

Studiengebühren – Eine Bewertung der Effizienz- und Gerechtigkeitswirkungen

Bochum, April 2010

"Wenn [...] auch, höhere' Unterrichtsanstalten unentgeltlich sind, so heißt das faktisch nur, den höheren Klassen ihre Erziehungskosten aus dem allgemeinen Steuersäckel zu bestreiten."

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

Kernthesen:

- Studiengebühren sind sozial gerecht und geboten.
- Der Verzicht auf Studiengebühren begünstigt eine Umverteilung von „unten“ nach „oben“.
- Der Verzicht auf Studiengebühren setzt Anreize zur Ausbeutung der Solidargemeinschaft.
- Die Erhebung von Studiengebühren sollte durch ein ggf. einkommensabhängiges Kreditsystem unterstützt werden.
- Ein Marktversagen auf dem Bildungsmarkt kann nicht ausgeschlossen werden, der Verzicht auf Studiengebühren ist jedoch keine sinnvolle Problemlösungsmethode.
- Eine angemessene Subventionierung von sozial schwächeren Bevölkerungsschichten sollte über die individuelle Förderung der Betroffenen erfolgen und nicht über die Bereitstellung eines kostenlosen Dienstleistungsangebots für alle.

Zusammenfassung:

Empirisch lässt sich eine hohe soziale Selektionswirkung des deutschen Bildungssystems feststellen. Es studieren vor allem Kinder aus besser situierten Familien. Während diese Diagnose weitgehend unbestritten ist, scheiden sich die Geister an der Frage, wie eine angemessene Therapie des Problems aussehen könnte. Ein Lösungsvorschlag besteht darin, Studienplätze gebührenfrei anzubieten. Argumente, die gegen die Einführung von Studiengebühren sprechen, gehen dabei von einem Marktversagen auf dem akademischen Bildungsmarkt aus und/oder postulieren sozial unerwünschte Nebenwirkungen von Studiengebühren. Diese Argumente sind jedoch nicht stichhaltig, da sie nicht gegen Gebühren sprechen sondern allenfalls dafür, ein flächendeckendes Kreditsystem zur Gegenfinanzierung staatlich aufzubauen oder zumindest dort zu subventionieren, wo sich ansonsten soziale Selektionswirkungen der Bildung ergeben würden.

1 Die Marktversagensdebatte

1.1. Einleitung

Man kann grob zwei Extremformen der Hochschulfinanzierung unterscheiden. Auf der einen Seite des Spektrums liegt die Budgetfinanzierung, die derzeit in Deutschland dominiert. Bei dieser Finanzierungsart werden den Universitäten seitens der Ministerien Budgets nach politischen Vorgaben zugewiesen. Die letztendliche Finanzierung erfolgt daher aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Dem steht die reine Preisfinanzierung gegenüber. Bei dieser Finanzierungsform beschafft sich die Universität ihre Mittel durch Verkauf ihrer Leistungen. Entsprechend müsste die Bereitstellung von Lehrleistungen auch komplett über Studiengebühren finanziert werden, während z.B. Forschungsleistungen über Drittmittel finanziert werden müssten.

Beim Vergleich beider Finanzierungsarten ist zunächst unter Ökonomen unumstritten, dass ein Preissystem auf einem funktionierenden Markt effiziente, wohlfahrtsmaximierende Marktergebnisse erzeugen würde und daher einer Budgetfinanzierung vorzuziehen wäre.

Die derzeitigen Mängel der Budgetfinanzierung sind deutlich sichtbar. Auf der Angebotsseite existieren strukturelle Mängel, weil Mittel nach politischen Vorgaben und hochschulinternen Interessenkoalitionen verteilt werden und nicht auf Basis der Präferenzen der Studierenden. In der Folge existieren überfüllte Hörsäle parallel zu mangels Teilnehmern abgesagten Lehrveranstaltungen. Auf der Nachfrageseite kommt es zu einer Übernachfrage nach Studienplätzen, da die Studierenden die von Ihnen verursachten Kosten nicht in ihrem Entscheidungskalkül berücksichtigen müssen. Diese Mängel ließen sich bei einer reinen Preisfinanzierung auf einem funktionierenden Bildungsmarkt beseitigen. Fraglich ist daher lediglich, ob der Markt für Bildungsleistungen hinreichend funktionsfähig ist. In der Literatur finden sich vor allem drei Argumente, mit denen die Funktionsfähigkeit des Marktes für Hochschullehre bezweifelt wird. Ein viertes, kaum diskutiertes Problem soll hier ebenfalls erörtert werden.

1.2. Marktunvollkommenheiten

1.2.1. Der Markt für Bildungskredite

Das erste Argument für Marktfehler bezieht sich auf die Gegenfinanzierung der Studiengebühren durch die Studenten. Hier wird angenommen, dass Investitionen in Bildung nur unzureichend fremd zu finanzieren sind. Als ein Grund dafür wird angeführt, dass Bildung nicht als Sicherheit für einen Kapitalgeber hinterlegt werden kann. Daher käme es bei der Preisfinanzierung zu einem Ausschluss von Studenten, die nicht über ausreichende eigene (bzw. familiäre) Eigenfinanzierungsmöglichkeiten verfügen. Volkswirtschaftlich wünschenswert wäre hingegen, dass alle Personen studierten, bei denen die Erträge des Studiums die Aufwendungen überschreiten würden (gerechnet in Barwerten). Dieses Ziel würde bei Unvollkommenheiten auf dem Markt für Bildungskredite verfehlt. Als Folgewirkung würde sich ergeben, dass überwiegend Personen aus gut situierten Familien ein Studium aufnehmen würden. Daraus würde letztlich auch eine politisch nicht gewollte soziale Selektionswirkung des Bildungssystems resultieren.

Hierzu ist anzumerken, dass dieses Argument gegen Studiengebühren nicht greift. Denn wenn der Markt für Bildungskredite nicht funktioniert, dann sollten staatliche Eingriffe an diesem Punkt ansetzen und nicht aufgrund des Marktfehlers eines Marktes in einem anderen Markt ein falsches Allokationsinstrument (Budgets statt Preise) eingesetzt werden. Ansonsten betriebe man eine Symptomtherapie, bei der Fehlsteuerungen auf einem Markt mit wahrscheinlich deutlich dramatischeren Fehlsteuerungen auf einem anderen Markt bekämpft würden. Das dies dann insgesamt zu einem guten Gesamtergebnis führt, darf als ausgeschlossen gelten, insbesondere auch im Hinblick auf die vorliegenden Erfahrungen mit der Budgetfinanzierung.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass die staatliche Budgetfinanzierung ohnehin aus Gerechtigkeitsgründen zweifelhaft erscheint. In der Diskussion von Studiengebühren wird von Befürwortern der staatlichen Finanzierung angeführt, dass sich nur so sozial unerwünschte Selektionswirkungen vermeiden ließen. Die Freiheit von Studiengebühren wird hierbei als adäquates Mittel zur Förderung wirtschaftlich schwacher Individuen angesehen. Grundsätzlich ist es natürlich nicht falsch, dass die Gebührenfreiheit wirtschaftlich schwächeren Individuen hilft. Dabei wird aber eine unmittelbare Folgewirkung unterschlagen:

Durch die Gebührenfreiheit werden eben nicht nur die wirtschaftlich Schwachen subventioniert, sondern auch diejenigen, die die Studiengebühren problemlos tragen könnten. Von den Befürwortern der Gebührenfreiheit wird angeführt, dass es zu wenigen Kindern aus ärmeren Verhältnissen gelingt, ein Studium aufzunehmen. Und tatsächlich setzt sich der weit überwiegende Teil der Studentinnen und Studenten aus Kindern besser situerter Familien zusammen. Damit aber kommt die Studiengebührenfreiheit vor allem den besser Situierten zu Gute. Dies bedeutet aus der Warte einer staatlichen Umverteilungspolitik, dass Mittel aus dem Steueraufkommen überwiegend zur Subventionierung reicherer Bevölkerungsschichten aufgewendet werden. Faktisch dürfte durch die Gebührenfreiheit also eine Umverteilung von unten nach oben erfolgen, was im krassen Gegensatz zu den angegebenen Gerechtigkeitserwägungen der Befürworter der Gebührenfreiheit steht. Denn wenn auch deren Diagnose einer sozialen Selektionswirkung des Bildungssystems richtig sein mag, so ist dennoch die vorgeschlagene Therapie durch Gebührenfreiheit grundfalsch. Wenn die sozial schwächeren Schichten unterstützt werden sollen, dann sollte diese Unterstützung beim Individuum ansetzen und nicht in der Bereitstellung einer kostenlosen Dienstleistung für alle. Dass die Gebührenfreiheit des Studiums keine geeignete Therapie zur Bekämpfung der sozialen Selektionswirkung des Bildungssystems ist, dürfte auch im Hinblick auf die Erfahrungen seit Gründung der Bundesrepublik inzwischen hinreichend deutlich sein. Die Gebührenfreiheit hat in 60 Jahren nichts an der sozialen Selektionswirkung geändert und wird dies auch in Zukunft nicht tun.

Es sei noch angemerkt, dass die Gebührenfreiheit aus einer staatlichen Umverteilungssicht genauso unsinnig ist, wie der verminderte Mehrwertsteuersatz auf Lebensmittel. Auch hier wird argumentiert, dass der verringerte Mehrwertsteuersatz sinnvoll sei, weil er sozial Schwächeren zu Gute käme. Er kommt aber auch den Gutsituierten zu Gute. Und da diese auch für Lebensmittel mehr ausgeben als die sozial Schwächeren, kommt es auch hier zu einer höheren pro-Kopf Subventionierung der Wohlhabenden.

Als letztes sei noch angeführt, dass die Befürworter der Gebührenfreiheit ihre Gerechtigkeitserwägungen auf die Gruppe der Studierenden oder potenziell Studierfähigen beschränken. Wenn man den staatlichen Gleichbehandlungsgrundsatz anwendet, ist diese Beschränkung keinesfalls akzeptabel. Denn den nicht studierenden Mitgliedern einer Alterskohorte werden keinerlei vergleichbare Subventionen zu Teil. So liegen die auf die Lehrleistungen zurechenbaren Kosten pro Absolvent etwa zwischen 15 TEUR in den

Wirtschafts- und Sozialwissenschaften bis hin zu etwa 65 TEUR in den Natur- und Ingenieurwissenschaften. Selbst unter Abzug der derzeit üblichen Studiengebühren von 500€ pro Semester erhalten die studierenden Mitglieder einer Alterskohorte eine erhebliche staatliche Subvention, die die nicht studierenden Mitglieder der Kohorte nicht bekommen. Geht man davon aus, dass die ökonomischen Lebensperspektiven der Studierenden weitaus besser sind als die der Nichtstudierenden, muss hier doch sehr hinterfragt werden, wie denn die Rechtfertigung einer derart gravierenden staatlichen Ungleichbehandlung aussehen soll. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass Akademiker auch durch Ihre späteren Steuerzahlungen Ihre Universitäre Ausbildung nicht vollständig zurückzahlen:

„Es zeigt sich, dass Hochschulabsolventen von positiven Nettoeffekten der öffentlichen Hochschulfinanzierung profitieren, da sie die Kosten der Hochschulausbildung nicht durch entsprechende Steuerzahlungen zurückerstatten. Besonders hohe Nettoeffekte ergeben sich für Mediziner, besonders geringe dagegen für Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler. Die Ergebnisse unterstützen die Forderung nach einem differenzierten Studienentgeltsystem, das die nach Hochschulart und Fächergruppe unterschiedlichen Nettoeffekte berücksichtigt.“

Sarah Borgloh, Frank Kupferschmidt und, Berthold U. Wigger (2007): Verteilungseffekte der öffentlichen Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland: Eine Längsschnittbetrachtung auf der Basis des Sozioökonomischen Panels, ZEW Discussion Paper No. 07-022, <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp07022.pdf>

1.2.2. Externe Effekte

Gelegentlich wird argumentiert, dass ein Hochschulstudium mit positiven externen Effekten verbunden sei. So wird z.B. ausgeführt, dass die Erhöhung der Produktivität des A durch ein Studium auch die Produktivität des B erhöht, der nicht studiert hat. Die Produktivitätserhöhung des B würde aber allenfalls dem B entgolten und nicht dem A, weshalb es zu einer Unternachfrage nach Studienplätzen durch die A's kommen würde, die ihre Aufwendungen nicht voll entgolten bekommen.

Ob dieses Argument aber wirklich für eine Budgetfinanzierung spricht, hängt von zwei Fragen ab. Zunächst ist zu fragen, ob derartige externe Effekte tatsächlich in nennenswertem Umfang bestehen. Sollte dies der Fall sein, wäre sodann zu fragen, ob es nicht bessere Möglichkeiten zur Sicherung der positiven Wirkungen dieser externen Effekte gibt.

In Bezug auf die erste Frage dürfte der Nachweis externer Effekte empirisch eher schwierig zu führen sein. Allerdings lassen sich anhand von Beispielen auch deutliche Zweifel am Argument der externen Effekte anbringen. So kann man sicherlich argumentieren, dass z.B. die Ausbildung eines Mediziners dazu führt, dass der Gesundheitszustand der Bevölkerung verbessert werden kann. Problematisch ist dabei aber, dass die Ausbildung eines Mediziners nicht automatisch zu einer Verbesserung des Gesundheitszustandes führt. Diese Verbesserung tritt erst ein, wenn der Ausgebildete dann auch wirklich tätig wird. Wenn also externe Effekte auftreten, dann sollte die tatsächlich erbrachte Leistung des fertig ausgebildeten Mediziners subventioniert werden, nicht aber dessen Ausbildung selbst. Ansonsten passiert das, was derzeit gut zu beobachten ist. Junge Menschen studieren hoch subventioniert Medizin und gehen danach mangels angemessener Verdienstmöglichkeiten in andere Berufe oder verlassen gar das Land. Damit gehen die externen Effekte, so sie denn überhaupt bestanden hätten, aber verloren, wodurch auch die Subvention verloren ist. Verschärft wird das Problem noch dadurch, dass der Wegzug aus dem Land, in dem eine kostenlose Ausbildung erfolgt, die Solidargemeinschaft schädigt, die diese Ausbildung finanziert hat. Da die europäische Hochschulpolitik explizit auf eine Erhöhung der internationalen Mobilität ausgerichtet ist, entzieht gerade diese Politik selbst der Gebührenfreiheit ihre Legitimation. Dies zeigt sich analog auch in der Debatte um das deutsche Sozialhilferecht, welches durch seine in der Vergangenheit erheblichen Ausplünderungspotenziale die Zustimmung in der Bevölkerung zusehends verloren hat.

Das Argument externer Effekte ist auch direkt auf das kostenlose Studium für ausländische Studierende angewendet worden. Das Argument hierbei ist, dass ausländische Studierende durch ihre Heimatkontakte die Produktivität deutscher Unternehmen erhöhen, welche diese Studenten nach Studienabschluss einstellen und sich dann deren Heimatkontakte zu Nutze machen würden, ohne diese Vorteile voll zu entgelten. Dieses Argument vermag angesichts der deutschen Begleitpolitiken aber kaum zu überzeugen. Zunächst ist zu konstatieren, dass ein Teil der Studierenden nach Studienabschluss keine Aufenthaltsgenehmigung mehr bekommt. Das läuft darauf hinaus, dass man diesen Menschen eine Ausbildung schenkt, den möglichen Nutzen aus dieser Ausbildung aber aus dem Land verjagt. Noch abstruser wird dies durch die Tatsache, dass inzwischen an deutschen Hochschulen kostenlose Vorlesungen in Englisch angeboten werden, damit die ausländischen Studenten nicht einmal mehr deutsch zu lernen brauchen. Wie diese dann erfolgreich in deutschen Unternehmen deren Produktivität erhöhen sollen, bleibt dabei dann vollends nebulös. Aber auch hier gilt das oben

gesagte: Wenn externe Effekte bestehen sollten, so sollte deren Realisation subventioniert werden und nicht die Ausbildung, die eine eventuelle Realisation lediglich ermöglicht.

Schließlich wird das Argument externer Effekte auch auf die Kriminalitätsreduktion angewendet. Hierbei findet ein Bezug statt auf empirische Befunde, nach welchem die Kriminalität mit steigendem Bildungsabschluss sinkt. Das gebührenfreie Studium wird demnach als kriminalitätsmindernde Maßnahme verstanden, deren Erträge in den eingesparten Kosten der Straftatverfolgung und –ahndung bestehen. Dieses Argument vermag jedoch ebenfalls nicht zu überzeugen. Selbst wenn man sich auf Jugendliche im studierfähigen Alter beschränkt, so sitzen in den deutschen Gefängnissen und Jugendstrafanstalten eben vor allem Personen mit Hauptschulabschluss oder völlig ohne Abschluss und eben keine Abiturienten ohne Hochschulabschluss. Der kriminalitätsmindernde Effekt der Hochschulausbildung dürfte daher eher zu vernachlässigen sein. Wenn man also staatliche Bildungssubventionierung als Instrument der Kriminalitätsbekämpfung ansieht, dann sollte man dort für kostenlose Ausbildungsmöglichkeiten sorgen, wo dieser Effekt auch tatsächlich eintritt. Hinzu kommt, dass Gefängnisstatistiken über den Zusammenhang zwischen Kriminalität und Bildung ohnehin dadurch verzerrt sind, dass sich die besser Gebildeten den Gefängnissen auch leichter entziehen können. Und wenn man sich die derzeitige Diskussion um Steuerhinterzieher ansieht, die ihr Geld nach Liechtenstein oder in die Schweiz geschafft haben, dann sind das eben nicht Personen ohne Berufsabschluss, sondern es sind überproportional gebildete Steuersünder und vermutlich die meisten mit Hochschulabschluss.

1.2.3. Risikoaversion

Ein weiteres Argument gegen die Preisfinanzierung besteht in der Annahme, risikoaverse Studierwillige würden evtl. auch bei gegebenen Gegenfinanzierungsmöglichkeiten kein Hochschulstudium aufnehmen, weil sie zunächst mit sicheren Kosten belastet werden, denen lediglich unsichere Erträge gegenüberstehen. Selbst wenn also der Barwert der erwarteten Kosten unter dem der erwarteten Erträge läge, würde bei hinreichender Risikoaversion kein Studium aufgenommen.

Bezüglich der Stichhaltigkeit dieses Arguments sind wiederum zwei Teilaspekte zu prüfen. Zunächst ist zu prüfen, ob Risikoaversion der Studierenden überhaupt eine Subventionierung

erfordert. Sollte dies bejaht werden, wäre sodann noch zu fragen, in welcher Form die Subventionierung erfolgen sollte. Bezüglich des ersten Aspekts der Erforderlichkeit spricht vieles für eine Subventionierung. Denn wenn Studenten sich nicht mehr am Vergleich von erwarteten Kosten und Erträgen orientiert, resultieren volkswirtschaftlich ineffiziente Studienentscheidungen. Gleichwohl sprechen auch gewichtige Argumente gegen eine Subventionierung von Risikoaversion. Denn risikoaverse Entscheidungen sind auch in vielen anderen Lebensbereichen zu finden. Wenn sich z.B. jemand entscheidet, Hochschullehrer zu werden statt Unternehmer, müsste man auch hier argumentieren, dass der Staat die Unternehmensgründung soweit subventionieren sollte, dass die Entscheidung wieder pro Unternehmensgründung fällt. Selbst wenn man also die Subventionierung von risikoaversen Akteuren befürwortet, wäre zumindest noch zu prüfen, in welchen Lebensbereichen das bevorzugt passieren sollte. Es ist nicht unmittelbar einsichtig wenngleich auch nicht ausgeschlossen, dass dies gerade bei Studienentscheidungen passieren sollte. Bejaht man die Subventionsnotwendigkeit, stellt sich wiederum die Frage nach dem angemessenen Subventionsinstrument. Dies liegt auch hier wohl nicht in der gebührenfreien Budgetfinanzierung der Hochschulen. Vielmehr dürfte auch hier wieder der Markt für Bildungskredite angesprochen sein. Um risikoaverse Personen zur Aufnahme eines Studiums zu bewegen, muss deren Finanzierungsrisiko reduziert werden. Dies kann geschehen, indem die Rückzahlung an die tatsächlich erzielten Erträge gekoppelt wird. Damit wären dann nicht nur die Erträge des Studiums, sondern auch deren Kosten unsicher, würden sich aber in der gleichen Richtung entwickeln. Ein staatlich subventioniertes System von Bildungskrediten könnte so z.B. die Rückzahlung vom Einkommen abhängig machen, wobei auch Freigrenzen eingeführt werden können, bei deren Unterschreiten eine Rückzahlung komplett entfällt. Durch ein solches Finanzierungssystem werden risikoaverse Personen bevorzugt und daher eher bereit sein, ein Studium aufzunehmen.

1.2.4. Informationsmängel

Ein funktionierender Markt setzt voraus, dass der Käufer eines Produktes oder einer Dienstleistung deren Qualität hinreichend beurteilen kann und bei aufgetretenen Mängeln einen Anspruch auf Beseitigung oder Schadenersatz hat. Bei der Dienstleistung „Hochschulstudium“ treten bei der Qualitätsbeurteilung jedoch erheblich Probleme auf. Tatsächlich zeigt sich die Qualität eines Studiums erst nach Abschluss und einigen Jahren

Berufserfahrung, nämlich dann, wenn sich zeigt, dass die gelehrten Inhalte produktiv eingesetzt werden können. Darüber hinaus ist die angebotene Qualität nicht unabhängig von der Mitwirkung des Studierenden. Ein Hochschulstudium setzt eben nicht nur das passive Unterrichtetwerden voraus, sondern auch das aktive Lernen. Ein Schulabgänger wird daher in der Regel kaum in der Lage sein, im Voraus zu beurteilen, ob ein bestimmtes Studium die angenommene Qualität auch wirklich hat. Da die individuell realisierte Qualität eines Studienangebots zudem von den Fähigkeiten und Neigungen eines Studierwilligen abhängt, wird die Vorab einschätzung zusätzlich erschwert.

Daher besteht aus der Perspektive von Studierwilligen eine erhebliche Gefahr von „Fehlkäufen“. Die relativ hohen Studienabbrecher- und Fachwechslerquoten könnten ein Indiz für erhebliche Informationsmängel sein. Dies könnte letztlich dazu führen, dass die Angst vor Fehlentscheidungen dazu führt, dass eigentlich sinnvolle Studienangebote nicht genutzt werden. Da beim Verzicht auf Studiengebühren die Fehlentscheidungskosten reduziert werden, führt dieser Verzicht zu einer höheren Studienneigung. Fraglich ist indessen auch hier wieder, ob der generelle Verzicht die geeignetste Methode der Problemlösung darstellt. Dazu sind die Alternativen abzuwägen. Eine Alternative besteht in der bereits oben angesprochenen einkommensabhängigen Rückzahlungsverpflichtung. Wird bei erfolgreichem Studienabschluss kein adäquates Einkommen erzielt, könnte die Rückzahlung eines Bildungskredites entfallen. Dies hätte gegenüber einem generellen Gebührenverzicht den Vorteil, dass diejenigen, die die erhoffte Qualität bekommen, die Dienstleistung auch tatsächlich bezahlen müssten.

Eine reine Einkommensabhängigkeit ist aber weiterhin mit dem Nachteil verbunden, dass diejenigen, die ein Studium aufnehmen, aber aufgrund von Qualitätsmängeln abbrechen, dennoch zur Finanzierung herangezogen werden, wenn sie später trotz Abbruch hohe Einkommen erzielen. Hier wäre zunächst daran zu denken, dass die Rückzahlung nicht nur einkommensabhängig erfolgen könnte, sondern auch abhängig davon, dass ein Abschluss des Studiums erreicht wird. Diese Lösungsmethode dürfte jedoch aus praktischen Erwägungen ungeeignet sein. Müssten Studienkredite nur bei erfolgreichem Abschluss zurückgezahlt werden, so würden sich erheblich finanzielle Anreize ergeben, ein Studium nur fast zu Ende zu führen und den Abschluss unter Anrechnung der bereits erbrachten Leistungen an anderem Ort zu erwerben. Da das aber kaum überprüft werden kann, insbesondere, wenn der Abschluss dann in einem anderen Land erfolgt, dürfte diese Lösungsmethode ausscheiden.

Als gangbarer Kompromiss wäre denkbar, die Studiengebühren zeitlich zu staffeln. So könnte z.B. ein erstes Semester gebührenfrei gestellt werden, um den Studierenden die Möglichkeit zu geben, zumindest ihre individuelle Passung relativ kostengünstig zu prüfen. Der damit verbundene Gebührenaussfall könnte dann problemlos dadurch aufgefangen werden, dass die Gebühren in späteren Semestern entsprechend erhöht werden.

Insgesamt zeigt sich also auch bei der Diskussion von Informationsmängeln, dass der generelle Verzicht auf Studiengebühren nicht die beste Maßnahme der Problemlösung darstellt.

2. Fazit

Die vorgebrachten Argumente gegen Studiengebühren sind nicht haltbar. Sofern der Bildungsmarkt tatsächlich Unvollkommenheiten aufweist, sind diese besser zu bekämpfen, indem direkt in die Unvollkommenheiten eingegriffen wird, statt über die herkömmliche Budgetfinanzierung Symptomtherapien mit den bekannten dramatischen Nebenwirkungen zu betreiben.

Die Budgetfinanzierung ist letztlich eine Finanzierung über das allgemeine Steueraufkommen. Somit besteht auch verteilungspolitisch die Gefahr, dass diejenigen, die nicht studieren und im Durchschnitt niedrigere Lebenseinkommen haben, diejenigen quersubventionieren, die durch ein Studium ein höheres Lebenseinkommen realisieren. Dies wäre eine Umverteilung von unten nach oben. Dagegen ist eingewendet worden, dass Studienabsolventen durch ihre später höheren Einkommen über ein progressives Steuersystem die Kosten ihrer Ausbildung letztlich doch wieder selbst tragen würden. Empirisch muss dies für die Bundesrepublik jedoch bezweifelt werden. Es überwiegen die Hinweise, dass Akademiker durch ein kostenloses Studium eine staatliche Nettosubvention erhalten, die nicht über das Steuersystem zurückgezahlt wird. Doch selbst wenn dieses Argument im Durchschnitt stimmen würde, bleiben doch inakzeptable Ungerechtigkeiten der Steuerfinanzierung erhalten. Erstens ist festzustellen, dass das bestehende Steuerrecht nicht danach differenziert, ob der Steuerpflichtige studiert hat oder nicht. Das führt dazu, dass ein Akademiker mit 100 T€ Jahreseinkommen genauso viel Steuern bezahlt wie ein Nichtakademiker mit gleichem Einkommen. Beide tragen damit in gleichem Umfang zur Universitätsfinanzierung bei, obwohl nur einer von beiden in den Genuss der Nutzung gekommen ist. Da im nichtakademischen Bereich hohe Einkommen häufig nur über extreme Arbeitsbelastungen erzielbar sind, erfolgt bei Steuerfinanzierung der Hochschulen letztlich eine Subventionierung bequemerer Arbeitsplätze. Es darf bezweifelt werden, dass dies als wünschenswert angesehen werden kann.

Ein weiterer massiver Mangel der Steuerfinanzierung liegt darin, dass nur diejenigen zur Finanzierung herangezogen werden, die nach ihrem Studium in der Bundesrepublik steuerpflichtig bleiben. Dies führt gegenwärtig dazu, dass all diejenigen, die nach Abschluss des Studiums die Bundesrepublik verlassen, zwar den Nutzen des Studiums genießen, indem sie dann auch im Ausland höhere Einkommen als die Nichtakademiker erwerben, sie sich an

den Finanzierungskosten aber überhaupt nicht, auch nicht im Nachhinein, beteiligen. Dies bietet Anreize, zunächst in Deutschland zu studieren und anschließend in ein Land auszuwandern, das sehr niedrige Einkommensteuersätze hat. Dies kann kaum im Interesse der deutschen Politik sein. Die derzeit beobachtbare Abwanderung von Medizinern z.B. nach England oder Skandinavien kann als gutes Beispiel dienen. Zudem führen derartige Auswanderungen auch zu einer Entlegitimierung der staatlichen Budgetfinanzierung.

Weiterhin bleibt festzuhalten, dass die Gegner von Studiengebühren die Antwort auf die Frage schuldig bleiben, warum denn gerade Gebühren in Höhe von Null optimal sein sollten. Denn wenn die Argumente mit den Marktfehlern tatsächlich so tragfähig wären wie behauptet, dann ließe sich daraus wohl ableiten, dass negative Gebühren eingeführt werden müssten, d.h. Studenten müssten vom Staat Geld zum Studium geschenkt bekommen. Wie man das einer Solidargemeinschaft erklären wollte, zumal sich die Geschenkkempfänger dann mit den erhaltenen Geschenken ins Ausland absetzen könnten, erscheint mehr als fraglich.

Schließlich ist angemerkt worden, dass sich als Effekt einer Einführung von Studiengebühren die Anzahl der Studierenden verringern könnte, da die Studierenden mit höheren individuellen Kosten konfrontiert werden. In den ersten Jahren seit Einführung von Studiengebühren ist dieser Effekt, ebenso wie in anderen Ländern, indessen ausgeblieben. Aber selbst wenn der Effekt eingetreten wäre oder noch eintreten sollte: Vermutlich sind es dann eher diejenigen, die vom Studium Abstand nehmen, die dies auch volkswirtschaftlich betrachtet wohl tun sollten.

Neben der Veränderung der Gesamtzahl der Studenten dürften Studiengebühren, insbesondere wenn diese auf Dauer in gleicher Höhe für alle Fächer erhoben werden, langfristig auch eine Verschiebung zwischen den Fachrichtungen ergeben. Fächer, die bisher individuell rentabel für die Studenten sind, werden einen zusätzlichen Zulauf erfahren, während Fächer, die bereits jetzt individuell nicht rentabel sind, evtl. mit Rückgängen ihrer Studentenzahlen rechnen müssen. Dieser Umschichtungseffekt dürfte volkswirtschaftliche jedoch durchaus wünschenswert sein. Keine Volkswirtschaft kann es sich auf Dauer leisten, in erheblichem Maß in die Bereitstellung von Studiengängen zu investieren, die negative Bildungsrenditen erzeugen.

Es ist insgesamt zu konstatieren, dass Studiengebühren keineswegs sozial ungerecht sind. Vielmehr ist der Verzicht auf Studiengebühren sozial ungerecht, weil die Kostenfreiheit vor allem sozial stärkeren zugutekommt, da nur diese in nennenswertem Umfang studieren. Die dadurch erhaltenen Nettosubventionen der besser Situierten werden über das Steuersystem auch nachträglich nicht ausgeglichen. Die Gebührenfreiheit führt damit zu einer faktischen Umverteilung von „Unten“ nach „Oben“. Da ferner das Steuersystem ohnehin nicht danach differenziert, ob der Steuerpflichtige studiert hat oder nicht, ist das Steuersystem ohnehin kein geeignetes Instrument zur Sicherung der Finanzierungsverpflichtung.

Die Förderung von Kindern aus wirtschaftlich schwächeren Familien sollte direkt an der Person ansetzen. Ein kostenloses Dienstleistungsangebot für alle ist hingegen in keinem Fall ein zielführendes Förderinstrument für wirtschaftlich schwächere Personen. Studiengebühren sollten daher erhalten werden. Unerwünschte soziale Selektionswirkungen sollten differenziert nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bekämpft werden. Hierbei sind mehrere Förderstufen denkbar, die von einer individuellen Freistellung von Studiengebühren über einen Zinsverzicht auf Studienkredite bis zu einer einkommensgestaffelten Rückzahlungsverpflichtung von Studienkrediten reichen.

Prof. Dr. Stefan Winter

Prof. Dr. Wim Kösters

Prof. Dr. Jürgen Ernstberger

Prof. Dr. Heiko Müller

Prof. Dr. Thomas Bauer

Prof. Dr. Marion Steven

Prof. Dr. Ulfert Gronevold

Prof. Dr. Oliver Salge

Prof. Dr. Rolf Hüpen

Alle: Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft

Ansprechpartner: Prof. Dr. Stefan Winter, Tel. 0234- 32 28337, stefan.winter@rub.de