

Die Finanzierung der Hochschulausbildung

Eine ökonomische Analyse

Von Henning Schmidt

Die vor kurzem beschlossenen Neuregelungen beim Bafög sind, wenngleich sie keine prinzipielle Abkehr vom bestehenden System der Studienfinanzierung bedeuten, heftig umstritten. Der vorliegende Aufsatz nimmt die aktuelle Diskussion zum Anlaß, in systematischer Weise die grundsätzlichen Gestaltungsalternativen bei der Finanzierung der Hochschulausbildung gegenüberzustellen und mit Blick auf ihre allokativen und distributiven Implikationen zu beurteilen.

1. Einleitung

In jüngster Zeit, insbesondere im Zusammenhang mit der Neuregelung des Bafög, aber auch den insgesamt härteren Verteilungskämpfen um die enger gewordenen Budgetspielräume der öffentlichen Hand, sind Fragen der Hochschulfinanzierung wieder stärker ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt. Da in erster Linie die (Bildungs-)Politiker die Diskussion bestimmt haben, blieben die angestellten Überlegungen bruchstückhaft und unbefriedigend. Zentrale Fragen wurden zugunsten mehr oder weniger kosmetischer Korrekturen, die auf die jeweils ins Auge gefaßte Klientel zielten, bisher vernachlässigt.

Die Frage, wer die Hochschulausbildung finanzieren soll, kann sich nicht auf ein Rekapitulieren dieser Diskussion beschränken, sondern muß zu einer Analyse der grundsätzlichen Implikationen alternativer Finanzierungsformen führen. Dabei werden im folgenden ökonomische Argumente die Ausführungen dominieren: „No economist worth his salt can look at the university world today without being forced to apply elementary economic theory in an effort to explain and to understand.“¹ Der Ansatz lenkt demgemäß die Aufmerksamkeit auf die Rollenverteilung der Beteiligten im Bildungssektor, die in ihrer heutigen Ausgestaltung recht eigenartig ist: „University education, when examined through economists' eyes, assumes characteristics of a unique

¹ Buchanan und Devletoglou (1970), 5, die in ihrem dem Steuerzahler gewidmeten Buch weiter ausführen: „Almost alone among social scientists the economist brings with him a model of human behavior which allows predictions about human action.“

industry. This is because: (1) those who consume its products do not purchase it; (2) those who produce it do not sell it; and (3) those who finance it do not control it.“²

Die Regelung der Ausbildungsfinanzierung im universitären Bereich — dies macht das vorstehende Zitat deutlich — berührt verschiedene Problemebenen, die in Kapitel 2 eingehend gekennzeichnet werden, wenn auch — aus Gründen der Übersichtlichkeit — unter zunächst sehr restriktiven Prämissen. Im darauffolgenden Kapitel werden die Ziele und Argumente, die üblicherweise als Rechtfertigung staatlicher Interventionen und damit der seltsamen Rollenverteilung angeführt werden, kritisch beleuchtet. Das Fazit dieser Analyse leitet über zu Kapitel 4, in dem die alternativen (idealtypischen) Gestaltungsvarianten vorgestellt und beurteilt werden. Den Abschluß bildet ein kurzer Blick auf interessante Aspekte der aktuellen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland.

2. Die Problemebenen der Finanzierungsfrage

Die Implikationen der Finanzierungsfrage für beide Seiten des Bildungsmarktes — hier die Studenten als Nachfrager, dort die Hochschulen als Anbieter — sollen in ihrer Grundstruktur in diesem Kapitel diskutiert werden. Die Argumentation zielt auf das Kriterium der Allokationseffizienz, wobei von Unvollkommenheiten auf den Märkten für Information und Kapital, externen Effekten, verteilungs- und gesellschaftspolitischen Zielen usw. noch abgesehen wird. Es soll lediglich gezeigt werden, wie sich, ausgehend von einer rein marktwirtschaftlichen Lösung, das Marktergebnis bei abnehmendem privaten Finanzierungsanteil und zunehmender staatlicher Lenkung der Mittel ändert.

2.1. Auf der Nachfrageseite: Wer bringt die Mittel auf?

Der hier gewählte Ansatz begreift das Abwägen eines potentiellen Studenten, ob er ein Studium — gleich welcher Art — aufnehmen oder aber sofort in das Berufsleben eintreten soll, als Investitionskalkül, das auf Nutzenmaximierung zielt. An rein monetären Konsequenzen entstehen durch das Studium

- zunächst Kosten in Form des partiellen, i. a. sogar totalen Einkommensausfalls und ausbildungsbedingter Mehrausgaben für Lernmaterial, Studiengebühren etc. für die Dauer des Studiums,
- dann Erträge in Höhe des späteren Mehreinkommens.³

² Ebenda, 8.

³ Darüber hinaus beeinflussen auch weit schwieriger erfaßbare nicht-monetäre Elemente wie Status- und sonstige Erwägungen konsumtiver Art

Die individuelle Entscheidung wird genau dann zugunsten des Studiums fallen, wenn die (abdiskontierten und internalisierten) Erträge die Kosten übersteigen. Aufgrund der gesetzten Prämissen scheitert dieses zielkonforme Verhalten weder an Problemen der Informationsbeschaffung bzw. dem Risiko, das mit mehrwertigen Erwartungen verknüpft ist, noch an Finanzierungsschwierigkeiten. Sofern nämlich der Kapitalwert positiv ist, ist auch die Rückzahlung aufgenommener Mittel kein Problem. Würde der Kapitalmarkt dagegen aufgrund irgendwelcher Unvollkommenheiten nicht zur Finanzierung derartiger Investitionen bereit sein, könnte der Zwang zur stetigen Bestreitung des Lebensunterhalts ein zielkonformes Verhalten vereiteln.

Beruht das Kalkül auf den oben angestellten Opportunitätsüberlegungen mit umfassend definierten Alternativen und liegen keine externen Kosten oder Erträge vor, so kommt es zu einem unter allokativen Aspekten auch gesamtwirtschaftlich optimalen Umfang an Bildungsnachfrage. In dem Maße nun, wie der Staat einseitig Teile der Ausbildungskosten übernimmt, etwa durch unentgeltliche Bereitstellung der Infrastruktur einschließlich Lehrpersonal, ändert sich die individuelle Nutzen-Kosten-Relation mit der Konsequenz einer zunehmenden Nachfrage nach Studienplätzen — über das optimale Maß hinaus. Analog kann umgekehrt für den Fall argumentiert werden, daß der Staat sich über das Steuersystem einseitig Teile der Erträge aneignet, ohne entsprechende Abschreibungsmöglichkeiten beim Aufwand zuzulassen. Hier kommt es zu einer Verzerrung in die andere Richtung.

2.2. Auf der Angebotsseite: Wer lenkt die Mittelzuteilung?

Ob der einzelne Bildungsnachfrager oder der Staat die Kosten des Studiums trägt, ist aus der Sicht der Hochschulen irrelevant — wenn man von den oben erläuterten Rückwirkungen auf die globale Nachfrage absieht. Wichtig dagegen ist, ob die Studenten oder der Staat den Mittelzufluß steuern.

Erfolgt die Finanzierung einer Hochschule dergestalt, daß sie dem Benutzer via Gebühren die gesamten zurechenbaren Angebotskosten in Rechnung stellt, so resultieren daraus folgende Konsequenzen: Zum einen tritt der Student nun als potenter Kunde auf. Dementsprechend wird sie ihn umwerben, indem sie ihr Angebot an seinen offenbaren Präferenzen auszurichten versucht, z. B. hinsichtlich der Quantität und Qualität des Lehrangebots, der Staffelung der Abschlüsse usw. Da zum anderen die Bildungsnachfrager kostenbewußt auswählen werden, be-

die Entscheidung. Die Berücksichtigung von Unterhaltskosten aber — so etwa bei *Lith* (1981 b), 402 — ist im Rahmen von Opportunitätsüberlegungen unzulässig, da sie bei beiden Alternativen anfallen.

steht für die Universitäten „a real incentive . . . to vie with one another both in the excellence of their ‚product‘ and in the reduction of its costs“.⁴ D. h. die Leitungsorgane einer Hochschule werden unter dem Wettbewerbsdruck konsequent durch Optimierung der Engpaßplanung und Ausschöpfung vorhandener Lehrkapazitäten die Effizienz zu steigern versuchen.

Nicht so in einem System mit staatlicher Lenkung des Mittelzuflusses, der dann typischerweise auch nach anderen Kriterien als nur der Zahl der eingeschriebenen Studenten erfolgt (zumindest sei hier unterstellt, daß marginale Änderungen für die Höhe der gewährten Mittel ohne Belang sind). Unmittelbar einsichtig ist, daß jetzt die Präferenzen oder besser: Auflagen und Richtlinien der zuständigen staatlichen Institutionen das Leistungsangebot determinieren. Damit ändert sich das Verhältnis von Hochschule zu Student grundlegend: Man umwirbt keine kaufkräftigen Kunden mehr, sondern versorgt lästige Kostgänger, die dem Engagement der Professoren bei der Steigerung ihrer Reputation durch Forschung und Publikationen im Wege stehen, eine Situation übrigens, die schon *Adam Smith* treffend charakterisiert hat: „In other universities the teacher is prohibited from receiving any honorary or fee from his pupils, and his salary constitutes the whole of the revenue which he derives from his office. His interest is, in this case, set as directly in opposition to his duty as it is possible to set it.“⁵ Restringt man das System durch die zusätzliche Bedingung, daß der Besuch einer Universität durch eine zentrale Vergabestelle gelenkt wird — was so abwegig nicht ist —, so verschärft sich die negative Beurteilung: „Whatever forces a certain number of students to any college or university, independent of the merit or reputation of the teachers, tends more or less to diminish the necessity of that merit or reputation.“⁶

Je mehr also seitens des Staates die Selbststeuerungsmechanismen des Marktes außer Kraft gesetzt werden, desto schlechter ist das Ergebnis in allokativer Hinsicht unter den hier gesetzten Prämissen.

3. Ziele staatlicher Interventionen im Bildungssektor

Angesichts der Konsequenzen staatlicher Beteiligung an den Ausbildungskosten und Lenkung des Mittelzuflusses nach anderen Kriterien als der Wertschätzung der Studenten ist der rein marktwirtschaftlichen Organisation des Bildungsmarktes im abgesteckten Modellrahmen der Vorzug zu geben. Im folgenden soll von dieser Referenzsituation aus-

⁴ *Peacock und Wisemann* (1964), 46.

⁵ *Smith* (1976), 2nd Vol., 284.

⁶ *Ebenda*, 285.

gegangen werden, wenn es darum geht, zusätzliche für den Hochschulsektor relevante Aspekte in die Zielfunktion einzubringen und sukzessive die eingeführten Prämissen aufzugeben.

3.1. Korrektur von Informationsmängeln

Die oben skizzierte Entscheidungssituation eines Studenten wirft angesichts des langen Planungszeitraums — die erwartete Amortisationsdauer, im Extrem die Restlebenszeit — enorme Informationsprobleme auf. Dabei dominieren die Schwierigkeiten bei der Prognose der ausbildungsinduzierten (Mehr-)Einkommen, während die Kosten aufgrund des sicheren Eintretens bei positiver Entscheidung und der geringen zeitlichen Entferntheit relativ sicher sind. Bei der Frage, wie die Leistungsfähigkeit des Staates bei der Informationsgewinnung im Vergleich zu Privaten zu beurteilen ist und welche Verhaltensanweisungen daraus folgen, spricht im Rahmen einer allgemeinen Analyse wenig dafür, sich eher auf den Staat zu verlassen. Eine zentralisierte Informationsproduktion unterliegt in weit höherem Maße als eine dezentralisierte der Gefahr, sozusagen flächendeckende Fehlprognosen hervorzubringen. Hinzu kommt die unterschiedliche Motivation bei staatlicher und privatmarktwirtschaftlicher Generierung von Informationen: Für untereinander in Konkurrenz stehende Ausbildungsinstitutionen ist eine hohe Informationsqualität langfristig essentiell; nur kurzfristig mögen überdurchschnittliche Ungenauigkeiten oder gar Täuschungsmanöver hinsichtlich des eigenen Bildungsangebots und seiner späteren Verwertbarkeit im Berufsleben ohne Sanktion bleiben.⁷ Eine zentrale Informationsbürokratie kann dies viel gelassener sehen, da ihre Existenz kaum zur Disposition steht.

Weiter: Ein unzureichendes Informationsniveau der Privaten kann gerade Reflex des weitgehenden staatlichen Engagements bei der Alimentation des Bildungssektors sein. Für die Bildungsnachfrager sinkt der Nutzen zusätzlicher Information, wenn der Staat durch seine Kostenbeteiligung und Sicherung des Unterhalts das Risiko einer individuellen Fehlkalkulation reduziert. Für die Hochschulen als Anbieter wiederum macht ein umfangreicher Informationsapparat keinen Sinn, wenn ihre Mittelausstattung durch Zuweisungen aus öffentlichen Haushalten gesichert wird. Eine werbende Informationspolitik unterbleibt erst recht, wenn der Zustrom an Studenten über eine zentrale Vergabestelle für Studienplätze gelenkt wird.

Insoweit zeichnet sich also kein Handlungsbedarf des Staates in Richtung auf die Problemstellung der Arbeit ab. Es spricht allerdings nichts

⁷ In diesen Zusammenhang gehört das Phänomen der „grade inflation“, das eingehend von McKenzie und Staaf (1974), 56 - 67, analysiert wurde.

dagegen und vieles dafür, daß er wie andere Arbeitgeber den Bildungs- markt mit Informationen über seine erwartete künftige Nachfrage nach Akademikern bestimmter Qualifikationen versorgt.

3.2. Korrektur von Kapitalmarkunvollkommenheiten

Die fehlende Fähigkeit oder Bereitschaft des Kapitalmarkts, die Finanzierung von Investitionen in Humankapital zu übernehmen, hat allokativ und distributiv unerwünschte Konsequenzen, da die finanzielle Ausstattung eines potentiellen Studenten maßgeblichen Einfluß auf seine Entscheidung erlangt. Ein zielkonformes Verhalten wird so in vielen Fällen durch finanzielle Restriktionen unterdrückt. Damit wird zum einen der gesamtwirtschaftlich realisierte Umfang an höherer Bildung zu gering sein, zum anderen ist unter distributiven Aspekten zu monieren, daß die ungleiche Verteilung des Vermögens, unabhängig von der vorliegenden Begabung, in die Zukunft verlängert wird, was dem allgemein akzeptierten Ziel der Startchancengleichheit zuwiderläuft.

Das Versagen des Kapitalmarkts beruht auf mehreren Ursachen:

1. Wenngleich Faktoren wie ex ante nicht vorhersehbare qualifikationsbedingte Arbeitslosigkeit, Tod oder Krankheit nicht grundsätzlich von den Risiken bei langlebigen Sachkapitalinvestitionen verschieden sind, so ist doch die extrem hohe Unsicherheit angesichts der sehr langen Betrachtungszeiträume ein erstes Argument.
2. Im Gegensatz zu Sachkapitalinvestitionen ist eine dingliche Besicherung von Krediten nicht möglich: „Higher education, unlike ordinary commodities is intangible . . . Since education is embodied in the individual, such repossession is impossible in a free society.“⁸ Für einen Gläubiger besteht somit zumindest ein Inkassoproblem, gerade angesichts der hohen Mobilität von Akademikern (auch über Ländergrenzen hinweg).
3. Ein potentieller Gläubiger kommt nicht umhin, einen sog. moral hazard in Betracht zu ziehen. Die Problematik bei der Finanzierung von Bildungsinvestitionen liegt insbesondere darin, daß der Wille des Kreditnehmers entscheidenden Einfluß auf den Ertrag und damit die Sicherheit des Kapitalrückflusses hat, während dieser Konnex bei Sachinvestitionen nicht so bedeutsam ist.⁹ Je nach Ausgestaltung der Tilgungsmodalitäten¹⁰ kann der Kreditnehmer durch die Wahl eines niedriger entlohnnten Berufs oder gar Verzicht auf eine Arbeit die Rückzahlung mehr oder weniger vermeiden. Nicht

⁸ Hansen und Weisbrod (1969), 91.

⁹ Vgl. dazu Friedman (1976), 136 f.

¹⁰ Vgl. unten Punkt 4.3.2.3.

auszuschließen ist auch, daß die Ausbildung von vornherein nicht auf die spätere berufliche Verwertbarkeit zielte, also eher Konsumals Investitionscharakter hatte — für den Gläubiger ein unkalkulierbares Risiko. Gerade in diesen Fällen muß damit gerechnet werden, daß es zu einer „adverse selection — heavy borrowing by persons who are particularly likely to default“¹¹ kommt und sich eine Versicherung gegen diese Vorfälle deshalb nicht einrichten läßt.

Hinsichtlich der Kapitalmarktunvollkommenheiten sind staatliche Interventionen angezeigt, um ein zielkonformes Verhalten potentieller Studenten, so wie es oben definiert wurde, nicht an finanziellen Restriktionen scheitern zu lassen. In welcher Form dies erfolgen sollte, ist weiter unten zu klären.

3.3. Internalisierung externer Effekte

Die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in den Bildungsmarkt wird gelegentlich mit dem Hinweis auf positive externe Effekte begründet, die, da sie nicht internalisiert sind, zu einer Unterinvestition in Humankapital führen würden. Im einzelnen sollen die externen Nutzen für die Gesellschaft bestehen in

- einer gesteigerten Produktivität auch der Kollegen am Arbeitsplatz,
- erhöhten Steuereinnahmen und reduzierten Sozialtransfers aufgrund verbesserter Arbeitsmarktchancen,
- den Vorteilen durch die Entdeckung und Anwendung neuen Wissens sowie
- sonstigen — monetär kaum faßbaren — „contributions to the quality of citizen and community responsibility“.¹²

In der jüngeren Literatur spricht man angesichts dieser Punkte, die ein erhebliches Ausmaß an externen Effekten nahelegen, zutreffend von „theoretischer Verwirrung“ und dem „Mythos um die externen Erträge der Schul- und Hochschulbildung“.¹³ Richtig ist auch, daß ein Großteil der Konfusionen auf „eine mangelnde Beherrschung des Begriffs der Grenzproduktivität“¹⁴ zurückgeht. Externe Effekte lägen definitionsgemäß nur dann vor, wenn der Nutzen für das Kollektiv nicht in dem (höheren) Einkommen der Akademiker zum Ausdruck käme. Die im Rahmen eines beiderseits freiwilligen Arbeitskontrakts vereinbarten Leistungen — etwa einer Führungskraft in einem Unternehmen — umfassen jedoch die produktivitätssteigernde Belehrung,

¹¹ Hansen und Weisbrod (1969), 92.

¹² Hansen und Weisbrod (1969), 37; vgl. auch Woodhall (1978), 71.

¹³ Lith (1981 a), 369.

¹⁴ Weizsäcker (1971), 543.

Stimulierung und Koordinierung der Mitarbeiter und finden ihren Niederschlag in einem entsprechend höheren Entgelt. Analog ist hinsichtlich der Steuereinnahmen etc. zu argumentieren.

Weiter ist zu berücksichtigen, daß sich von Einzelpersonen erworbene Bildungsinhalte i. a. nicht automatisch-mechanistisch in seine Umwelt fortpflanzen, sondern vielfach im Rahmen eines Tauschgeschäfts weitergegeben werden, oft mit nicht-monetären Gegenleistungen wie Anerkennung oder Zuneigung. Einzig in dem oben zuletzt angeführten Fall und immer dann, wenn die Adaption von Wissen verdeckt und gegen den Willen des Betroffenen stattfindet, können externe Erträge diagnostiziert werden. Und nur insoweit kann auch von einem suboptimalen Marktergebnis ausgegangen und eine staatliche Subventionierung sinnvoll begründet werden.

3.4. Korrekturen aufgrund nicht akzeptierter Entscheidungssouveränität

Kennzeichnend für diesen Komplex ist die Sicht, daß allokatiospolitisch optimale Marktergebnisse aufgrund übergeordneter Ziele in paternalistischer Manier korrigiert werden sollen.

Der wohl massivste staatlicherseits initiierte Eingriff in den Bildungsektor, der auf höhere Wachstumsraten zielte, traf die westliche Hemisphäre im Gefolge des sog. ‚Sputnik-Schocks‘ im Jahre 1957. Der Erlaß eines ‚National Defense Education Act‘ im darauffolgenden Jahr in den USA unterstreicht deutlich, daß diesen Maßnahmen weniger ökonomische als vielmehr politische Überlegungen und Befürchtungen zugrunde lagen.¹⁵

Es folgte eine längere Epoche des „bildungspolitischen Keynesianismus“¹⁶, in der gemäß dem sog. ‚Bedarfsansatz‘ oder ‚Manpower-Approach‘ die Expansion des Bildungssektors als Instrument zur Realisierung höherer Wachstumsraten einzusetzen versucht wurde. Speziell in der Bundesrepublik Deutschland wurde dieser Ansatz von der Idee getragen, nach dem Versiegen des Zustroms qualifizierter Arbeitskräfte aus anderen, ehemals deutschen Gebieten von einem extensiven zu einem intensiven Wachstum überzugehen, also nicht mehr die Quantität, sondern die Qualität des Arbeitsinputs zu steigern.

Implizite Prämisse des Bedarfsansatzes ist, daß „zwischen der Produktion eines bestimmten Güterstroms und den dazu verwendeten Produktionsmitteln einschließlich der spezifisch ausgebildeten Arbeitskräfte ein fester, proportionaler Zusammenhang besteht“¹⁷, d. h. man ging von

¹⁵ Vgl. *Hegelheimer* (1975), 74.

¹⁶ Dieser Begriff findet sich bei *Lith* (1983), 80.

¹⁷ *Hegelheimer* (1975), 81.

der fragwürdigen Annahme einer linear-limitationalen Produktionsfunktion aus. Fragwürdig ist dieses Tun deshalb, weil zum einen der Zusammenhang zwischen Qualifikation und Output nicht zwingend proportional ist und zum anderen eine bestimmte Qualifikation i. a. mehr als nur eine Beschäftigungsmöglichkeit zuläßt, so daß auch von daher keine feste Relation erkennbar wird.¹⁸

In den Kontext der nicht akzeptierten Entscheidungssouveränität gehört schließlich auch die Betonung des meritorischen Charakters des Gutes Bildung in Anlehnung an *Mill*: „The uncultivated cannot be competent judges of cultivation. Those who most need to be made wiser and better, usually desire it least, and if they desired it, would be incapable of finding the way to it by their own lights . . . Education, therefore, is one of those things which it is admissible in principle that a government should provide for the people.“¹⁹

Ein jüngerer prominenter Vertreter dieser These ist *Dahrendorf*, dessen Anliegen die Emanzipation Jugendlicher von dem „in vielen Bereichen fortwirkende(n) Traditionalismus der Unmündigkeit“²⁰ ist. Aus seiner Sicht ist Begabung zudem eine Funktion der Bildung, woraus er die Forderung eines ‚Bürgerrechts auf Bildung‘ ableitet, das er in der Verfassung verankert sehen will. Um die erwünschten emanzipatorischen Wirkungen herbeizuführen, soll der Staat materielle Anreize setzen (Abschaffung von Studiengebühren, Unterhaltssicherung für Studenten), die sowohl auf die Beseitigung finanzieller Restriktionen als auch auf die Erhöhung der Attraktivität des Studiums anderen beruflichen Alternativen gegenüber zielen.

Man mag diese Denkweise teilen, sollte jedoch im Auge behalten, daß sie sich nur graduell von Überlegungen unterscheidet, die mit Hinweis auf die angebliche politische Unmündigkeit vieler Bürger eine Einschränkung des allgemeinen Wahlrechts gefordert haben.²¹

3.5. Der Bildungssektor im Dienste einer egalitären Politik

Unbestreitbar ist es unter Verteilungsaspekten gänzlich unakzeptabel, wenn aufgrund des oben beschriebenen Kapitalmarktversagens die Höhe des individuellen Vermögens den Zugang zu höherer Bildung und korrespondierenden Einkommenschancen restringiert. Eine staatliche

¹⁸ Vgl. zur Kritik z. B. *Weizsäcker* (1975), 309 f.

¹⁹ *Mill* (1902), Book V., Chapter XI., § 8., 575.

²⁰ *Dahrendorf* (1965), 67. Seine Schlußfolgerungen haben über das Hochschulrahmengesetz auch Eingang in die hiesige Bildungspolitik gefunden; vgl. die Begründung des Hochschulrahmengesetzes in der Bundestags-Drucksache VI/1872, Textziffer 4.

²¹ Eine sehr enagierte Kritik formulieren *Peacock* und *Wiseman* (1964), 22.

Hilfestellung bei der Studienfinanzierung, die diesen Mißstand korrigiert und damit grundsätzlich die Startchancengleichheit gewährleistet, wird jedoch vielfach als unzureichend abgetan. Die geforderten weitergehenden Maßnahmen weisen in zwei Richtungen: Während die einen fordern, über Transferzahlungen die Studienaufnahme der weniger Begüterten gezielt zu subventionieren (u. U. gar verbunden mit einer Belastung derjenigen Studenten, die von ihrer finanziellen Ausstattung her belastbar erscheinen), beabsichtigen andere, die Einkommensverteilung über die unentgeltliche staatliche Bereitstellung des Bildungsangebots zu beeinflussen.²² Wie problematisch beide Vorschläge unter Verteilungsaspekten sind, läßt sich schlüssig im Rahmen einer allgemeinen Analyse der Umverteilungswirkungen staatlicher Zuschüsse zum Bildungssektor — gleich in welcher Form sie erfolgen — zeigen.

Wählt man den intragenerationalen Vergleich, so fällt auf, daß die staatliche Beteiligung an den Bildungskosten denjenigen zugute kommt, die „innerhalb ihrer Generation im allgemeinen zur ökonomisch und sozial später einmal überdurchschnittlich situierten Schicht“²³ zählen. Wollte man auch die Finanzierung dieser staatlichen Kostenübernahme in die Betrachtung einbeziehen, so wäre der theoretisch anspruchsvollste, praktisch allerdings kaum zu bewältigende Weg die Benennung der relevanten Maßnahmen. Diese könnten in Einnahmenerhöhungen oder Ausgabenkürzungen bestimmter Art bestehen, die die Belastungen der betroffenen Gruppen erkennen lassen würden. I. a. greift man jedoch auf die im bestehenden Steuersystem insgesamt involvierte Belastungsverteilung zurück und wendet deren Struktur an, um die Finanzierung einer bestimmten Ausgabenposition zu beurteilen. Verbunden mit dem Hinweis, daß ein Großteil des Steueraufkommens von regressiv wirkenden Steuern herrührt, ist es nicht mehr weit zu der Feststellung, daß „the stupid many are to be taxed to help increase the income of the clever few“²⁴, oder ähnlich pointiert: „Warum subventioniert zum Beispiel ein Bauarbeiter einen gleichaltrigen Medizinstudenten, dessen gegenwärtiger Lebensstandard vielleicht und dessen zu erwartendes Lebenseinkommen nach der Ausbildungsinvestition mit großer Wahrscheinlichkeit erheblich höher ist?“²⁵

Im Rahmen eines intergenerationalen Vergleichs ist eine Umverteilung zugunsten der jungen Generation festzustellen, die, wenn man — wie in der Vergangenheit üblich — positive Wachstumsraten unter-

²² Vgl. zu den diversen Vorschlägen Hansen und Weisbrod (1969), 101, Bäcker (1977) sowie Bodenhöfer (1978), 138 ff.

²³ Weizsäcker (1971), 545.

²⁴ Vosgerau (1971), 556. Als Überblick über empirische Studien zu diesem Punkt empfiehlt sich Woodhall (1978).

²⁵ Woll (1973), 149.

stellt, ohnehin einen höheren Lebensstandard erlangen wird als die vorhergehenden. Wiederum überspitzt formuliert subventioniert auf diesem Weg die arme Witwe das Studium eines Millionärssohns.²⁶ Jedenfalls wirkt insoweit die staatliche Beteiligung an den Bildungskosten einer gleichmäßigeren Verteilung der materiellen Lebenschancen entgegen.

Nach der grundsätzlichen Kritik ist noch auf zwei spezifische Einwände einzugehen. Die unentgeltliche Bereitstellung von Bildungsgütern ist unter Verteilungsgesichtspunkten besonders ungünstig, weil eine Differenzierung der impliziten Transfers nach der (aktuellen) Leistungsfähigkeit der Nutznießer nicht möglich ist. Beiden Vorschlägen gemeinsam — beim ersten ist dies offensichtlicher — ist der Vorwurf mangelnder Zielgenauigkeit zu machen. In jedem Fall nämlich wird ein Teil der Ausgaben über die Erhöhung der disponiblen Einkommen der Studenten (bzw. ihrer Familien) in andere Verwendungen gelenkt, wenn die Entscheidung zugunsten des Studiums auch ohne bzw. bei geringer staatlicher Förderung getroffen worden wäre.

4. Die Ausgestaltung der Hochschulfinanzierung

4.1. Die idealtypischen Gestaltungsvarianten

Zieht man den in Kapitel 2 umrissenen Ansatz heran, so erhält man als Kombination der beiden Merkmale Mittelaufbringung und Mittelzuteilung mit ihren jeweils zwei extremen Ausprägungen folgende Matrix der Ausgestaltungsvarianten:

<div style="display: inline-block; text-align: right; vertical-align: middle;">Mittel- zuteilung →</div> <div style="display: inline-block; text-align: left; vertical-align: middle;">Mittel- aufbringung ↓</div>	Staat	Student
Staat	1	3
Student	2	4

Bei der Lösung 1 handelt es sich um ein System staatlicher Bereitstellung von Bildung bzw. umfassender Alimentation beider Marktseiten, in dem es bei gegebenem Wert eines Studiums — im Sinne erwarteter Mehreinkommen — keinen stabilisierend wirksamen Regelmechanismus gibt. Beim Übergang zu den anderen Alternativen greifen

²⁶ Vgl. ebenda, 149.

zunehmend auf der Nachfrage- (2), Angebots- (3) oder beiden Marktseiten (4) pretiale Selbststeuerungsmechanismen in effizienz sichernder Weise, wie dies oben in Kapitel 2 erläutert wurde. Das Hauptaugenmerk liegt im folgenden neben 1 auf den Varianten 3, Alimentation nur der Nachfrageseite, und 4, reines Marktmodell. Die Alternative 2, die eine volle Kostenübernahme durch die Studenten bei allerdings staatlicher Verausgabung und Lenkung der Mittel vorsieht, wird nicht weiter verfolgt. Schließlich wird die Neigung eines Nachfragers, ein Gut zu kaufen, ohne auf dessen konkrete Ausgestaltung Einfluß nehmen zu können, sehr beschränkt sein. Außerdem sind generelle oder partielle Zulassungsbeschränkungen nicht ausgeschlossen, so daß u. U. trotz vorhandener Zahlungsbereitschaft der gewünschte Studiengang zum gewünschten Zeitpunkt überhaupt oder zumindest an der präferierten Hochschule verwehrt wird. Die Möglichkeit, daß sich unter diesen Bedingungen keine hinreichende Nachfrage entfaltet, in Verbindung mit einer oben als ineffizient erkannten Verwendung der Mittel beim Bildungsproduzenten, macht diese Regelung indiskutabel.

4.2. Umfassende staatliche Alimentation des Bildungssektors

4.2.1. Das Laissez-Faire-Modell

Dieses Modell resultiert aus der Maxime, daß jeder Bürger einen Rechtsanspruch auf ungehinderten Zugang zu Hochschulbildung haben soll. Dieses ‚Bürgerrecht auf Bildung‘ ist mit einem umfassenden Subventionsanspruch des Studenten an den Staat verknüpft, der nicht nur die gesamten Ausbildungskosten, sondern auch laufende Unterhaltskosten einschließt.²⁷

Hält man sich das Entscheidungskalkül eines potentiellen Studenten vor Augen, so sind die Konsequenzen offensichtlich. Die finanzielle Restriktion ist aufgehoben und seine Nutzen-Kosten-Analyse erstreckt sich auf einen Vergleich der Einkommenssituation mit und ohne Hochschulbildung, wobei im ersten Fall noch die Zuschüsse zum Unterhalt zu berücksichtigen sind. Daß dies zu einer deutlichen Mehrinvestition über das allokationsoptimale Maß hinaus führt, liegt auf der Hand. Längerfristig gesehen mag dem allerdings eine mit steigenden Absolvenzahlen abnehmende relative Vorteilhaftigkeit des Studiums entgegenwirken, ein Effekt, der sich kaum vorausschätzen läßt.

Ein solches System kann allein aus fiskalischen Gründen nicht funktionieren. Faßt man das Recht auf Bildung weit auf, so wird eine ständig steigende Nachfrage insbesondere nach den ebenso ertragsstarken wie teuren Studiengängen wie Medizin die öffentlichen Haushalte

²⁷ Vgl. Weizsäcker (1971), 539.

(über-)strapazieren. Der Arbeitsmarkt wird langfristig wahrscheinlich in der Lage sein, den verstärkten Zustrom hochqualifizierter Kräfte und gleichzeitigem Ausfall von Personen mit überwiegend mittlerer Qualifikation über eine Neubewertung in Übereinstimmung mit dem Bedarf der Arbeitgeber zu bringen. Kurzfristig allerdings muß mit erheblichen Friktionen gerechnet werden, bis sich korrekte Informationen über die neuen Lohnstrukturen hinreichend weit verbreitet haben und es auf diesem Weg zu Rückkopplungen auf die Struktur der Bildungsnachfrage kommt. Die distributive Problematik in ihrer intragenerationalen Dimension entschärft sich insoweit, als es im Verlauf der Bildungsexpansion zu einer gleichmäßigeren Entlohnung der diversen Qualifikationsstufen kommt.

4.2.2. *Das Numerus-Clausus-Modell*

Diese Variante ist in ihrer Struktur der zuvor beschriebenen sehr ähnlich — mit einem wichtigen Unterschied: Mittels an sog. Manpower-Bedarfsschätzungen orientierten Zulassungsbeschränkungen begrenzt man sowohl das Risiko, daß der Bildungssektor fiskalisch zu einem ‚Schwarzen Loch‘ wird, als auch den Anpassungsdruck auf dem Arbeitsmarkt. „Für Anhänger dieses Modells, das in relativ reiner Form vor allem in den sozialistischen Staaten Osteuropas verwirklicht ist, ist kennzeichnend der Glaube an die Möglichkeit zuverlässiger Bedarfsvorausschätzungen durch staatliche Instanzen.“²⁸ Gelingt dies nicht, so kommt es auch hier zu Störungen auf dem Arbeitsmarkt. Darüber hinaus geben vor allem die folgenden Punkte Anlaß zu Kritik:

1. In allokativer Hinsicht kann höchstens zufällig eine optimale Bildungsproduktion erreicht werden, wenn nämlich die Kapazitäten nach Umfang und Struktur korrekt geplant werden und das gewählte Zuteilungsverfahren genau den Studenten einen Studienplatz zuweist, die — bei Berücksichtigung aller Aspekte — einen Nutzenüberschuß erwarten lassen. Außerdem fehlen Anreiz- und Sanktionsmechanismen, die auf der Angebotsseite des Bildungsmarktes die Effizienz sichern. Die ökonomisch zu erklärende Trägheit der Leitungsorgane einer Universität wie auch der Bildungsplaner wird in den Bereichen, in denen sich aufgrund von Engpässen erst einmal hohe Knappheitsrenten gebildet haben (Medizin), zu einem Faktor, den Lobbyisten gezielt zu fördern versuchen werden. Anders ausgedrückt: jede Zentralisierung der Kapazitätsplanung erleichtert Lobbyisten — auch durch entfallende Kosten für eine Kampagne auf breiter Front — die Erhaltung und Ausdehnung ihrer Pfründe. Anzufügen bleibt, daß auch auf der Nachfrageseite

²⁸ Ebenda, 537.

Anreizmechanismen fehlen, die die Effizienz der Ausbildung sichern. Dadurch, daß der Staat weitgehend die Kosten trägt und außerdem die Zulassungsbeschränkungen den Wettbewerbsdruck auf die Studienplatzinhaber in Grenzen halten, fällt ein wichtiges Motiv, das Studium zügig zu beenden, weg.

2. In distributiver Hinsicht stört, daß dieses Modell bestehende Einkommensunterschiede von Akademikern zu Nichtakademikern konserviert, während gleichzeitig die Kosten zum großen Teil von den Nichtbegünstigten getragen werden. Außerdem kommt durch die Bewirtschaftungsmaßnahmen indirekt die finanzielle Restriktion wieder zum Zuge. Zumindest diejenigen, die ein attraktives aber durch Zulassungsbeschränkungen abgeschottetes Fach anstreben, müssen u. U. über einen langen (finanziellen) Atem verfügen — oder verzichten. Allein das Risiko, für längere Zeit keinen Studienplatz und damit auch keinen Anspruch auf Unterhaltsleistungen zu erhalten, schreckt sozial Schwache ab und läßt sie schon frühzeitig die beruflichen Weichen anders stellen.
3. Als nahezu zwangsläufige Folge der vorstehenden Kritikpunkte etabliert sich ein umfassender hochschulpolitischer Dirigismus. Seine Legitimation — im Rahmen des geschilderten Modells — besteht darin, mit Maßnahmen wie zentral gesteuerter Studienplatzvergabe, Regelstudienzeiten, Lehrangebots- und -inhaltskontrolle die Ausbeutung des Systems durch die Altsassen zu verhindern. Diese Einschränkung der Freizügigkeit des Studiums ist selbst wieder Anlaß zu — manchmal schärfster — Kritik.²⁹

4.3. Die marktmäßige Organisation der Hochschulfinanzierung

4.3.1. Ein Gutscheinsystem

Dieses Konzept, das der Variante 3 entspricht, konzentriert die staatliche Alimentation des Bildungssektors in vollem Umfang auf die Nachfrageseite, um zum einen eine bessere Repräsentation der individuellen Präferenzen und zum anderen eine effizientere Angebotserstellung zu bewirken.

Jeder potentielle Student mit einer Zugangsberechtigung (z. B. Abitur) erhält vom Staat einen Gutschein, der seinen Anspruch auf Bildungsleistungen verbrieft. Gegen diesen kann er an der Hochschule seiner Wahl — eventuell eingeschränkt auf solche, die bestimmte Mindeststandards erfüllen — die gewünschten Studienfächer belegen. Den Hochschulen, die sich, ob staatlicher oder privater Natur, gänzlich über

²⁹ Etwa bei *Lith* (1983), 81.

Gebühren finanzieren sollen, wird vom Staat nach Maßgabe der erhaltenen Gutscheine ein entsprechender Betrag zugewiesen.³⁰

Nicht ganz einfach gestaltet sich die Festlegung von Wert und Zahl der auszugebenden Gutscheine. Um eine effiziente Bildungsproduktion zu gewährleisten und gleichzeitig das Überleben der Hochschulen sicherzustellen, sollte sich der Wert eines Gutscheins an den durchschnittlich verlangten Gebühren orientieren.³¹ Dabei scheint eine Differenzierung nach dem jeweiligen Fächerangebot angezeigt, da die Kosten je nach Studienfach stark streuen. Um sich unter diesen Bedingungen am Bildungsmarkt behaupten zu können, werden die Universitäten sowohl möglichst viele Studenten von den Vorzügen ihres Angebots (in erster Linie die späteren Berufschancen) zu überzeugen als auch ihre Kosten zu senken versuchen.³² Deshalb ist davon auszugehen, daß für den Staat langfristig Kosteneinsparungen möglich sein werden, wenn im Laufe der Zeit diejenigen Hochschulen, die überdurchschnittlich teuer sind und ergo Verluste machen, die besseren Konzepte der gewinnbringenden übernehmen, um sich am Markt behaupten zu können.

Weiterhin ist über die Zahl der Gutscheine zu entscheiden. Sie ergibt sich aus der Relation des Betrags, den der Staat insgesamt für den Hochschulsektor aufwenden will, zu den durchschnittlichen Kosten pro Studienplatz. Da nach wie vor die umfassende Subventionierung mit der Folge einer entsprechenden Übernachtfrage fortbesteht, muß über ein allgemein akzeptiertes Zuteilungskriterium eine Bewirtschaftung vorgenommen werden.

Die Kritik entspricht weitgehend der des Numerus-Clausus-Modells, mit dem Unterschied, daß die erwerbswirtschaftlich organisierte Anbieterseite effizienter arbeitet und die damit einhergehende Kostentransparenz die Fehlermarge der Globalplanungen reduziert. Zur Würdigung dieses Konzepts bleibt letztlich nicht mehr zu sagen, als daß es, will man die staatliche Alimentierung des Bildungssektors beibehalten, der am wenigsten schlechte Weg ist, dies zu tun.³³

³⁰ Friedman (1976), 133, auf den dieses Konzept zurückgeht, schlägt vor, die Grundlagenforschung direkt aus staatlichen Mitteln zu finanzieren.

³¹ Der Gefahr überhöhter Anmeldungen bei der Einführung kann durch Rückgriff auf vorhandene Kostenschätzungen begegnet werden. Änderungen können sich an der tatsächlichen Gebührenentwicklung und darüber hinaus an der Gewinn- und Verlustsituation sowie der Expansion bspw. von Serviceleistungen über das normale Maß hinaus orientieren.

³² Denkbar ist auch, von den Studenten Zuzahlungen für überdurchschnittliche Qualität und besondere Dienstleistungen zu verlangen, wenn dadurch bedingt die Studiengebühren den Wert des Gutscheins übersteigen.

³³ So sieht es auch Friedman (1980), 185.

4.3.2. Die Darlehensfinanzierung

4.3.2.1. Allgemeine Kennzeichnung

Eine Beseitigung der allokativen und distributiven Ineffizienzen, die auch im Gutscheinsystem noch verbleiben, hat der Vorschlag zum Ziel, den (Be-)Nutzern von Bildungsinstitutionen auch die Kosten des Studiums in Rechnung zu stellen, dabei allerdings die Voraussetzungen zu schaffen, daß jeder Zugang zu den notwendigen finanziellen Mitteln hat. Auf diese Weise etabliert sich auf der Nachfrageseite ein Lenkungsmechanismus dergestalt, daß die individuelle Nutzenmaximierung gleichzeitig auch ein gesamtwirtschaftlich optimales Maß an Bildung(sausgaben) bedeutet. Eine staatliche Einflußnahme muß sich demgemäß auf die Kompensation externer Effekte beschränken und wird eher selektiver als umfassender Art sein. Dirigistische Bewirtschaftungsmaßnahmen entbehren in einem solchen System jeder Berechtigung, denn mit der Übernahme der finanziellen Lasten gewinnt der Student selbstverständlich auch die volle Autonomie bezüglich der Gestaltung seines Studiums zurück.

Die — aus diesem Blickwinkel — starke Position des Studenten schafft somit die Grundlage für eine höhere innovatorische Flexibilität des Bildungssektors durch dezentrale Reformen. Reformen von unten als Gegenpart zur Reform von oben haben den Vorteil, daß Minderheiteninteressen besser begegnet werden kann, daß neue Wünsche oder Fragen schneller auf Resonanz stoßen und damit Bewährungschancen erhalten. Auch scheint gerade das Marktmodell zu einer effektiveren Abstimmung von Wirtschaft bzw. Arbeitsmarkt und Bildungssektor in der Lage als die zentralisierte Bildungsplanung, die tendenziell langsamer und unwilliger auf neue Anforderungen reagiert. Schließlich ist eine enge Zusammenarbeit — etwa bei der Festlegung geeigneter Lehrinhalte — für beide Seiten von Vorteil: Die Arbeitgeber werden bereitwillig die mit ihrer Hilfe zielorientiert ausgebildeten Absolventen aufnehmen, was wiederum die Attraktivität der Ausbildungsstätte steigert. Auch scheinen Stipendien seitens der Wirtschaft als Instrument viel wirksamer einsetzbar, wenn es darum geht, begabte Nachwuchskräfte zu spezifischen, besonders tiefen oder breiten Qualifikationen anzuregen. Letztendlich wird es auf diesem Weg zu einem insgesamt tiefer gestaffelten und breiter angelegten Qualifikationsschema kommen, das sowohl den Neigungen der Studenten als auch den Anforderungen der Arbeitgeber gerecht wird und sich als Baukasten beschreiben läßt.³⁴

³⁴ Vgl. Weizsäcker u. a. (1970).

4.3.2.2. Die Bereitstellung der benötigten Mittel

Der Umfang des individuell (maximal) zu gewährenden Kredits — dies vorweg — soll so bemessen sein, daß er sowohl die Ausbildungs- als auch die laufenden Unterhaltsaufwendungen abdeckt, um ein effizientes Verhalten nicht an vorübergehenden finanziellen Engpässen scheitern zu lassen.

Gewinnorientierte Kreditinstitute stehen einem Engagement bei der Ausbildungsfinanzierung insbesondere wegen des unkalkulierbaren Faktors eines moral hazards in Verbindung mit fehlenden Besicherungsmöglichkeiten kritisch gegenüber. Ohne ein Eingreifen des Staates würden die verlangten Risikoprämien derart hoch ausfallen, daß Rückwirkungen auf die Verschuldungsbereitschaft und damit die Entscheidung eines potentiellen Studenten zu erwarten wären.

Diese systematische Diskriminierung von Investitionen in Humankapital kann nun einmal dadurch verhindert werden, daß der Staat selber als Kreditgeber auftritt. Die notwendigen Mittel stehen, sofern man von einem System mit umfassender Alimentation zum Darlehenssystem übergeht, in Form freiwerdender Budgetmittel zur Verfügung. Dies genügt nur dann nicht, wenn man von dem unwahrscheinlichen Fall steigender Studentenzahlen (bedingt durch die Neuregelung) ausgeht oder aber zusätzlichen Ansprüchen derer, die zuvor keine Unterhaltsleistungen erhielten, und wenn diese Effekte die zu erwartenden Ersparnisse aus effizienterer Mittelverwendung übertreffen. Andernfalls — stünde das Problem der Bildungsfinanzierung erstmalig zur Diskussion — könnte der Staat durch Ausgabe von Anleihen einen Kapitalfonds bilden³⁵ und so die zu vergebenden Darlehen (re-)finanzieren.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, daß der Staat privaten Gläubigern (Kreditinstitute, Versicherungen) durch die Übernahme des Delkreder-Risikos zur Seite tritt.³⁶ Er kann auf eine Prämie für diese Versicherungsleistung ganz verzichten oder sie bspw. an der ausrichten, die bei langlebigen Sachinvestitionen durchschnittlich gefordert wird, um so einer relativen Unterinvestition in Humankapital entgegenzuwirken. Diese Möglichkeit hätte den Vorteil, daß die Studenten zwischen alternativen Angeboten auswählen könnten, was sich bei hinreichendem Wettbewerb tendenziell preissenkend auswirken wird.

Gleich welche der beiden Lösungen man wählt, sollte die Darlehenssumme nicht auf einmal, sondern etwa monats- oder semesterweise freigegeben werden, um eine Zweckentfremdung zu erschweren.

³⁵ Näheres dazu bei *Woll* (1973), 153.

³⁶ Vgl. *Lith* (1981 b), 410.

4.3.2.3. Die Tilgungsmodalitäten

Für die Kreditnehmer viel bedeutsamer als die Herkunft der Mittel sind die Tilgungsmodalitäten, insbesondere weil Ausbildungsinvestitionen sehr riskant im Hinblick auf die zukünftige Einkommenssituation sind und gleichzeitig beträchtliche Verpflichtungen entstehen. Da niemand von vornherein weiß, zu welcher der verschiedenen Einkommensgruppen er später zählen wird, geht von einer festen Tilgungsverpflichtung eine Wirkung aus, die risikoscheue potentielle Studenten vom Studium abhalten mag. Dies ist nicht nur allokatons- sondern auch distributionspolitisch unbefriedigend, denn für gut situierte Studenten ist diese Befürchtung relativ unbedeutend. Ein weiterer Effekt fester Tilgungsverpflichtungen ist die Verlängerung vorhandener (Lohn-)Diskriminierungen von Frauen in den Bildungssektor. Angesichts niedrigerer durchschnittlicher Einkommenserwartungen ist es nicht von der Hand zu weisen, daß „loans might reduce both the numbers demanding further education and the marriageability of those educated (since they would carry forward a negative dowry)“.³⁷

Diese Mängel werden mit einem Verfahren vermieden, bei dem sich die Tilgungsbeiträge am Einkommen bzw. Mehreinkommen — etwa gegenüber dem eines Abiturienten — orientieren. Pro 1 000 oder 10 000 DM Darlehenssumme ist ein bestimmter Prozentsatz der Bemessungsgrundlage zu entrichten, und zwar über einen fixierten Zeitraum in der Größenordnung von 20 - 40 Jahren bis hin zur Restlebenszeit.³⁸ Tilgungszeitraum und Tilgungsquote sind so zu bemessen, daß jede Altersgruppe die ihr insgesamt gewährten Darlehen selbst trägt. Damit erreicht man einen Risikoausgleich bzw. ex post eine Umverteilung von den Erfolgreichen zu den weniger Erfolgreichen (gemessen am Einkommen), wobei allerdings zu letzteren auch diejenigen gehören, die ihre Bemessungsgrundlage systematisch und absichtlich verkürzen, indem sie einer ihrer Qualifikation angemessenen Beschäftigung ausweichen, oder aber mehr oder weniger große Teile ihrer Einkommen hinterziehen. Ungeklärt ist auch die Verfahrensweise bei solchen, die Job-Sharing o. ä. praktizieren und am schwierigsten sind diejenigen zu erfassen, die nie die Absicht hatten, einen Beruf auszuüben und ihr Studium aus rein konsumtiven Erwägungen heraus aufgenommen haben. Wenngleich die Idee des Risikoausgleichs auf den ersten Blick sehr verlockend ist, stellen die zahlreichen Mißbrauchsmöglichkeiten ein ernstes Problem dar. Die Ausbeutung durch einige erhöht für die anderen die Kosten des Studiums, da entweder der Tilgungszeitraum oder die lau-

³⁷ Peacock und Wiseman (1964), 42.

³⁸ Vgl. zu den verschiedenen Vorschlägen Friedman (1976), 141 und Bodenhöfer (1978), 145.

fenden Zahlungen erhöht werden müssen, es sei denn, der Staat würde subsidiär tätig und kompensiert das geschätzte Ausmaß des moral hazards über Zuschüsse. Dann jedoch käme es zu einer Ausdehnung des Bildungssektors um die Ausbeutung über das optimale Maß hinaus.

Umstritten ist auch die Frage, wie Studenten zu behandeln sind, die ihr Studium aus vorhandenem Vermögen oder laufendem Einkommen bestreiten wollen, um sich auf diesem Weg von dem Risikoausgleich abzukoppeln. Das Problem ist allerdings nicht sehr verschieden von dem, wie mit überdurchschnittlich sparsamen oder verschwenderischen Studenten zu verfahren ist, denn auch hier kommt es zu einer unterschiedlich starken Einbindung in den Risikoausgleich. Solange die Tilgungsbeträge nicht durch das moral hazard-Verhalten eines Teils der Studenten aufgebläht sind, könnte man den Verzicht auf Darlehen akzeptieren. Andernfalls aber sind es gerade die Einkommensschwachen, die die Kosten des Mißbrauchs der Solidargemeinschaft mittragen müssen, während sich die gut Situierten abkoppeln können. In diesem Fall wäre die zwangsweise Beteiligung aller Studenten am Risikoausgleich wohl die einzige Möglichkeit, weitergehende Ungerechtigkeiten zu verhindern.

Berücksichtigt man die zuletzt gemachten Einwände, so spricht wieder vieles dafür, doch bei festen Tilgungsverpflichtungen zu bleiben, weil allein auf diese Weise weitgehend sichergestellt ist, daß nur diejenigen zu studieren beginnen, die auch willens sind, die damit verbundenen Kosten zu übernehmen. Die Personen, die dann noch die Tilgung vermeiden wollen, müssen sich illegaler und ergo strafbarer Handlungen bedienen oder in ihren Lebensansprüchen auf das Sozialhilfeniveau (unpfändbare Einkommensteile) heruntergehen. Hinsichtlich der Auswirkungen bestehender Diskriminierungen auf die Neigung und Möglichkeiten, ein Studium aufzunehmen, muß, so unbefriedigend dies ist, auf die Behebung der Ursachen selbst verwiesen werden.

4.3.2.4. Modifikationen

Auf das hier in allgemeiner Form gekennzeichnete System der Darlehensfinanzierung beziehen sich Vorschläge, die zum einen die Organisation der Darlehensverwaltung betreffen, zum anderen auf eine Erweiterung des Konzepts zielen.

Zum ersten Komplex zählt der Vorschlag einer „Integration der Hochschulfinanzierung in ein erweitertes System der Einkommensbesteuerung“, der letztlich auf *Friedman* zurückgeht.³⁹ Hierbei werden die administrativen Vorzüge der Nutzung der bestehenden Finanzver-

³⁹ Siehe dazu *Bodenhöfer* (1978), 151 ff. und *Friedman* (1976), 141.

waltung bei der Erteilung und Einziehung der Darlehen aus einem staatlichen Kapitalfonds hervorgehoben und darüber hinaus ein sog. Ausbildungseinkommen (jenseits der Pflichtschulgrenze und technisch entsprechend einer negativen Einkommensteuer) befürwortet, um auch die finanziellen Restriktionen abzubauen, die schon vor Erlangung der Hochschulreife die Entscheidung für ein Studium vereiteln können. Die Tilgung dieses für jegliche Form der (Weiter-)Bildung nutzbaren Ausbildungseinkommens soll von einer definierten Altersgrenze an über eine prozentuale Erhöhung der Steuerschuld erfolgen. Somit wird auch der oben schon erläuterte und als problematisch befundene Risikoausgleich — in verschärfter, progressiver Form — befürwortet. Damit einhergehend, allerdings nicht an diese organisatorische Lösung gebunden, wird — zu Recht — die Ausdehnung der für Sachkapitalinvestitionen geltenden Abschreibungsbedingungen auf Bildungsinvestitionen verlangt. Bemessungsgrundlage sind dabei nicht die (Opportunitäts-)Kosten der Ausbildung, sondern die damit verbundenen Aufwendungen (Studiengebühren, Lernmaterial, Fremdkapitalzinsen).

Als Erweiterung des Konzepts der Darlehensfinanzierung ist die Einführung zweckgebundener Bildungssparverträge vorgeschlagen worden, die in ihrer Ausgestaltung an Bausparverträge erinnern.⁴⁰ Den Eltern soll schon früh die Möglichkeit zur Vorsorge für den Fall, daß ihre Zöglinge studieren wollen, gegeben werden. Sie erbringen dazu steuerlich begünstigte Sparleistungen, die bei der Zuteilung durch ein Darlehen auf die notwendige Höhe aufgestockt werden. Ziel ist, die Finanzierung des Studiums auf einen längeren Zeitraum auszudehnen.

Dieser Vorschlag ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Sollten etwa die Kinder die Pläne ihrer Eltern nicht teilen, so wäre eine Rückerstattung der Sparleistungen notwendig, wobei natürlich die zwischenzeitlich gewährten Steuervergünstigungen einbehalten werden müßten. Dies mag u. U. innerhalb der Familien zur Verhärtung der Fronten führen, wenn die Eltern die ergattert geglaubten Steuervorteile plötzlich wieder schwinden sehen. Alternativ wäre auch denkbar, die Bildungssparverträge handelbar zu machen. In dem Falle käme es jedoch zwangsläufig zu einer relativ breiten Subventionierung der Studenten, denn um zu gewährleisten, daß die vormals gewährten Steuervorteile an die Käufer von Sparverträgen weitergewälzt werden, müßte auch deren relevante Finanzierungsalternative, das Darlehen, in gleicher Weise begünstigt werden. Sonst nämlich verbliebe die Subvention zum großen Teil bei denen, für die sie nicht gedacht war. Es gilt schließlich zu bedenken, daß zusätzliche Sparleistungen — und damit korrespondierende Vergünstigungen — nur bei denen entstehen können, die über

⁴⁰ Vgl. zu diesem Vorschlag *Lith* (1981 b), 410.

hinreichend hohe disponible Mittel verfügen, während die Bedürftigsten der Zielgruppe bei derartiger Förderung wohl leer ausgehen würden.

5. Die Finanzierung der Hochschulausbildung in der Bundesrepublik Deutschland

5.1. Darstellung und Kritik

Die bundesdeutsche Situation ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- unmittelbare und umfassende staatliche Alimentation der Angebotsseite, d. h. Übernahme der Kosten des Bildungsangebots,
- in Teilbereichen Zulassungsbeschränkungen gemäß dem Numerus-Clausus-Modell,
- Unterstützung der Studenten entsprechend der festgestellten Bedürftigkeit, vor dem WS 83/84 über Zuschüsse nebst Darlehen, seither nur noch über zinslose Darlehen.

Die beiden erstgenannten Merkmale bedürfen nach den bisher gemachten Ausführungen keiner erneuten Kritik. Interessanter ist eine Beschäftigung mit dem dritten Aspekt, der die letztjährige Diskussion um die Studienfinanzierung beherrschte. Die Kritiker stützen sich vor allem auf Argumente ähnlich den Befürchtungen von *George Turner*, dem Präsidenten der Westdeutschen Rektorenkonferenz: „Der ordentlich Begabte, der Horror vor Schulden hat, wird sich abschrecken lassen. Der wenig Begabte, der aber reich genug ist, wird jedoch an die Hochschule gehen. Das heißt, daß nicht unbedingt die erste Garnitur, sondern nur die zweite an die Hochschulen kommt.“⁴¹

Diese Kritik, die auf vermutete negative Allokations- und Verteilungswirkungen der Neuregelung abstellt, hat, so unscharf sie auch artikuliert wurde, zu Reaktionen der Bildungspolitikern geführt. Zur Beseitigung der negativen Anreize für ‚ordentlich Begabte‘ ist vorgesehen, daß den jeweils erfolgreichsten 30 % der Studenten eines Jahrgangs ein Viertel der kumulierten Darlehensschuld geschenkt wird. Darüber hinaus wird denjenigen, die ihren Kredit innerhalb von fünf Jahren nach Beendigung des Studiums tilgen, nochmal die Hälfte der Schuld erlassen. Da die Begünstigten der erstgenannten Regelung aufgrund überdurchschnittlicher Beruf- und ergo Einkommenschancen zum großen Teil auch von der zweitgenannten profitieren, die auch denjenigen zugute kommt, die aufgrund ihrer Vermögenssituation eine

⁴¹ Zitiert nach *Schwelien* (1983), 34.

rasche Tilgung bewerkstelligen können, kommt es im intragenationalen Vergleich zu einer sehr regressiven Verteilung der Begünstigungen, die noch gravierender ausfällt, als unter der vorhergehenden Bafög-Regelung.

Die Unzufriedenheit mit der Neuregelung hat inzwischen dazu geführt, daß vorsichtige Überlegungen in Richtung auf eine (sehr begrenzte) Gebührenerhebung angestellt werden. An umfassende Reformen allerdings, die die immer noch vorhandenen finanziellen Restriktionen bei einem nicht unbeachtlichen Teil der potentiellen Studenten wirksam aufheben würden, ohne neue Verzerrungen herbeizuführen, denkt bisher kaum jemand unter den damit befaßten Politikern.

5.2. Ein Reformvorschlag

Sicherlich ist die Scheu grundlegenden Reformen gegenüber zum großen Teil auf mangelhafte Kenntnisse der Vorteile eines Darlehensmodells und die Gewöhnung an das vorhandene System zurückzuführen. Sicherlich findet man auch in den Studenten, den großen Nutznießern des heutigen Systems, eine im Hinblick auf Kürzungen der Zuschüsse zum Bildungssektor hochsensible und protestfreudige Gruppe vor, die ihren Protest so lautstark artikulieren kann, daß die Politiker vor den angezeigten Maßnahmen zurückschrecken. Und nicht zuletzt würde nach einer Reform in vielen Hochschulen, speziell in den Verwaltungen, ein schärferer Wind wehen, gegen den die Betroffenen Dämme zu errichten versuchen. Wie stark der Einfluß gerade der letztgenannten Gruppe ist, läßt sich schwer abschätzen, da deren Aktionen relativ lautlos ablaufen können. Wie jede Minderheit können die im Bildungssektor auf der einen oder anderen Seite stehenden Personen ihre Einbußen als individuell sehr schmerzhaft darstellen, während der daraus resultierende Vorteil für die große Mehrheit, ob man auf der Einnahmenseite des Budgets die Steuerzahler, auf der Ausgabenseite die anderen Aspiranten freiwerdender Mittel ins Auge faßt, individuell nur marginal sein dürfte. Eine Reformmaßnahme muß vor diesem Hintergrund konzipiert werden.

Eine politisch durchsetzbare Lösung muß schrittweise von der umfassenden Subventionierung zur eigenverantwortlichen Finanzierung und Kalkulation des Studiums führen. Als erstes wäre so zu verfahren, daß man die Subventionen auf die Nachfrageseite konzentriert, um zum einen die Effizienz der Angebotserstellung und zum anderen das Kostenbewußtsein der Studenten zu erhöhen, die auf diesem Wege erkennen würden, daß sie lediglich unentgeltlich, nicht aber kostenlos von dem Bildungsangebot Gebrauch machen konnten. Praktisch könnte man dies mittels eines Gutscheinsystems vollziehen.

Als nächstes wäre der Wert der Gutscheine sukzessive zu senken und den Studenten durch die Gewährung von Darlehen die Möglichkeit zu geben, die erforderlichen Zuzahlungen zu finanzieren, bis zuguterletzt die von den Hochschulen verlangten Gebühren voll von den Nutznießern getragen werden. Zuschüsse zum Bildungssektor sollten sich beschränken auf Aspekte wie die Kompensation externer Effekte, Förderung der Grundlagenforschung und gezielte Zuwendungen an Gruppen (wie z. B. weibliche Studenten) in dem Maße, wie diese tatsächlich durch fortbestehende Diskriminierungen relativen Mehrbelastungen bei der Studienfinanzierung ausgesetzt sind.

Zusammenfassung

Die allgemeine Analyse der Beziehungen zwischen Student und Hochschule zeigt, daß staatliche Alimente und Reglementierungen grundsätzlich dem Ziel allokativer Effizienz zuwiderlaufen. Von den gängigen Argumenten zugunsten staatlicher Interventionen im Hochschulbildungsbereich erweist sich aus ökonomischer Sicht letztlich nur die Kompensation des Kapitalmarktversagens bei der Studienfinanzierung als stichhaltig. Für eine umfassende Subventionierung, etwa aus verteilungspolitischen Gründen, läßt sich keinerlei Rechtfertigung finden. Der Vergleich idealtypischer Finanzierungsalternativen mündet so in ein eindeutiges Votum für ein Darlehensmodell zusammen mit vollkommen gebührenfinanzierten Hochschulen. Die Einrichtung eines solchen Systems kann — vor dem Hintergrund vorherrschender staatlicher Subventionierung — nur schrittweise auf dem Weg über ein Gutscheinsystem erfolgreich sein.

Summary

The analysis of the relationship between student and university shows state grants and regulations being in conflict with the target of allocative efficiency. Except for the compensation of capital market deficiencies, the common arguments in favor of government intervention in the higher education market lack solidity from an economic point of view. Any subsidization, e.g. to meet so-called distributive requirements, cannot be justified. The comparison of the pure forms of alternative financing arrangements leads to a clear-cut vote for a loan funds system with the universities exclusively financed by fees. With massive government subsidization prevailing actually, the implementation of such a system can only be successful, when arranged step by step, temporarily using a voucher scheme.

Literatur

- Bäcker, G. (1977), Modelle der finanziellen Absicherung der Ausbildung und ihre bildungspolitischen Konsequenzen. Sozialer Fortschritt 26, 39 - 43.
- Bodenhöfer, H.-J. (1978), Finanzierungsprobleme und Finanzierungsalternativen der Bildungspolitik. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 98, 129 - 161.

- und C. C. v. *Weizsäcker* (1967), *Bildungsinvestitionen*. Stuttgart.
- Buchanan*, J. M. und N. E. *Devletoglou* (1970), *Academy in Anarchy*. New York.
- Dahrendorf*, R. (1965), *Bildung ist Bürgerrecht*. Bramsche, Osnabrück.
- Friedman*, M. (1962), *Capitalism and Freedom*. Chicago. In deutsch: (1976), *Kapitalismus und Freiheit*. München.
- und R. *Friedman* (1980), *Free to Choose*. London.
- Hansen*, W. L. und B. A. *Weisbrod* (1969), *Benefits, Costs and Finance of Public Higher Education*. Chicago.
- Hauser*, R. A. und H. *Adam* (1978), *Chancengleichheit und Effizienz an der Hochschule*. Frankfurt/M., New York.
- Hegelheimer*, A. (1975), *Bildungsbedarf und berufliche Qualifikation*, in: U. Lohmar und G. E. Ortner (Hrsg.), *Die deutsche Hochschule zwischen Numerus clausus und Akademikerarbeitslosigkeit*, Hannover.
- Jallade*, J.-P. (1978), *Financing Higher Education: The Equity Aspects*. *Comparative Education Review* 22, 309 - 325.
- Lith*, U. v. (1981 a), *Der Markt als Organisationsprinzip des Bildungssektors*, in: O. Issing (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F., 116, Berlin.
- (1981 b), *Ist die Ausbildungsförderung reformbedürftig?* *Wirtschaftsdienst* 61, 402 - 410.
- (1983), *Plädoyer für eine Renaissance der Hochschulpolitik als Ordnungspolitik*. *Wirtschaftsdienst* 63, 80 - 86.
- und B. *Hemmert* (1982), *Alternativen zur Ausbildungsförderung*. *Wirtschaftsdienst* 62, 229 - 234.
- McKenzie*, R. B. und R. J. *Staaf* (1974), *An Economic Theory of Learning*. Blacksburg, Virginia.
- Mill*, J. St. (1848), zitiert nach (1902), *Principles of Political Economy with some of their applications to social philosophy*. New impression. London, New York, Bombay.
- Molitor*, B. (1976), *Ausbildungsförderung in sozialpolitischer Sicht*, in: H. Körner u. a. (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik — Wissenschaft und politische Aufgabe*, Bern.
- Peacock*, A. T. und J. *Wiseman* (1964), *Education for Democrats*. London.
- Schultz*, T. W. (1961), *Investment in Human Capital*. *American Economic Review* LI, 1 - 17.
- Schwelien*, M. (1983), *Bildung nur für die Betuchten?* *Die Zeit* 38, 11. 2. 1983, 33 - 36.
- Smith*, A. (1776), zitiert nach (1976), *The Wealth of Nations*. Cannan's ed. 1904, Repr. Chicago.
- Vaizey*, J. (1962), *The Economics of Education*. London.
- Vosgerau* (1971), *Diskussionsbeitrag zu Weizsäcker, C. C. v. (1971), Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik*, in: H. Arndt und D. Swatek (Hrsg.), *Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F., 58, Berlin.

- Weizsäcker, C. C. v.* (1969), Vorläufige Gedanken zur Theorie der Manpower-Bedarfsschätzung, in: K. Hübner und J. Naumann (Hrsg.), *Bildungsökonomie — Eine Zwischenbilanz. Friedrich Edding zum 60. Geburtstag*, Stuttgart.
- (1971), Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik, in: H. Arndt und D. Swatek (Hrsg.), *Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F., 58, Berlin.
- (1975), Hochschulstruktur und Marktsystem in: U. Lohmar und G. E. Ortner (Hrsg.), *Die deutsche Hochschule zwischen Numerus clausus und Akademikerarbeitslosigkeit*, Hannover.
- Weizsäcker, E. v. u. a.* (1970), *Baukasten gegen Systemzwänge. Der Weizsäcker Hochschulplan*. München.
- West, E. G.* (1968), *Economics, Education and the Politician*. Norwich.
- Woll, A.* (1973), Hochschulausbildung in der Sozialen Marktwirtschaft, in: E. Tuchtfield (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft im Wandel*, Freiburg.
- Woodhall, M.* (1978), Verteilungseffekte von Methoden der Bildungsfinanzierung, in: OECD (Hrsg.), *Bildung, Ungleichheit und Lebenschancen*, Frankfurt u.a.O.