an dem das Kapazitätsrecht die Einstellung von Professoren aus Gebühren ohne verpflichtende Steigerung der Studierendenzahlen erlaubt, wird das Finanzierungsexperiment „Gebühren“ in Deutschland beendet.

2. Werden junge Leute aus sozial schwächeren und bildungsfernen Familien durch Gebühren vom Studium abgeschreckt?

Bei der Befragung der Studienberechtigten des Jahrgang 2008 gaben 3,2 Prozent der Befragten an, dass sie wegen der Gebühren auf ein Studium verzichten, weitere 2,7 Prozent zogen dies in Erwägung (Deutscher Bundestag 2012a). Bei insgesamt 5,9 Prozent waren also Studiengebühren ein gewichtiger Faktor bei der Entscheidung für oder gegen ein Studium. Bei den Abiturienten aus Nicht-Akademikerfamilien lag dieser Anteil mit 8 Prozent noch höher. Umgerechnet auf absolute Zahlen verzichteten nach Berechnung der Autoren im Jahr 2008 zwischen 14.000 und 26.000 Abiturienten wegen der Studiengebühren auf ein Studium.

Überraschenderweise zeigte sich bei diesem Verzichtsverhalten kein Unterschied zwischen Bundesländern mit und ohne Studiengebühren. Die Autoren vermuten, dass die anhaltende Diskussion über Studiengebühren generell verunsichernd wirkte.

Neben der Frage nach dem Studienverzicht bietet ein Vergleich der Studierbereitschaft in Bundesländern mit und ohne Studiengebühren eine Antwort auf die Frage, ob Gebühren die Studierbereitschaft einschränken. Für die Abiturientenjahrgänge 2002/2004/2006/2008 zeigt sich zwischen Gebühren-Ländern und Ländern ohne Studiengebühren kein Unterschied im beabsichtigten Übergangsverhalten zur Hochschule. Auch hinsichtlich der familiären Herkunft gemessen am Bildungsabschluss der Eltern der Studienberechtigten gibt es keine negative Verschiebung in den Ländern, die Studiengebühren erheben (Deutscher Bundestag 2012a).

Diese Ergebnisse werden durch eine zweite Studie bestätigt, in der ebenfalls die Studienentscheidungen verschiedener Abiturientenjahrgänge in Gebührenländern und Nichtgebührenländern über einen längeren Zeitraum hinweg verglichen wurden (Baier/Helbig 2011). Darüber hinaus wurde in derselben Studie der Frage nachgegangen, warum sich Studiengebühren nicht negativ auf die Studienabsicht auswirken, obgleich sie doch die direkten Studienkosten erhöhen. Die Autoren untersuchten hierzu, welcher Zusammenhang sich zwischen einem gebührenpflichtigen Studium und der Einschätzung der Berufsaussichten zeigt. Sie konnten nachweisen, dass die Berufsaussichten bei einem gebührenpflichtigen Studium als günstiger eingeschätzt werden. Die Autoren erklären diesen Zusammenhang mit der Annahme, dass die Studienberechtigten von den Gebühren eine qualitative Verbesserung des Studiums erwarten, mit der sie bessere Arbeitsmarktchancen verbinden. Besonders häufig zeigte sich dieser Zusammenhang bei Studienberechtigten, die nicht aus akademischen Elternhäusern kommen. Offensichtlich versprechen sich insbesondere Studienberechtigte, deren familiäres Umfeld wenig Hilfestellung bei der Orientierung im Studium bieten kann, von Studiengebühren eine Verbesserung der Studienbedingungen und damit verbunden höhere Chancen auf einen qualitativ hochwertigen, am Arbeitsmarkt gefragten Studienabschluss.

Dass Studiengebühren nicht dazu führen, Abiturienten aus sozial schwächeren Familien vom Studium abzuhalten, zeigt auch eine Untersuchung der Auswirkung von Studiengebühren in Bayern, die die soziale Herkunft der Studierenden in den Blick nimmt (Gensch/Raßer 2011). In der Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes wird die soziale Herkunft nach Bildungsabschluss und Beruf der Eltern bestimmt, ausschlaggebend ist die jeweils höchste Berufs- und Bildungsposition, das Einkommen bleibt unberücksichtigt. Insgesamt elf Kategorien der beruflichen Stellung angefangen vom ungelernten Arbeiter bis zum

Selbstständigen mit eigenem Betrieb werden nach vorliegendem beziehungsweise nicht vorliegendem Hochschulabschluss differenziert. Diese insgesamt 22 Gruppen werden in vier soziale Herkunftsgruppen unterteilt (BMBF 2010). Ein rückläufiger Anteil von Studierenden aus sozial weniger günstig gestellten Haushalten lässt sich seit Einführung der Studiengebühren in Bayern für den untersuchten Zeitraum von 2006 – 2009 nicht ausmachen (Tabelle 2).

Tabelle 2: Soziale Zusammensetzung der Studierenden in Bayern

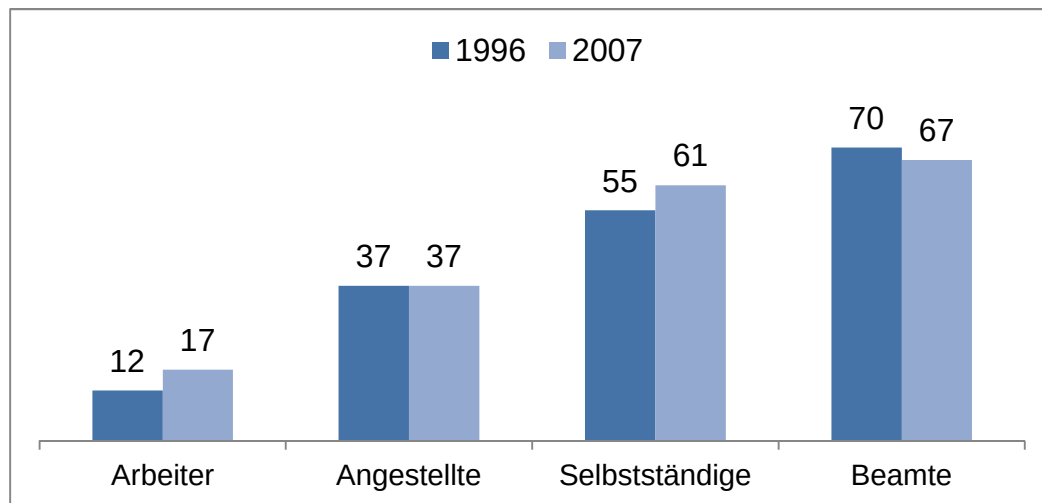
Soziale Herkunft	2006	2009
Niedrig	12,2	12,7
Mittel	23,5	26,4
Gehoben	22,9	23,9
Hoch	41,4	37,0

Quelle: Gensch/Raßer 2011

Der Anteil der Studierenden, den die Hochschulstatistiker der niedrigsten sozialen Herkunftsgruppe zuordnen, blieb nahezu unverändert bei 12,7 Prozent (+ 0,5 Prozent). In der zweitniedrigsten Herkunftsgruppe studierten 26,4 Prozent und damit knapp 3 Prozent mehr als im gebührenlosen Jahr 2006. Der Anteil der Studierenden aus der höchsten sozialen Gruppe hat sich dagegen verringert, bei der zweithöchsten Gruppe gibt es einen Zuwachs von 1 Prozent.

Das heißt allerdings nicht, dass die Chance, ein Hochschulstudium aufzunehmen, für alle Studienberechtigten gleich ist. Bereits in den Zeiten ohne Studiengebühren zeigte sich eine ausgeprägte soziale Selektivität des Hochschulzugangs, die sich zwar leicht abgeschwächt hat, aber bis heute nicht überwunden ist (Winter 2010a). Bildungsstand und berufliche Position der Eltern beeinflussen die Wahrscheinlichkeit der Studienaufnahme unabhängig von der Existenz von Studiengebühren in hohem Maße. Das ist im Übrigen kein deutsches Phänomen, sondern gilt in allen Hochschulsystemen weltweit (OECD 2012). Betrachtet man die berufliche Stellung der Herkunftsfamilie – ausschlaggebend ist der Beruf des Vaters -, so nahmen hierzulande 2007 aus Arbeiterfamilien 17 Prozent der Kinder ein Studium auf, aus Angestelltenfamilien 37 Prozent, aus Beamtenfamilien 67 Prozent, bei den Selbstständigen waren es 61 Prozent (Abbildung 1).

Abbildung 1: Anteile der Kinder, die ein Studium aufnehmen, in Prozent aller Kinder der jeweiligen sozialen Gruppe



Quelle: BMBF 2010 u. 1998

Im Jahre 1996 gingen 12 Prozent der Arbeiterkinder zur Hochschule, bei den Beamten waren es 70 Prozent, bei den Selbstständigen 55 Prozent und bei den Angestellten 37 Prozent. Diese Werte haben sich demzufolge für Arbeiterkinder verbessert, der Abstand zu den anderen sozialen Gruppen ist aber nach wie vor groß. Abgesehen von den Selbstständigen zeigt sich in den anderen Gruppen so gut wie keine Veränderung. Auch gemessen am Bildungsstand der Eltern gibt es ein über Jahrzehnte kaum verändertes Bildungsverhalten: Im Jahre 2007 studierten 75 Prozent der Kinder aus Familien, in denen der Vater über eine Hochschulreife verfügte, 1996 waren es 70 Prozent. Von den Kindern, deren Vater maximal über einen Hauptschulabschluss verfügte, gingen 2007 lediglich 20 Prozent auf eine Hochschule, 1996 waren es 18 Prozent (BMBF 2010 u. 1998).

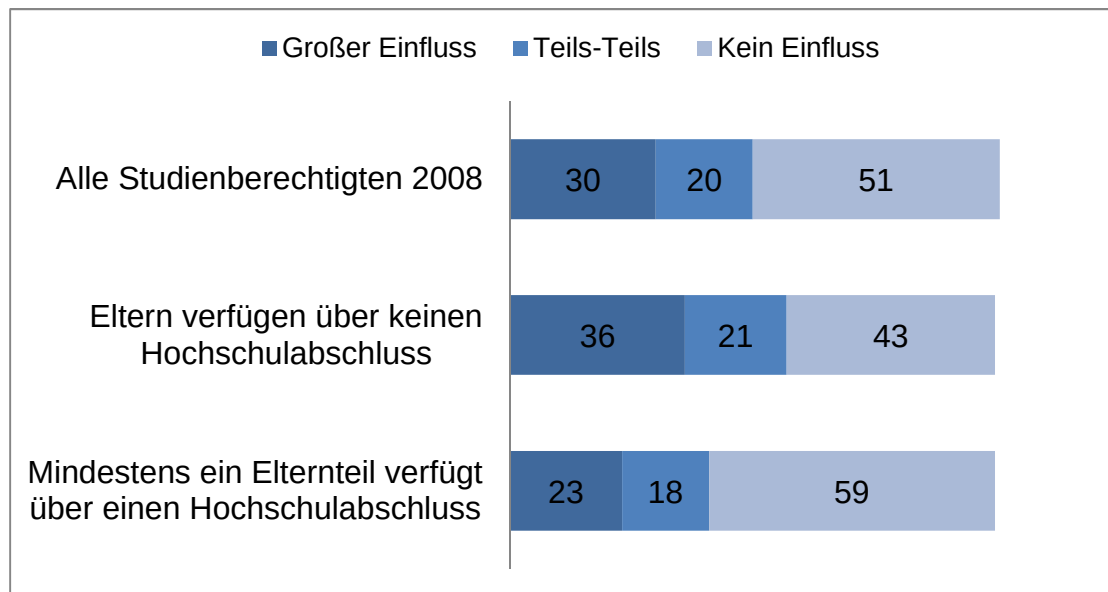
Dieses Ungleichgewicht bei der Studienaufnahme beeinflusst auch die soziale Zusammensetzung der Studierendenschaft. An den Studierenden stellen Studierende aus der so genannten niedrigen sozialen Herkunftsguppe lediglich 15 Prozent, auf die mittlere Gruppe entfallen 26 Prozent. Die oberen beiden Gruppen bilden mit insgesamt 59 Prozent die Mehrheit. Die größte Gruppe unter den Studierenden stellen die Studierenden aus der so genannten hohen sozialen Herkunftsguppe mit einem Anteil von 36 Prozent (BMBF 2010). Auch diese Unausgewogenheit existiert seit vielen Jahren und ist nicht etwa durch die Einführung von Studiengebühren entstanden.

Die Disparität in der Bildungsbeteiligung beginnt lange vor Aufnahme eines Studiums. Bereits beim Aufbau grundlegender Kompetenzen zeigt sich nach Analysen der vergleichenden Bildungsstudien PISA und TIMSS, dass der Bildungsstand der Eltern einen hohen Einfluss hat (Anger et al. 2011). So weisen

Kinder, deren Eltern über einen hohen Bildungsstand verfügen, höhere Kompetenzen auf. Von Einfluss ist darüber hinaus, ob im Haushalt Deutsch gesprochen wird und wie viele Bücher vorhanden sind. Zwar hat sich der Zusammenhang von familiären Hintergrund und gezeigten Kompetenzen seit den ersten PISA-Studien abgeschwächt, der Einfluss des elterlichen Bildungshintergrundes besteht aber nach wie vor. So erreichen von 100 Kindern aus Akademikerfamilien 81 die Sekundarstufe II. Bei den Kindern aus Familien, in denen kein Elternteil über einen Hochschulabschluss verfügt, sind es lediglich 45. Deutlich unterschiedlich stellt sich im weiteren Verlauf die Entscheidung für oder gegen ein Studium heraus. Von den 81 Akademikerkindern studieren 71, bei den 45 Nicht-Akademiker-Kindern sind es lediglich 24. Auch diese Unterschiede bestanden bereits in den Jahren vor Einführung der Studiengebühren (BMBF 2010). Sie zeigen sich auch bei vergleichbarem Leistungsstand. Bei gleicher, in den PISA-Studien gemessener kognitiver Fähigkeit und Lesekompetenz ist die Chance auf den Übergang zum Gymnasium für ein Kind aus der obersten sozialen Klasse mehr als doppelt so hoch wie für ein Facharbeiterkind (Wolter 2011). Diese Unterschiede setzen sich an der Schwelle zur Hochschule fort: Bei gleicher Abiturnote ist der Anteil der Studienanfänger aus Akademikerfamilien um 20 Prozent höher als der Anteil der Studienanfänger aus Familien, in denen die Eltern maximal über einen Lehrabschluss verfügen (Wolter 2011).

Viele Faktoren werden bei der Entscheidung für oder gegen ein Studium wirksam, so beispielsweise ein bereits feststehender Berufswunsch, der kein Studium erfordert, oder der Wunsch, möglichst schnell Geld zu verdienen (Heine et al. 2010). Eine weitere Erklärung für die Zurückhaltung bei der Studienaufnahme liegt in der Finanzierung des Studiums insgesamt. Sowohl in Ländern mit als auch in Ländern ohne Studiengebühren wirken sich erwartete Probleme mit der Studienfinanzierung negativ auf die Studienentscheidung aus. Für gut zwei Drittel aller Studienberechtigten 2008 spielten die vor Schulabgang erwarteten Investitionskosten für ein Hochschulstudium keine oder nur eine geringe Rolle bei der Entscheidung für oder gegen ein Studium, bei 30 Prozent ist das Gegenteil der Fall (Abbildung 2).

Abbildung 2: Einfluss der erwarteten Studienkosten auf die Entscheidung für oder gegen ein Studium bei den Studienberechtigten 2008



Quelle: Heine/Quast 2011

Bei dieser Gruppe zeigt sich wiederum eine deutliche Abhängigkeit vom Bildungshintergrund der Eltern: Während die Studienkosten für 23 Prozent der Studienberechtigten aus Akademikerfamilien große Bedeutung haben, sind es bei den Abiturienten ohne akademischen Hintergrund 36 Prozent. Aus diesen Befunden folgt: Nicht die Studiengebühren für sich genommen, sondern die Studienfinanzierung insgesamt ist ein Problem, das zu Ungleichheiten beim Hochschulzugang beiträgt.

Zwischenfazit: Studiengebühren schrecken nicht vom Studium ab. Es gibt allerdings Hinweise darauf, dass das Thema Studiengebühren – unabhängig davon, ob sie tatsächlich erhoben werden - bei einem kleinen Teil der Studienberechtigten zur Verunsicherung führt. Insgesamt aber hat die Einführung der Studiengebühren nichts an der sozialen Zusammensetzung der Studierendenschaft und damit auch nichts an den lange bestehenden sozialen Disparitäten beim Hochschulzugang geändert. Demzufolge ist nicht die kostenlose Bereitstellung der Hochschulausbildung für alle, sondern die gezielte individuelle Förderung von Studierfähigen aus einkommensschwachen oder hochschulfernen Elternhäusern der adäquate Weg zu einer größeren Chancengerechtigkeit bei der Aufnahme eines Hochschulstudiums (Winter 2010a).

3. Zahlen gut verdienende Akademiker die öffentlichen Kosten ihres Studiums über ihre Steuern wieder an die Allgemeinheit zurück?

Die historisch wohl markanteste Antwort auf diese Frage stammt von Karl Marx: "Wenn [...] auch ‚höhere‘ Unterrichtsanstalten unentgeltlich sind, so heißt das faktisch nur, den höheren Klassen ihre Erziehungskosten aus dem allgemeinen Steuersäckel zu bestreiten" (Marx/Engels 1976).

In der bildungsökonomischen Literatur gibt es zu dieser These unterschiedliche Auffassungen. Je nach Wahl der Berechnungsparameter ergeben sich unterschiedliche Ergebnisse. Entscheidend ist unter anderem, wie die Steuermehreinnahmen ermittelt werden und welcher Anteil der Steuermehreinnahmen zu den staatlichen Kosten der Hochschulfinanzierung in Relation gesetzt wird (Deutscher Bundestag 2006). Insgesamt scheinen die Hinweise darauf zu überwiegen, dass diejenigen, die nicht studieren und ein geringes Lebens Einkommen haben, die später besser verdienenden angehenden Akademiker subventionieren (Winter 2010a). Bei aller Unterschiedlichkeit der Berechnungsansätze findet diese These auch auf Seiten der eher den Gebührenskeptikern zuzurechnenden Autoren Zustimmung (Timmermann 2010).

Exemplarisch seien daher die Ergebnisse einer Untersuchung zu den Verteilungseffekten der öffentlichen Finanzierung der Hochschulausbildung auf der Basis des Sozioökonomischen Panels vorgestellt (Borgloh et al. 2007). Die Berechnungen beziehen sich modellhaft auf einen männlichen Hochschulabsolventen, der an einer deutschen Hochschule in der je nach Hochschulart und Fächergruppe mittleren Studienzeit erfolgreich ein Studium absolviert hat. Zu Grunde gelegt werden die je nach Hochschulart und Fächergruppe durchschnittlichen öffentlich finanzierten hochschulbezogenen Leistungen sowie das nach dem Studienabschluss erwirtschaftete durchschnittliche Einkommen. Zu den hochschulbezogenen Leistungen zählen neben den staatlichen Ausgaben für die Hochschullehre Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), Wohnraumförderung, Kindergeld, Ausbildungsfreibeträge sowie Anrechnungszeiten auf die Rentenversicherung. Die insgesamt gezahlten Steuern werden berechnet, indem für jeden Individualfall des SOEP-Panels für jedes Lebensjahr das durchschnittliche Bruttomonats- und Bruttojahreseinkommen sowie das Nettomonatseinkommen und die direkte Abgabenlast bestimmt werden. Zusätzlich wird aus Daten der Einkommens- und Verbraucherstichprobe die indirekte Steuerlast individuell zugerechnet. Für jedes Lebensjahr werden die durchschnittlichen direkten und indirekten Steuern zusammengefasst und zur Lebenssteuerlast aufsummiert. Die anteilmäßig für die Hochschulausbildung anzurechnende Steuerlast wird nach dem Proportionalansatz berechnet. Dabei wird auf den prozentualen Anteil Bezug genommen, der von den gesamten Ausgaben der deutschen Gebietskörperschaften auf die Finanzierung der Hochschulausbildung entfällt.

Stellt man den öffentlichen Kosten des Studiums inklusive aller Leistungen die Summe derjenigen Steueranteile, die prozentual bei den öffentlichen Ausgaben auf die Hochschulen entfallen, gegenüber, so hat jeder Universitätsabsolvent undiskontiert einen Netto-Vorteil von rund 48.000 Euro, bei einem Fachhochschulabsolventen sind es 17.000 Euro. Diese Beträge werden von denjenigen erwirtschaftet, die nicht studiert haben. Wollte man diesen Vorteil durch entsprechende Studiengebühren ausgleichen, so müssten an den Universitäten durchschnittlich 5.300 Euro und an den Fachhochschulen durchschnittlich 2.100 Euro pro Semester an Studiengebühren erhoben werden (Borgloh et al., 2007).

Zwischenfazit: Auch wenn hinsichtlich der einzelnen methodischen Schritte abweichende Varianten denkbar sind, so liefern die vorliegende Befunde im Umkehrschluss einen klaren Hinweis dafür, dass ein kostenfreies Studium nicht dazu beiträgt, die Finanzierungslasten der Hochschulausbildung zwischen Akademikern und Nicht-Akademikern verursachergerecht zu verteilen.

4. Rechtfertigt ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen ein kostenfreies Studium?

Ein weiteres Argument für ein kostenloses Studium ist, dass Bildung ein öffentliches Gut und demzufolge mit staatlichen Mitteln zu finanzieren sei (Deutscher Bundestag 2012 b; SPD Bundestagsfraktion 2013). Jeder Mensch habe „das Recht auf einen gebührenfreien Bildungsweg von Krippe und Kindergarten bis zur Hochschule“ (SPD 2007). Problematisch ist in dieser Argumentation die Gleichbehandlung von Bildung im Allgemeinen und Studium im Speziellen, denn das Studium weist im Gegensatz zu den ersten Bildungsstufen keine Charakteristika eines öffentlichen Gutes auf. In der ökonomischen Theorie handelt es sich dann um ein öffentliches Gut, wenn niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden kann und keine Rivalität beim Konsum des Gutes besteht (Fritsch et al. 1999). Für die allgemeine Schulbildung existiert unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen weder Ausschließbarkeit noch Rivalität. Beide Merkmale treffen auf das Hochschulstudium jedoch durchaus zu: Für die Aufnahme des Studiums sind Zugangsberechtigungen erforderlich, knappe Studienkapazitäten führen über Numerus clausus-Regelungen zu einer Rivalität im Konsum. Überwiegend gilt das Hochschulstudium daher in der ökonomischen Literatur nicht als öffentliches Gut.

Ein weiteres Argument für den öffentlichen Gutscharakter der Bildung und damit für eine ausschließlich staatliche Finanzierung wird mit den Wirkungen begründet, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann und die damit der Allgemeinheit zu Gute kommen, den so genannten externen Effekten. Auch bei diesem Argument ist wiederum zwischen Bildung allgemein und einem Studium zu unterscheiden. In der Tat hat Bildung eine für die Gesamtgesellschaft bedeutende

Funktion, die nicht nur dem Einzelnen zugute kommt. Das gilt in erster Linie für die allgemeine Schulbildung (Stettes 2006). Sie leistet einen Beitrag zur Sozialisation des Individuums als verantwortlicher Staatsbürger und stabilisiert damit den Zusammenhalt der Gesellschaft durch gemeinsame Werte. Außerdem stattet sie den Einzelnen mit Basiskompetenzen aus, die ihm einen eigenständigen Aufbau weiterer Kompetenzen, die Teilhabe am Erwerbsleben und wiederum die eigenverantwortliche Teilhabe in Gesellschaft und Erwerbsleben ermöglichen. Die allgemeine Schulbildung generiert somit über ihre Sozialisierungsfunktion sowie die Vermittlung von Basiskompetenzen zentrale externe Effekte für die Gesamtgesellschaft. Das rechtfertigt eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln.

Auch für die Hochschulausbildung werden externe Effekte gesehen. So wird beispielsweise auf die Schlüsselfunktion hingewiesen, die akademisches Humankapital für das Wirtschaftswachstum und Innovationen hat (SVR 2004). Angeführt wird auch die These, dass Akademiker für Lohnsteigerungen bei nicht-akademischen Mitarbeitern sorgen (Moretti 2004; SVR 2004). Auch seien Akademiker durch die enge Verbindung von Forschung und Lehre an den unstreitig bestehenden externen Effekten der Grundlagenforschung beteiligt (Bätzel 2003; SVR 2004). Nicht nur im Hinblick auf Wirtschaftswachstum, Innovation und Forschung, sondern auch in einem allgemeineren gesellschaftlichen Zusammenhang werden externe Effekte gesehen, so beispielsweise bei den geringeren Ausgaben, die an sozialen Transferleistungen von Akademikern beansprucht werden. Ein weiteres Argument ist das mit einem höheren Bildungsabschluss einhergehende größere politische und gemeinwohlorientierte Engagement (OECD 2012).

In welchem Ausmaß derartige externe Effekte anfallen, ist umstritten, vor allem aufgrund der Schwierigkeit einer nachvollziehbaren Quantifizierung. Dabei muss beispielsweise auch in Betracht gezogen werden, dass potentielle externe Effekte nicht im Land des Studiums anfallen, weil Akademiker – insbesondere ausländische Absolventen deutscher Hochschulen - in andere Länder ab- beziehungsweise zurückwandern (Winter 2010a). Das kann insbesondere bei der extrem teuren Mediziner Ausbildung ein Problem werden, welches sich aufgrund besserer Verdienstmöglichkeiten in anderen Ländern bereits jetzt schon andeutet (Statistisches Bundesamt 2010).

Von grundsätzlicher Bedeutung für die Berücksichtigung der externen Effekte bei der Entscheidung über die Studienfinanzierung ist die Frage, ob und in welchem Maße der entstandene allgemeine Nutzen individuell honoriert wird (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2010). Mit anderen Worten: Erhalten die Hochschulabsolventen höhere Gehälter und werden auf diesem Wege die externen Effekte in ausreichendem Maße internalisiert? Diese Frage lässt sich aufgrund der angesprochenen Quantifizierungsprobleme letztendlich nicht eindeutig beantworten. Zum einen wird die Ansicht vertreten, dass diese Effekte durch die

höheren Gehälter abgegolten werden (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2010; Stiftung Marktwirtschaft (Kronberger Kreis) 2013). Zum anderen wird davon ausgegangen, dass externe Effekte in einem gewissen Umfang nicht individuell abgegolten werden (SVR 2004; Timmermann 2010).

Unumstritten ist, dass die Akademikereinkommen in der Betrachtung über die gesamte Lebensspanne eindeutig über den Einkommen von Nicht-Akademikern liegen. Dieser Befund gilt nicht nur für Deutschland, sondern lässt sich in vielen Ländern beobachten (OECD 2012). Der finanzielle Vorsprung kann anhand verschiedener Messgrößen belegt werden. Ein Indikator ist der Vermögensendwert, der durch das Einkommen abzüglich der Bildungsaufwendungen im Alter von 65 Jahren entsteht. Absolviert man eine Berufsausbildung, erreicht man in Relation zu einem Erwerbstätigen ohne Berufsausbildung einen Vermögensendwert von 215.000 Euro. Akademiker erzielen im Vergleich zu Berufsausbildungsabsolventen mehr als das Doppelte (516.000 Euro; Anger et al. 2010).

Ein anderer Indikator ist der Kapitalwert, mit dem der Nettovermögenszuwachs durch die jeweilige Bildungsinvestition zum Zeitpunkt des Beginns der Bildungsmaßnahme abgebildet wird. Den als Vermögenszuwachs erreichten jeweiligen Betrag könnte der Bildungsteilnehmer als Kredit mit 4 Prozent Zinsen zu Beginn der jeweiligen Bildungsmaßnahme aufnehmen und Zinsen samt Tilgung aus den Einkommenszuwächsen nach Ende des Bildungsgangs zurückzahlen. Derzeit liegt dieser Kapitalwert für einen Hochschulabsolventen in Relation zu einem Berufsausbildungsabsolventen bei rund 76.000 Euro. Der Berufsausbildungsabsolvent erreicht in Relation zu einem Erwerbstätigen ohne Berufsausbildung dagegen lediglich einen Kapitalwert von rund 31.000 Euro (Anger et al. 2010).

Auch in der Betrachtung als individuelle Investitionen bringen die privaten Aufwendungen für ein Studium eine höhere Rendite als die Aufwendungen für eine Berufsausbildung. Die OECD kommt in der Saldierung von Aufwendungen (inklusive Studiengebühren und entgangenen Arbeitseinkommen) und Erträgen (Einkommensvorteil gegenüber einem Absolventen der Sekundarstufe II, finanzieller Vorteil eines geringeren Arbeitslosigkeitsrisikos) auf eine Rendite von 9,6 Prozent für einen männlichen Hochschulabsolventen (Frauen 8,2 Prozent) in Deutschland (Tabelle 3).

Tabelle 3: Private und Staatliche Ertragsraten in ausgewählten OECD-Ländern 2008

	Private Ertragsrate		Staatliche Ertragsrate	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Australien*	9,8	11,8	13,0	13,1
Dänemark	7,9	8,7	4,3	1,0
Deutschland	9,6	8,2	9,4	7,4
Finnland	10,9	9,0	7,8	4,7
Frankreich	9,9	9,4	7,5	5,6
Kanada	10,8	11,0	8,9	8,5
Niederlande	7,9	7,0	7,4	6,2
Schweden	6,4	5,7	5,1	1,8
Vereinigtes Königreich	7,4	7,3	11,0	14,8
Vereinigte Staaten	11,5	8,8	14,5	9,7

*2005

Quelle: OECD 2012

Diese günstige Bilanz bezieht sich auf das Jahr 2008, in welchem rund 70 Prozent der Studierenden in Deutschland Studienbeiträge zahlten. Die Renditen der Hochschulausbildung sind somit im Vergleich zur Rendite von 6,7 Prozent (Frauen 5,8 Prozent), die sich mit einem Abschluss im Sekundärbereich II (Referenz sind Personen ohne Sek. II Abschluss) erzielen lässt, deutlich höher.

Das Ausmaß der Einkommensvorteile lässt den Schluss zu, dass ein erheblicher Teil der möglichen externen Effekte, die Hochschulabsolventen für die Gesamtgesellschaft erbringen, durch die Einkommensvorteile abgegolten wird. Eine Begründung für ein völlig kostenfreies Studium lässt sich vor dem Hintergrund der aufgezeigten Einkommensvorteile nicht ableiten. Allenfalls lässt sich mit dem Argument der externen Effekte eine öffentliche Teilfinanzierung rechtfertigen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2010).

Auch für den Staat ist die Finanzierung der Hochschulausbildung eine lohnende Investition, die nach Berechnungen der OECD eine Rendite von 9,4 Prozent (Männer, weibliche Absolventen 7,4 Prozent) ergibt, wenn die Differenz aus staatlichen Ausbildungskosten einerseits und Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sowie Einsparungen bei sozialen Transferleistungen andererseits betrachtet wird. Staatliche und private Ertragsraten liegen nach Berechnung der OECD also eng beieinander. Geht man davon aus, dass das Verhältnis von Steuerfinanzierung und privaten Beiträgen in der Hochschulfinanzierung dem Verhältnis der staatlichen und privaten Ertragsrate entsprechen sollte (SVR 2004; Steiner/Schmitz 2010), so stellen die 2008 erhobenen

1.000 Euro Studiengebühren eine gerechtfertigte Beteiligung der Studierenden dar. Allerdings konnte mit anderen Untersuchungsansätzen ein anderes Verhältnis der beiden Ertragsraten ermittelt werden, wobei die private über der staatlichen Rate lag (Steiner/Schmitz 2010). Ein solches Ergebnis würde für eine noch stärkere private Beteiligung an den Studienkosten sprechen. Die in Deutschland bislang üblichen 1.000 Euro stellen also eine untere Grenze dar.

Zwischenfazit: Als ein öffentliches und daher durch Steuern zu finanzierendes Gut kann die allgemeine Schulbildung, nicht aber die Hochschulausbildung gelten. In welchem Maße die Akademiker für die Gesamtgesellschaft positive Effekte erzeugen, die nicht durch höhere Gehälter entgolten werden, ist in der bildungsökonomischen Literatur umstritten. Keinesfalls aber rechtfertigen die möglichen positiven gesamtgesellschaftlichen Effekte in Anbetracht der hohen privaten Renditen eine gänzliche Finanzierung aus Steuergeldern. Auch gibt es keinen Hinweis darauf, dass die staatlichen Renditen die privaten deutlich übersteigen. Festzuhalten ist, dass sowohl der Staat und als auch die Akademiker profitieren. Es sollten daher beide an der Finanzierung beteiligt sein. Bei durchschnittlichen laufenden öffentlichen Ausgaben von gegenwärtig 7.200 Euro pro Studierenden erscheint eine private Beteiligung von 1.000 Euro pro Jahr nicht außergewöhnlich hoch.

5. Ist ein kostenfreies Studium sinnvoll, um die Bildungschancen sozial Benachteiligter und Bildungsferner zu erhöhen?

Die Weichen für den Erwerb einer Hochschulzugangsberechtigung werden früh gestellt. Demzufolge müssten staatliche Mittel, mit denen Kinder aus bildungsfernen Haushalten gefördert werden sollen, vor allem dort eingesetzt werden, wo die Grundlage für eine gute Ausbildung gelegt wird. Dies geschieht in den früheren Bildungsstufen. Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass sich die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs zum Gymnasium für Kinder aus bildungsfernen Familien durch den Besuch eines Kindergartens erhöht. Dabei ist die pädagogische Qualität der Einrichtung von Bedeutung (Anger et al. 2011). Im schulischen Bereich können die Auswirkungen mangelnder fachlicher und ideeller Unterstützung durch das Elternhaus durch gut ausgestattete Ganztagschulen verringert werden, indem Nachhilfe, sportliche und musische Aktivitäten sowie individuelle Beratungsangebote zugänglich gemacht werden (Anger et al. 2006). Ausgerechnet für die Grundschule und die Sekundarstufe I zeigt sich aber im internationalen Vergleich für Deutschland eine Schieflage: Während im OECD-Vergleich die Ausgaben im Tertiärbereich (Studierende und Teilnehmer an Aufstiegsfortbildungen, ohne FuE) leicht über dem Durchschnitt liegen, im Sekundarbereich II dank der Investitionen der Wirtschaft in die berufliche Bildung sogar deutlich über dem Durchschnitt, werden für

Grundschüler 14 Prozent und für Haupt- und Realschüler 8 Prozent weniger ausgegeben als im OECD-Durchschnitt (Tabelle 4).

Tabelle 4: Jährliche Ausgaben pro Bildungsteilnehmer 2009* in US-Dollar, kaufkraftbereinigt

	Elementar- bereich	Primar- bereich	Sekundar- bereich I	Sekundar- bereich II	Tertiärbereich ohne FuE
Deutschland	7.862	6.619	8.130	11.287	9.594
OECD- Durchschnitt	6.670	7.719	8.854	9.755	9.341
Abweichung vom OECD- Durchschnitt	Plus 18 Prozent	Minus 14 Prozent	Minus 8 Prozent	Plus 16 Prozent	Plus 3 Prozent

* ohne postsekundärer, nicht tertiärer Bereich

Quelle: OECD 2012

Im Elementarbereich liegen die Aufwendungen 18 Prozent über dem OECD-Durchschnitt, allerdings nur dank des erheblichen privaten Anteils durch Kindergartengebühren. Dieser Anteil beträgt knapp 30 Prozent. Ohne den privaten Anteil würden pro Kindergartenkind 17 Prozent weniger aufgewendet werden als im Durchschnitt der OECD.

Zwar ist in vielen Bundesländern das letzte Kindergartenjahr kostenfrei, für die ersten beiden Jahre zahlen Eltern aber bereits ab einem relativ niedrigen Jahreseinkommen, in der bayerischen Landeshauptstadt beispielsweise ab 15.000 Euro pro Jahr. Eltern mit dem bundesdurchschnittlichen Bruttoarbeitslohn von 28.300 Euro im Jahr müssen in München derzeit zumindest für das erste Kindergartenjahr erhebliche Beträge aufbringen: 720 Euro Jahresgebühr für einen ganztägigen Kindergartenplatz und 1.224 Euro Jahresgebühr für einen Krippenplatz für ein Kind unter drei Jahren. Hinzu kommt ein Verpflegungsgeld von bis zu 720 Euro im Jahr (Landeshauptstadt München 2012).

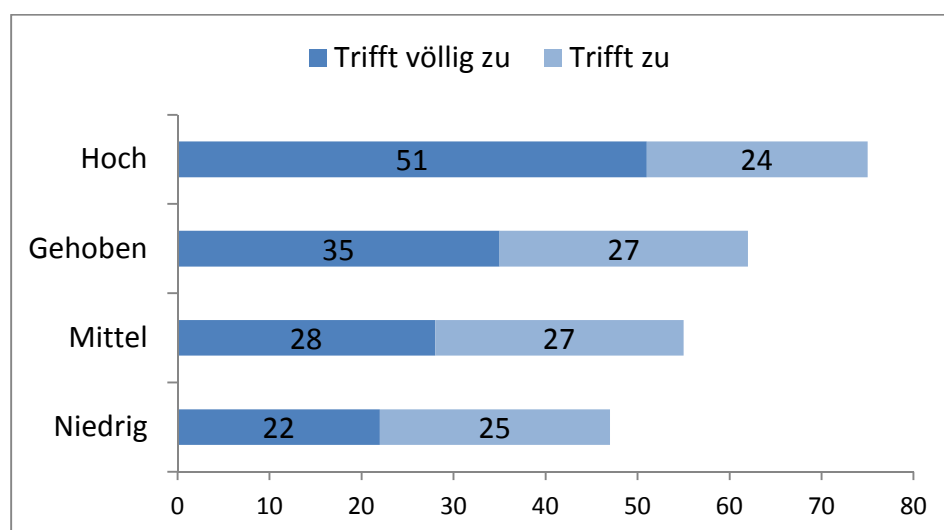
Gerade auf den frühen Bildungsstufen, in denen die entscheidenden Weichen für spätere Erfolge gestellt werden, sind bildungsferne und weniger begüterte Familien häufig auf sich gestellt. Die Beiträge für einen guten Kindergartenplatz können für den Durchschnittsverdiener zur finanziellen Belastung werden. In der Grundschule und in der Sekundarstufe beschränken knappe staatliche Investitionen die Möglichkeit, eine unterstützende Infrastruktur für Kinder, deren Familien sie nicht im ausreichenden Maße fördern können, auf- und auszubauen. Die Verteilung der staatlichen Bildungsinvestitionen auf die verschiedenen Bildungsstufen wirkt sich

somit nachteilig für bildungsferne und sozial schwache Familien aus. Wenn staatliche Mittel im Hochschulbereich eigentlich sinnvolle private Anteile ersetzen müssen, können sie auf den anderen Bildungsstufen nicht investiert werden. So betrachtet ist ein gebührenfreies Studium für Kinder aus weniger einkommensstarken und bildungsfernen Familien nicht nur kein unterstützender Faktor auf dem Weg durch das Bildungssystem, sondern von Nachteil.

Noch aus einer anderen Perspektive betrachtet nutzt das gebührenfreie Studium jungen Leuten aus hochschulfernen Haushalten wenig, denn es verringert den finanziellen Spielraum für eine angemessene staatliche Intervention in der Studienfinanzierung. Bereits jetzt bringen die Landeshaushalte insgesamt jährlich 546 Millionen an Steuergeldern auf, um den politischen gewollten Wegfall der Studiengebühren zu kompensieren. Kommen Bayern und Niedersachsen hinzu, so wird der Betrag auf 865 Millionen Euro anwachsen. Diese Steuergelder wären an anderer Stelle besser investiert. Wie bereits gezeigt, haben nicht Studiengebühren für sich betrachtet, sondern Probleme der Studienfinanzierung insgesamt abschreckende Wirkungen bei der Entscheidung für oder gegen ein Studium. Hinzu kommen Finanzierungsprobleme während des Studiums, die junge Leute mit weniger häuslicher Unterstützung stärker belasten als ihre Kommilitonen aus Akademikerhaushalten (Abbildung 4).

Abbildung 4: Zustimmung der Studierenden* nach sozialer Herkunftsguppe im Jahre 2009 zur Aussage:

„Die Finanzierung meines Lebensunterhalts während des Studiums ist sichergestellt.“, Angaben in Prozent der Befragten

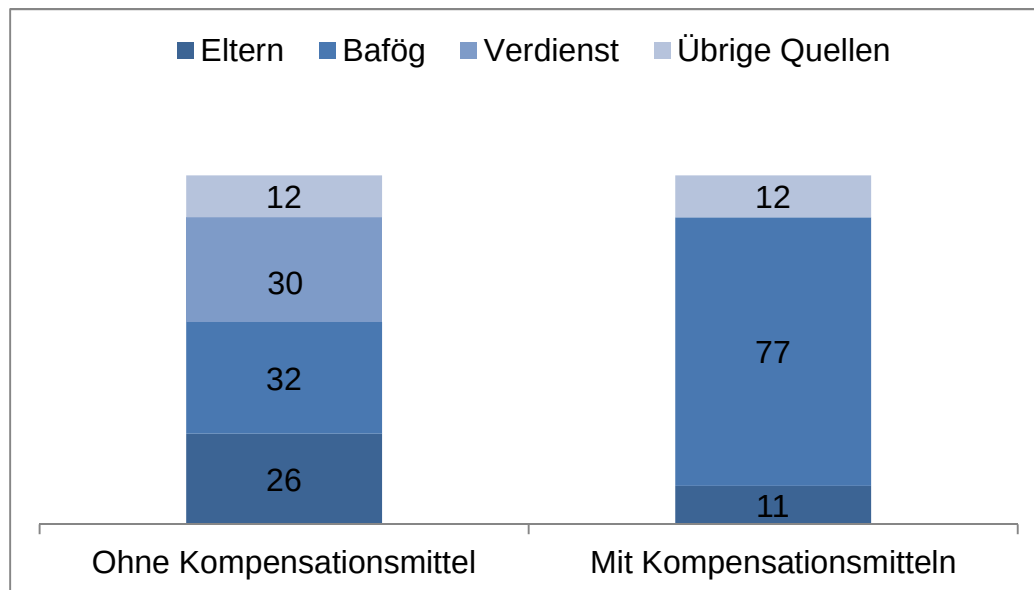


*Bezugsgruppe „Normalstudent“ der Sozialerhebung: Erststudium, nicht bei den Eltern wohnend

Quelle: Heine/Quast 2011

Völlig sorgenfrei studieren können 51 Prozent der Studierenden aus sozial höheren Schichten, bei den weniger gut Situierten sind es nur 22 Prozent, die die Finanzierung ihres Studiums als völlig sichergestellt betrachten. Vor dem Hintergrund einer strafferen Studienorganisation mit ausgedehnten Klausurphasen und verpflichtenden (Labor)-Praktika in den Semesterferien gewinnen diese Probleme noch einmal an Schärfe, da die zeitlichen Freiräume für Nebenjobs deutlich schrumpfen. Die gegenwärtigen staatlichen Unterstützungsleistungen sind weder vom Umfang noch in der Struktur zufriedenstellend. Trotz Bafög sind Studierende aus einkommensschwachen Haushalten deutlich häufiger auf den immer schwieriger zu realisierenden Nebenerwerb angewiesen als Studierende aus Akademikerhaushalten (BMBF 2010). Neben dem Bafög existieren 27 weitere staatliche monetäre und nicht-monetäre Unterstützungsleistungen, die in ihrer Gesamtwirkung dazu führen, dass Studierende aus einkommensstarken Haushalten in nahezu gleichem Umfang subventioniert werden wie Studierende aus einkommensschwachen Schichten (Gwosć/Schwarzenberger 2010). Staatliche Kredite zur Finanzierung von Lebenshaltungs- und Studienkosten sind zwar verfügbar, aber abgesehen von dem im Volumen begrenzten Bildungskredit mangels staatlicher Bürgschaft und Zinssubvention nur günstig, solange die aktuelle Niedrigzinsphase anhält. Ändert sich das Zinsniveau, dann steigt automatisch die Schuldenlast. Dies wiederum stellt insbesondere für Studierende aus einkommensschwachen Familien ein Problem dar, bei denen die Aversion gegen Kreditrisiken empirisch nachweisbar stärker ausgeprägt ist als in Familien der höheren Einkommensschichten (Chapman/Sinnig 2011). Diese unbefriedigende Situation hätten die Länder mit den für Kompensationszahlungen aufgewendeten Summen in Angriff nehmen können. Investiert in das Bafög für die Studierenden aus der niedrigsten sozialen Herkunftsgruppe würden die gegenwärtig aufgewendeten 546 Millionen Euro Kompensationsmittel diesen Studierenden ein Studium ohne Nebenjobs bei gleichzeitiger Entlastung der Eltern erlauben (Abbildung 5).

Abbildung 5: Zusammensetzung des Monatsbudgets von 783 Euro für Studierende der niedrigsten sozialen Herkunftsgruppe



Quelle: 19. Sozialerhebung, eigene Berechnungen

Derzeit müssen diese Studierenden trotz Bafög 30 Prozent ihres Monatsbudgets dazu verdienen, ein weiteres Viertel müssen die Eltern beisteuern.

Eine andere Möglichkeit, die Kompensationsmittel sinnvoll zu investieren, ist die Aufstockung des zinsfrei rückzuzahlenden Anteils des Bafögs. Zusammen mit einer Verschuldungsobergrenze und einer zeitlich gedehnten, einkommensabhängig erfolgenden Rückzahlung wäre der Grundstein für ein Studienkreditsystem gelegt, in das auch die Einführung nachgelagerter Studiengebühren integriert werden könnte.

Die Erfahrungen aus dem australischen Hochschulsystem haben gezeigt, dass die staatliche Vorfinanzierung der Gebühren und die nachträgliche, einkommensabhängige und zinsfreie Rückzahlung der Gebühren Abschreckungseffekte verhindern und dies bei gleichzeitiger Steigerung der Studienbeteiligung (Chapman/Ryan 2002). Eine auf dem australischen Modell fußende Modellrechnung existiert auch für Deutschland (Chapman/Sinning 2011). In Deutschland hatte Hamburg mit der Einführung nachgelagerter Studiengebühren für staatliche Hochschulen begonnen. Die Studierenden konnten wählen, ob sie die Gebühren in Höhe von 375 Euro pro Semester sofort zahlen wollten oder ob die Gebühren durch die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt an die Hochschulen ausgezahlt werden sollten. Die gestundeten Gebührenzahlungen blieben während des Studiums zinsfrei. Eine Rückzahlung musste ab dem Zeitpunkt erfolgen, an dem die Summe der Einkünfte – berechnet nach dem Einkommenssteuergesetz – in Höhe von 30.000 Euro überschritten wurde. Die Stadt Hamburg trug die Bearbeitungskosten und die Kosten für nicht erfolgte Rückzahlungen (Behörde für

Wissenschaft und Forschung o. J.). Eine Modellrechnung zu nachgelagerten Studiengebühren liegt für Nordrhein-Westfalen vor (Winter 2010b). Konkrete Erfahrungen mit Gebühren, die erst ab einem bestimmten Einkommen gezahlt werden müssen, hat die private Universität Witten/Herdecke in dem von Studierenden und Absolventen finanzierten Modell des Umgekehrten Generationenvertrages (UGV) vorzuweisen. Dabei wird unabhängig von den tatsächlichen Gebühren, aber durch einen Maximalbeitrag begrenzt, ein rückzuzahlender Prozentsatz des späteren Einkommens vereinbart (StudierendenGesellschaft Witten/Herdecke e. V. 2013). Es liegen mithin ausreichend Erfahrungen vor, auf deren Grundlage ein Modell nachgelagerter Studiengebühren für Deutschland entwickelt werden könnte.

Zwischenfazit: Wichtige Ziele im Sinne der eingangs dargestellten Definition von Bildungsgerechtigkeit sind die Verringerung von Bildungsarmut und sozioökonomischer Streuung beim Bildungsaufstieg. Das gebührenfreie Studium bedeutet für die Verteilung staatlicher Mittel, dass weniger Steuergelder für Investitionen bereit stehen, die Kindern und jungen Leuten aus bildungsfernen Familien gezielt im Aufbau ihrer Bildungslaufbahn helfen könnten. Bereits jetzt schon liegen die staatlichen Investitionen in die ersten Bildungsstufen unter dem internationalen Durchschnitt. Dieser Befund ist insbesondere vor dem Hintergrund der gesetzlich verankerten Schuldenbremse bedenklich und widerspricht dem Verständnis von Bildungsgerechtigkeit im Sinne gleicher Chancen auf Bildungsbeteiligung. Ein richtiger Schritt in Richtung dieser Ziele wäre es, Familien mit durchschnittlichem Einkommen einen kostenfreien Kindergartenplatz zu garantieren sowie eine gute Schulinfrastruktur aufzubauen, den Studierenden im Gegenzug eine höhere private Beteiligung, mindestens aber die zur Diskussion stehenden 1.000 Euro Gebühren pro Jahr abzuverlangen. An falscher Stelle investiert sind auch die Kompensationsmittel für die abgeschafften Studiengebühren. Diese Mittel fehlen für den Aufbau einer zielgenauen Studienfinanzierung und den Einstieg in eine einkommensabhängige nachgelagerte Zahlung der Studiengebühren. So erweist sich das gebührenfreie Studium für diejenigen, die sich ihren Lebensunterhalt studienbegleitend verdienen müssen, als letztendlich kostspielig.

Fazit

Studiengebühren sind nicht ungerecht, sie haben im Gegenteil das Potenzial, das Bildungssystem gerechter zu machen:

Hochschulabsolventen erzielen einen hohen privaten Nutzen, der die staatlichen Erträge der akademischen Ausbildung eher noch übersteigt. Einiges deutet darauf hin, dass die gut verdienenden Absolventen die der Allgemeinheit entstandenen

Ausbildungskosten nicht über höhere Steuern ausgleichen. Mit Studiengebühren werden dagegen Kosten und Nutzen des Studiums verursachergerecht verteilt. Die künftigen Akademiker leisten mit ihren Gebühren einen Beitrag zu einer besseren Balance zwischen staatlichen Aufwendungen und den erheblichen individuellen Einkommensvorteilen. Bei Gebühren in Höhe von 1.000 Euro bleibt eine hohe staatliche Beteiligung weiterhin bestehen. Damit wird der gesamtgesellschaftliche Nutzen akademischer Ausbildung mehr als ausreichend berücksichtigt.

Steuergelder sollten bevorzugt auf den unteren Bildungsstufen eingesetzt werden. Dort entscheidet sich die Bildungs- und Lebenslaufbahn derjenigen, die von zu Hause wenig materielle und ideelle Unterstützung erfahren. Auf diesen Bildungsstufen ist anzusetzen, um ein allgemeines Niveau an Bildung für alle zu realisieren und damit eine erste Zielmarke für mehr Bildungsgerechtigkeit anzustreben.

Steuergelder zur Finanzierung von Kompensationsmitteln für abgeschaffte Studiengebühren sind sinnvoller in ein Studienfinanzierungssystem investiert, das weniger begüterte Abiturienten und studieninteressierte Berufsbildungsabsolventen gezielt unterstützt. Denn die Studienfinanzierungsfrage insgesamt, nicht die Gebühren im Speziellen, beeinflusst bei diesen jungen Leuten die Entscheidung für oder gegen ein Studium. Eine gezielte finanzielle Unterstützung ist somit ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Realisierung der zweiten Zielmarke für mehr Bildungsgerechtigkeit, der Verringerung der sozio-ökonomischen Streuung in den Leistungen der Bildungsteilnehmer.

Nicht zuletzt führen Gebühren nachweislich zu mehr Orientierung an den Interessen und Bedürfnissen der Studierenden und zu einer Steigerung der Ausbildungsqualität. Davon profitieren insbesondere jene, die durch ihr familiäres Umfeld nicht mit dem Hochschulbetrieb vertraut sind. Mit einer solchen Qualitätssteigerung der Kompetenzvermittlung und damit einer Steigerung des Leistungsniveaus wird schließlich der Weg in Richtung der dritten Zielmarke der Bildungsgerechtigkeit beschritten.

Literatur

Anger, Christina / **Konegen-Grenier**, Christiane / **Lotz**, Sebastian / **Plünnecke**, Axel, 2011, Bildungsgerechtigkeit in Deutschland - Gerechtigkeitskonzepte, empirische Fakten und politische Handlungsempfehlungen. IW-Analysen 71 - Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Anger, Christina / **Plünnecke**, Axel / **Seyda**, Susanne, 2006, Bildungsarmut und Humankapitalschwäche in Deutschland: IW-Analysen 18, Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Anger, Christina / **Plünnecke**, Axel / **Schmidt**, Jörg, 2010, Bildungsrenditen in Deutschland - Einflussfaktoren, politische Optionen und ökonomische Effekte. IW-Analysen 65 - Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.), 2012, Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf, Bielefeld

Bätzel, Martina, 2003, Studienfinanzierung im Sozialstaat: Eine Konzeption im Lichte der Gestaltungsprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin

Baier, Tina / **Helbig**, Marcel, 2011, War all die Aufregung umsonst? Über die Auswirkung der Einführung von Studiengebühren auf die Studierbereitschaft in Deutschland, WZB-Discussion Paper 2011-001, Berlin

Behörde für Wissenschaft und Forschung, o. J., URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/307256/data/neuregelung-studiengebuehren.pdf> [Stand: 2013-2-26]

BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung), 1998, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2009.15. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationen-System, Bonn

BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung), 2010, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2009.19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationen-System, Bonn, Berlin

Borgloh, Sarah / **Kupferschmidt**, Frank / **Wigger**, Berthold U., 2007, Verteilungseffekte der öffentlichen Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland: Eine Längsschnittbetrachtung auf der Basis des Sozioökonomischen Panels, ZEW Discussion Paper No. 07-022, URL: <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp07022.pdf> [Stand 2011-01-04]

Bündnis 90 /Die Grünen, 2010, Studienfinanzierung neu denken. Grünes Zwei-Säulen-Modell statt dürftiger BAföG-Reform und elitärem Stipendienprogramm, Fraktionsbeschluss 20. April 2010, URL: http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/fraktion/beschluesse/studienfinanzierung.pdf [Stand: 2013-2-22]

Chapman, Bruce / Ryan, Chris, 2002, Income-contingent financing of student charges for higher education: assessing the Australian innovation, Austrian National University, discussion paper No.449, URL:

<https://digitalcollections.anu.edu.au/handle/1885/40577> [Stand: 2013-02-22]

Chapman, Bruce / Sinning, Mathias, 2011, Student Loan Reforms for German Higher Education: Financing Tuition Fees, Ruhr Economic Papers 244, URL:

<http://en.rwi-essen.de/publikationen/ruhr-economic-papers/359/> [Stand 2013-02-22]

Deutscher Bundestag, 2006, Wissenschaftliche Dienste, Zu den Umverteilungswirkungen staatlicher Hochschulfinanzierung, bearbeitet von Daniel Lübbert, WD 8 - 224/06, Berlin

Deutscher Bundestag, 2012a, Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, HIS Hochschul-Informationssystem GmbH, Institut für Hochschulforschung, Stellungnahme Öffentliches Fachgespräch zum Thema „Auswirkung der Einführung von Studiengebühren auf die Studienbereitschaft in Deutschland“ am 25. Januar 2012, URL:

http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Auswirkung_der_Einfuehrung_von_Studiengebuehren_auf_die_Studienbereitschaft_in_Deutschland_ADrs_17-246_c_neu.pdf [Stand: 2013-2-22]

Deutscher Bundestag, 2012b, Antrag der SPD-Fraktion, Studienfinanzierung sozial gerecht gestalten - Studiengebühren abschaffen und BAföG stärken - Drucksache 17/11823, 17. Wahlperiode 11. 12. 2012

Deutsches Studentenwerk, o. J., Studiengebühren - Eine Zusammenfassung von Studien über Studiengebühren, URL:

http://www.studentenwerke.de/pdf/Studien_zu_Studiengebuehren.pdf [Stand: 2013-2-22]

Fritsch, Michael / Wein, Thomas / Ewers, Hans-Jürgen, 1999, Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München

Gensch, Christiane / Raßer, Günter, 2011, Auswirkungen und Verwendung von Studienbeiträgen in Bayern, IHF Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung, Studien zur Hochschulforschung 78, München

Gwosć, Christoph / Schwarzenberger, Astrid, 2010, Soziale Aspekte der öffentlichen Finanzierung von Hochschulbildung in Deutschland, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 36 (2010), Heft 2, S. 131-144

Heine, Christoph / Quast, Heiko, 2011, Studienentscheidung im Kontext der Studienfinanzierung, HIS: Forum Hochschule 5/2011, Hannover

Heine, Christoph / Quast, Heiko / Beuße, Mareike, 2010, Studienberechtigte 2008 ein halbes Jahr nach Schulabschluss, Übergang in Studium, Beruf und Ausbildung, HIS: Forum Hochschule 3 /2010

Jaeger, Michael / Willige, Janka, 2010, Führen Studiengebühren zu einer Steigerung der Studienqualität? Empirische Anhaltspunkte aus Studierendensicht, in: Perspektive Studienqualität – Themen und Forschungsergebnisse der HIS-Fachtagung „Studienqualität“, Bielefeld; S.138 – 151

Landeshauptstadt München (Hrsg.), 2012, Referat für Bildung und Sport, Abteilung KITA Kindertageseinrichtungsgebühren, Gebühren für Kinderkrippen, Kindergärten, Horte, Tagesheime, Häuser für Kinder, München

Landtag Nordrhein-Westfalen – Ausschuss für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie, 2010, Verhandlungspunkt: Gesetz zur Abschaffung der Studiengebühren („Studienbeiträge“) (Studiengebührenabschaffungsgesetz – STGAG), 77. Sitzung, 4.3.2010, Ausschussprotokoll, Nr. Apr14/1110, Düsseldorf

Marx, Karl (1976), Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei. In: Marx, K. / Engels F. (Hrsg.) Werke, Band 19, Dietz Verlag, Berlin, S. 30

Moretti, Enrico, 2004, Estimating the Social return to Higher Education, Evidence From Longitudinal and repeated Cross-Sectional Data, in: Journal of Econometrics, Vol. 121, No. 1-2, S. 175–212

OECD 2012, Bildung auf einen Blick 2012, Paris

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2004, Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden

SPD, 2007, Hamburger Programm Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Oktober 2007, URL: http://www.spd.de/linkableblob/1778/data/hamburger_programm.pdf [Stand: 2013-02-22]

SPD Bundestagsfraktion, 2013, Bildung, URL: <http://www.spdfraktion.de/themen/bildung>, [Stand: 2013-02-22]

Statistisches Bundesamt, 2010, Ab in die Schweiz? Ärzte im Wanderfieber, URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/BildungForschungKultur/2010_04/PDF2010_04.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2013-02-22]

Statistisches Bundesamt, 2012a, Bildung und Kultur, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2010, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2012b, Bildungsfinanzbericht, Ausgaben für Bildung (Tabellenteil), Wiesbaden

Steiner, Victor / **Schmitz**, Sebastian, 2010, Hohe Bildungsrenditen durch Vermeidung von Arbeitslosigkeit, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 5/2010

Stettes, Oliver, 2006, Bildungsökonomische Grundlagen: Investitionen in Humankapital, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland, Eine bildungsökonomische Reformagenda, S. 31 – 61, Köln

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), 2013, Bildungsfinanzierung neu gestalten (Kronberger Kreis), URL: <http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/wirtschaft/publikationen/kronberger-kreis-studien/detailansicht/bid/70/nr/nr-56-bildungsfinanzierung-neu-gestalten.html> [2013-02-22]

StudierendenGesellschaft Witten/Herdecke e.V., 2013, Generationenvertrag, URL: http://sg.blog.uni-wh.de/?page_id=5 [Stand: 2013-02-22]

Timmermann, Dieter, 2010, Alternativen der Hochschulfinanzierung, in: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Demokratische und Soziale Hochschule, Arbeitspapier 211

Universität Hohenheim, Lehrstuhl für Marketing I, 2011, Ergebniszusammenfassung Gebührenkompass 2011, URL: http://www.gebuehrenkompass.de/download_dateien/Ergebniszusammenfassung_Gebuehrenkompass_2011.pdf [Stand: 2013-02-22]

Winter, Stefan, 2010a, Studiengebühren – Eine Bewertung der Effizienz- und Gerechtigkeitswirkungen, URL: http://aktuell.ruhr-uni-bochum.de/mam/content/stellungnahme_der_wirtschaftswissenschaft_zu_studiengebuehren.pdf [Stand 2013-02-22]

Winter, Stefan, 2010b, Vorschlag zur Einführung eines Systems nachgelagerter Studienbeiträge, URL: http://aktuell.ruhr-uni-bochum.de/mam/content/nachgelagerte_studienbeitraege.pdf [Stand: 2013-02-22]

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2010, Beitragspflichtiger Hochschulzugang, URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/1010121a3002.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Stand: 2013-02-22]

Volter, Andrä, 2011, Hochschulzugang und soziale Ungleichheit in Deutschland, in: Heinrich- Böll- Stiftung (Hrsg.) Öffnung der Hochschule, Chancengerechtigkeit, Diversität, Integration, Dossier, S. 9–15, URL: http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Dossier_Oeffnung_der_Hochschule.pdf [Stand: 2012-03-16]