

Erste Studiengebühren in Baden-Württemberg, Sachsen und Berlin: Verteilungsgerechtigkeit und allokativer Effizienz aus ökonomischer Sicht

Christian Schwirten

Ausgehend von Gebühren, die den Studierenden in drei Ländern in unterschiedlicher Weise abverlangt werden, befaßt sich der Beitrag mit den Argumenten, die aus ökonomischen Gründen grundsätzlich für Studiengebühren sprechen: dies sind insbesondere eine Leistung im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit und der Erhöhung der allokativen Effizienz. Abschließend wird ein Resümee gezogen, wie die theoretischen Überlegungen politisch umgesetzt werden können.

Dieser Aufsatz entstand zum größten Teil während des akademischen Jahres 1997/98, als der Autor Visiting Research Fellow am *Institute for the Study of Economic Culture* der Boston University war. Der Autor dankt der Friedrich-Naumann-Stiftung für ein Stipendium, durch das dieser Forschungsaufenthalt ermöglicht wurde, sowie Rainer Hillebrand und Christine Matter für konstruktive Anmerkungen.

Während im angelsächsischen Sprachraum Studiengebühren weit verbreitet sind, bestehen in Deutschland bislang noch große Vorbehalte gegen eine finanzielle Beteiligung von Studenten an den Kosten ihrer Ausbildung. So entwickelte sich die Frage von Studiengebühren zum zentralen Streitpunkt in der Diskussion um die Novelle des Hochschulrahmengesetzes (HRG), die vom Bundestag im Juni 1998 verabschiedet wurde. Während auf der Bundesebene Studiengebühren bislang nur diskutiert wurden, haben die Länder Baden-Württemberg, Sachsen und Berlin bereits vor der HRG-Novellierung unterschiedliche Arten von Gebühren implementiert. Dieser Beitrag verfolgt die Absicht, die bisher eingeführten Studiengebühren aus ökonomischer Sicht zu analysieren. Dazu werden in Abschnitt 1 zunächst die unterschiedlichen Regelungen der Länder vorgestellt. Abschnitt 2 beschäftigt sich mit Gründen, die prinzipiell für Studiengebühren sprechen; dies sind insbesondere der Beitrag zur Verteilungsgerechtigkeit (Abschnitt 2.2) sowie die Erhöhung der allokativen Effizienz (Abschnitt 2.3). Abschnitt 3 nimmt eine Bewertung der Regelungen der drei Länder vor dem Hintergrund dieser theoretischen Überlegungen vor und geht auf die Rolle des neuen HRG ein. Im abschließenden Resümee (Abschnitt 4) werden einige Überlegungen zur politischen Durchsetzbarkeit von Studiengebühren angestellt. Insbesondere wird die Frage betrachtet, inwieweit ein Bundesland Studiengebühren im Alleingang einführen kann.

1 Die eingeführten Studiengebühren

Im Frühjahr 1997 wurde in Baden-Württemberg mit der Verabschiedung des Landeshochschulgebührengesetzes (LHGebG) die Einführung von Studiengebühren beschlossen. Diese betragen 1.000 DM je Semester und werden seit Herbst 1997 erhoben. Grundsätzlich gelten die Gebühren für alle Studenten ab dem ersten Semester, faktisch sind von dieser Regelung jedoch nur Langzeitstudenten bzw. Studenten im Zweitstudium betroffen, da jedem Studenten im Erststudium ein *Bildungsguthaben* für die Dauer der Regelstudienzeit plus vier weitere Semester gewährt wird. Innerhalb dieses Zeitraumes sind die Studenten von der Zahlung befreit; erst nach Überschreiten des Zeitlimits sind Studiengebühren tatsächlich zu entrichten. Für Studenten, die im Anschluß an ein abgeschlossenes Studium ein weiteres Studium aufnehmen, berechnet sich das Bildungsguthaben wie folgt: Von dem Bildungsguthaben des zweiten Studiengangs (wiederum Regelstudienzeit plus 4 Semester) wird die Zahl der im ersten Studiengang absolvierten Semester abgezogen. Die Differenz stellt das verbleibende Bildungsguthaben für das zweite Studium dar. D.h., je schneller das erste Studium abgeschlossen oder abgebrochen wird, um so größer ist das für ein Anschlußstudium noch zur Verfügung stehende Bildungsguthaben. Die Landesausgaben für die Hochschulen werden nicht um den Betrag der eingenommenen Studiengebühren gekürzt, sondern die Gebühreneinnahmen stehen den Hoch-

schulen als *zusätzliche* Finanzmittel zur Verfügung. Die Verteilung dieser Mittel auf die einzelnen Hochschulen soll allerdings nach Leistungskriterien erfolgen. Eine Hochschule mit guten Leistungen und wenigen Langzeit- oder Zweitstudiumsstudenten kann demnach einen höheren Betrag erhalten, als von den an ihr eingeschriebenen Langzeitstudenten an Studiengebühren eingenommen wurden. Die leistungsorientierten Verteilungskriterien stehen derzeit allerdings noch nicht fest.

In *Sachsen* werden seit dem Wintersemester 1997/98 für bestimmte Hochschulleistungen Gebühren erhoben. Das Erststudium bleibt in Sachsen - unabhängig von der Semesterzahl - auch in Zukunft unentgeltlich. Für ein Zweit- oder Aufbaustudium werden 600 DM je Semester erhoben, allerdings nur dann, wenn das Zweitstudium keine *sinnvolle Ergänzung, Vertiefung oder Erweiterung des Erststudiums* darstellt (§ 24 Abs II Sächsisches Hochschulgesetz). Sofern im Erststudium die Regelstudienzeit unterschritten wurde, wird außerdem die Differenz von Regelstudienzeit und tatsächlicher Studienzeit für das Zweitstudium gutgeschrieben. Teilnehmer an Fern- oder Weiterbildungsstudiengängen müssen zwischen 75 und 400 DM je Semester entrichten, sofern sie mit mehr als 50% der tariflichen Arbeitszeit beschäftigt sind. Die Gebühren verbleiben den Hochschulen als eigene Einnahmen und werden nicht auf die Zuweisungen des Landes an die Hochschulen angerechnet.

Das Abgeordnetenhaus des Landes *Berlin* hat im April 1996 das Berliner Hochschulgesetz (BerlHG) geändert und eine Immatrikulations- bzw. Rückmeldegebühr von 100 DM je Semester eingeführt. Diese ist seit dem Wintersemester 1996/97 von allen Studenten - unabhängig von der Semesterzahl - zu entrichten (§ 2 Abs. 8 BerlHG). Das Berliner Hochschulgesetz sieht zwar weiterhin vor, daß Studiengebühren nicht erhoben werden (§ 2 Abs. 10 BerlHG), in der politischen Diskussion wurde die Rückmeldegebühr jedoch insbesondere von studentischer Seite als Studiengebühr betrachtet.¹ Vor allem wurde befürchtet, daß mit der Gebühreneinführung der Versuch unternommen werden sollte, über die schrittweise Erhöhung der Akzeptanz von Studiengebühren langfristig die Studenten stärker an der Hochschulfinanzierung zu beteiligen und so den Landeshaushalt zu entlasten. Diese Einschätzung scheint nicht gänzlich ungerechtfertigt zu sein, da das Land Berlin unter erheblichem Sparzwang steht, und die Hochschulen in den vergangenen Jahren einschneidende Kürzungen hinnehmen mußten. So wurden denn auch in Antizipation der Rückmeldegebühr, welche die

¹ Mit der Begründung, daß die Rückmeldegebühr eine Umgehung des Verbots von Studiengebühren darstelle, klagten ca. 2.700 Studenten erfolglos gegen die neue Gebühr. Nach Auffassung des Berliner Verwaltungsgerichts verstoßen weder die Rückmeldegebühr als solche gegen das Verbot von Studiengebühren noch ihre Höhe gegen das Äquivalenzprinzip, das unangemessen hohe Gebühren untersagt.

Hochschulen selbst von den Studenten erheben, die Landeszuweisungen an die Hochschulen um den Betrag der zu erwartenden zusätzlichen Gebühreneinnahmen gekürzt. Angesichts der drastischen Sparzwänge ist es naheliegend, daß von den politischen Entscheidungsträgern neue Wege für eine dauerhafte Entlastung der öffentlichen Haushalte - z.B. durch Studiengebühren - in Erwägung gezogen werden. Außerdem hat sich der Berliner Wissenschaftssenator Radunski verschiedentlich explizit für Studiengebühren ausgesprochen. In Übersicht 1 sind die wichtigsten Merkmale der bisher eingeführten Studiengebühren zusammengefaßt.

Übersicht 1: Die wichtigsten Merkmale der eingeführten Studiengebühren in Baden-Württemberg, Sachsen und Berlin.

	Baden-Württemberg	Sachsen	Berlin
betreffender Personenkreis	Langzeitstudenten, die die Regelstudienzeit des Erststudiengangs um mehr als vier Semester überschritten haben. Studenten im Zweitstudium, deren gesamte Studienzeit die Regelstudienzeit des Zweitstudiengangs um mehr als vier Semester überschreitet.	Studenten im Zweit- oder Aufbaustudium, sofern keine sinnvolle Ergänzung des Erststudiums vorliegt. Teilnehmer an Fernstudiengängen oder Weiterbildungsstudien, die zu mehr als 50 % berufstätig sind.	Alle Studenten (unabhängig von der Semesterzahl)
Höhe der Gebühren	1.000 DM je Semester	Zwischen 75 und 600 DM je Semester (je nach Art des Ausbildungsangebots)	100 DM je Semester
Empfänger der Gebühren und ggf. Verteilungskriterien	Hochschulen in ihrer Gesamtheit (Landeshochschulausgaben werden nicht um Betrag der eingenommenen Gebühren gekürzt). Aufteilung auf die Hochschulen nach Leistungskriterien.	Die Gebühren verbleiben bei den jeweiligen Hochschulen, an denen die betreffenden Studenten immatrikuliert sind.	Faktisch der Landeshaushalt, da die Landeszuweisungen an die Hochschulen um die zu erwartenden Gebühreneinnahmen der Hochschulen gekürzt wurden.

2 Gründe für Studiengebühren

2.1 Die Situation der öffentlichen Haushalte

Einen ganz pragmatischen Grund für Studiengebühren stellt die Situation der öffentlichen Haushalte dar. Seit Jahren leiden die deutschen Hochschulen an einer Unterfinanzierung, und die knapper werdenden Hochschulmittel reichen immer weniger aus, um die derzeitigen Studentenzahlen adäquat auszubilden und zugleich auch noch Forschung auf hohem Niveau zu betreiben. Zur Beseitigung der Unterfinanzierung bieten sich drei, einander nicht ausschließende, Möglichkeiten an: die Steigerung der öffentlichen Ausgaben für die Hochschulen, eine deutliche Verringerung der Studentenzahlen sowie die Einführung von Studiengebühren. Angesichts der öffentlichen Sparzwänge wären merkliche *Erhöhungen der staatlichen Hochschulausgaben* nur durch Umschichtungen innerhalb insgesamt kaum mehr wachsender Gesamtbudgets möglich. Trotz vielfacher Beteuerungen zur Bedeutung von Forschung und akademischer Ausbildung folgt die tatsächlich betriebene Politik in der Regel jedoch anderen Prioritäten. Alternativ ließe sich die Unterfinanzierung der Hochschulen durch die Revision des Öffnungsbeschlusses und eine *massive Senkung der Studentenzahlen bei konstanten staatlichen Hochschulausgaben* vermindern. Obwohl an den Universitäten längst mehr junge Menschen eingeschrieben sein dürften als an einer wissenschaftlichen Ausbildung wirklich interessiert bzw. dafür hinreichend qualifiziert sind, fehlt jedoch auch zur Realisierung dieser Option zumindest bislang der politische Wille. Insgesamt scheint daher eine spürbare und nachhaltige Aufbesserung der Hochschulmittel pro Student kaum an einer *finanziellen Beteiligung der Studenten* vorbeizuführen.

2.2 Verteilungsgerechtigkeit

Neben pragmatischen Argumenten wie der öffentlichen Haushaltssituation sprechen aber auch andere Aspekte für die Einführung von Studiengebühren, so z.B. das gesellschaftspolitische Ziel der Verteilungsgerechtigkeit. Auch wenn das Hochschulstudium derzeit *unentgeltlich* angeboten wird, ist dies keineswegs *kostenlos*. Während derzeit der Großteil der Ausbildungskosten auf die Gesamtheit der Steuerzahler verteilt wird, fallen hingegen die Vorteile des Studiums wie höheres Einkommen oder soziales Prestige fast ausschließlich bei den Hochschulabsolventen an. Steuerzahler ohne Hochschulabschluß - und mit infolgedessen geringerem Einkommen - finanzieren so die Ausbildung derjenigen mit, die u.a. aufgrund ihres Studiums später mit überdurchschnittlichen Einkommen rechnen können. Im Endeffekt bewirkt die staatliche Subventionierung der Hochschulausbildung eine Umverteilung von den weniger Verdienenden hin zu den Besserverdienenden. Studiengebühren sind daher aus verteilungspolitischen

Gründen eher zu begrüßen. Aus Gründen der Startchancengerechtigkeit könnte es jedoch sinnvoll sein, daß der Staat Vorfinanzierungsmöglichkeiten für die Studiengebühren sicherstellt, worauf weiter unten noch ausführlicher eingegangen werden soll.

2.2.1 Die Gefahr von Marktversagen

Sollten die Studenten zukünftig für ihre mit vielfältigen Vorteilen verbundene Ausbildung finanzielle Beiträge erbringen, dann würde der *Bildungssektor* dem Prinzip *Leistung gegen Gegenleistung* entsprechen und sich dem Ideal eines Marktes ein Stück annähern. Gegen Bildungsmärkte wird mitunter jedoch eingewendet, der Markt stelle *Güter* wie Ausbildung oder Forschung nicht im wünschenswerten Ausmaß bereit. Aus einem solchen *Marktversagen* wird dann eine staatliche Finanzierungs- oder sogar Bereitstellungspflicht für diese Güter abgeleitet.

Zu einem Marktversagen kann es kommen, wenn demjenigen, der ein Gut bereitstellt und dessen Produktion bzw. Bereitstellung bezahlt, nur ein Teil des Nutzens aus dem Gut (der sogenannte *private Nutzen*) zugute kommt, während der andere Teil des Nutzens (der sogenannte *soziale Zusatznutzen*) bei anderen Personen anfällt, die zu den Bereitstellungskosten des Gutes keine finanziellen Beiträge geleistet haben (vgl. *Fritsch/Wein/Ewers 1996*). Das Phänomen des bei anderen Personen anfallenden sozialen Zusatznutzens wird in der Wirtschaftstheorie auch als *externer Effekt* bezeichnet. Externe Effekte gehen letztlich darauf zurück, daß es technisch nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten möglich ist, andere Personen von der Nutzung eines Gutes auszuschließen (vgl. *Blankart 1991, S. 48 - 52*). Ist der private Nutzen geringer als die Bereitstellungskosten, hat eine Einzelperson keinen Anreiz zur Bereitstellung des Gutes, obwohl eine Bereitstellung u.U. sinnvoll wäre, weil der Gesamtnutzen des Gutes (privater Nutzen plus sozialer Zusatznutzen) die Bereitstellungskosten übersteigt. Da in diesem Falle die privaten Profitmöglichkeiten nicht vollständig den gesamtgesellschaftlichen Nutzen reflektieren, wird das Gut in einem geringeren Umfang als wünschenswert bereitgestellt. Dieses *Allokationsproblem* läßt sich beheben, indem der Staat z.B. die Bereitstellungskosten teilweise oder vollständig übernimmt und so bewirkt, daß das Gut im Markt in wünschenswertem und in größerem Umfang erzeugt wird, als dies ohne staatliche Intervention der Fall wäre.

Im Bereich der Grundlagenforschung gilt die Gefahr von Marktversagen allgemein als anerkannt. Ergebnisse der Grundlagenforschung lassen sich rechtlich nicht vor der Nutzung durch andere schützen, da Grundlagenforschungswissen nicht patentierbar ist. Auch der technische Schutz durch Geheimhaltung funktio-

niert nur begrenzt, da Mitarbeiter eines Forschungsprojektes jederzeit Wissen weitergeben bzw. im Falle einer Kündigung mitnehmen können. Wer Grundlagenforschung betreibt, läuft also stets Gefahr, daß *Trittbrettfahrer* Forschungsergebnisse mitnutzen, ohne zu deren Finanzierung beizutragen. Daher ist der Anreiz, aus privaten Mitteln Grundlagenforschung zu betreiben, relativ gering. Aus diesem Grund wird die Grundlagenforschung staatlich finanziert und das daraus hervorgehende Wissen allen Interessierten durch Publikationen u.ä. zugänglich gemacht.¹

Vielfältige Beispiele für private Bildungsmärkte werfen Zweifel auf, daß die marktliche Bereitstellung von Ausbildungsangeboten mit ähnlichen Problemen verbunden ist wie die Durchführung von Grundlagenforschung: Ein Großteil des privaten Weiterbildungssektors (Fahrschulen, Klavierunterricht, Sprachkurse, Rhetorikseminare etc.) besteht aus nichtsubventionierten Anbietern, in den USA machen Privatuniversitäten einen beachtlichen Anteil der Hochschulen aus, und selbst in Deutschland gibt es immerhin eine gewisse Anzahl von Studenten, die die wenigen deutschen Privatuniversitäten mit ihren vergleichsweise hohen Studiengebühren dem unentgeltlichen Angebot der staatlichen Hochschulen vorziehen. Zur Abschätzung der Gefahr von Marktversagen im Bereich der Hochschulausbildung und zur Bewertung der bisherigen Hochschulfinanzierung sind die verschiedenen Kosten und Vorteile eines Studiums genauer zu betrachten. Insbesondere ist von Bedeutung, welche Ausbildungsvorteile nicht bei den Studenten anfallen, sondern bei anderen Personen, die die Studenten nicht von diesen Vorteilen ausschließen können. Übersicht 2 stellt verschiedene Kosten und Vorteile dar. Von den Studenten getragene Kosten bzw. bei ihnen anfallende Vorteile werden als *privat* bezeichnet; sofern andere Personen als die Studenten für die Kosten der Ausbildung aufkommen bzw. die Vorteile genießen, gelten die Kosten und Vorteile als *sozial*.

2.2.2 Kosten der Hochschulausbildung

Selbst ein unentgeltliches Hochschulstudium ist für Studenten nicht gänzlich kostenlos, denn für die Dauer der Ausbildung verzichten sie auf Einkommen, das sie andernfalls erzielt hätten. Dieser *ausbildungsbedingte Einkommensverzicht* dürfte den größten Teil der derzeit von den Studenten getragenen Ausbildungskosten darstellen. Zu den privaten Ausbildungskosten zählen ferner die *zusätzlichen Lebenshaltungskosten*, die ausbildungsbedingt sind und ohne ein

¹ Nelson (1959) und Arrow (1962) haben schon früh die Ausschlußproblematik bei Forschungsaktivitäten analysiert und damit öffentliche Subventionierung der Grundlagenforschung wohlfahrtsökonomisch begründet.

Studium nicht angefallen wären (Miete für Zweitwohnung am Studienort, Kosten für häufige Fahrten zwischen Studien- und Heimatort etc.). Außerdem entstehen den Studenten je nach Studiengang variierende *Ausgaben für Lehr- und Lernmaterial* (Bücher, Computer, Instrumente, Geräte etc.).

Übersicht 2: *Private und soziale Kosten und Vorteile eines Studiums.*

	private Kosten bzw. Vorteile	soziale Kosten bzw. Vorteile
Kosten der Ausbildung	<ul style="list-style-type: none"> - ausbildungsbedingter Einkommensverzicht - ausbildungsbedingte, zusätzliche Lebenshaltungskosten - Ausgaben für Lehr- und Lernmaterial 	<ul style="list-style-type: none"> - lehrbezogene Kosten für Hochschulunterhalt - direkte Förderleistungen während des Studiums (BAföG-Zuschüsse, staatliche Stipendien, Wohnraumförderung etc.)
Vorteile der Ausbildung	<ul style="list-style-type: none"> - Konsumeffekte des Studiums - nicht-monetäre Erträge des Studiums (Prestige, Selbstverwirklichung etc.) - monetäre Erträge des Studiums (höheres Lebenszeiteinkommen) 	<ul style="list-style-type: none"> - externe Effekte in <i>gemeinnützigen</i> Berufen oder <i>Exotenfächern</i> - Produktivitätseffekte auf Kollegen - externe Effekte im persönlichen Umfeld - kulturelle Bereicherung der Gesellschaft - demokratiefördernde Effekte - geringeres Arbeitslosigkeits- oder Sozialhilferisiko

Auf seiten der von den Steuerzahlern getragenen Kosten machen die *lehrbezogenen Kosten für den Hochschulunterhalt* den größten Anteil aus. Dazu zählen neben den laufenden Ausgaben (Personalaufwand, Verwaltungsausgaben, sonstige laufende Sachkosten) auch die Investitionen (Erwerb von Grundstücken, Baumaßnahmen, Anschaffung von Großgeräten etc.) zu dem Anteil wie sie der Lehre zuzurechnen sind. Des weiteren kommen die Steuerzahler für die *direkten Förderleistungen während des Studiums* auf. Darunter fallen v.a. der nicht zurückzuzahlende Zuschußanteil des BAföG, die staatlich finanzierten Stipendien der verschiedenen Begabtenförderungswerke, die Wohnraumförderung für Studenten sowie das Kindergeld für Studierende.

Grüske hat auf der Basis von Daten für das Jahr 1983/84 in einer Längsschnittanalyse untersucht, wieviel ein Hochschulstudium kostet und wer diese Kosten

trägt. Je nach Studienfach summieren sich an den wissenschaftlichen Hochschulen die lehrbezogenen Kosten und die Förderleistungen für ein gesamtes Studium auf 67.000 DM bis 175.800 DM (Tabelle 1).¹ Gleichzeitig hat Grüske berechnet, welchen Teil dieser Kosten Akademiker später über ihre Steuerzahlungen zurückzahlen. Da die lehrbezogenen öffentlichen Hochschulausgaben nur knapp 2% der staatlichen Gesamtausgaben ausmachen, dürfen als Rückzahlungsleistungen der Akademiker auch nur knapp 2% von deren gesamter Abgabenlast (Steuern und Gebühren) berücksichtigt werden. Um genau diesen Betrag könnten nämlich alle Steuerzahler entlastet werden, wenn Studenten ihr Studium selbst finanzieren würden.² Bezogen auf das Lebenszeiteinkommen zahlen Akademiker an lehrbezogenen Abgaben zwischen 18.700 DM und 54.000 DM. Das heißt, daß Akademiker insgesamt nur zwischen 24,1 und 40,3 Prozent ihrer Ausbildungskosten später über ihre Abgaben zurückzahlen.

Die Differenz von Ausbildungskosten und späterer Rückzahlung stellt die von den restlichen Steuerzahlern getragene Subvention der Akademiker dar. Die Höhe dieser Subventionen reicht von 40.400 DM bis 121.400 DM (Tabelle 1). Zusammenfassend zeigt sich, daß ein großer Teil der Gesamtkosten eines Studiums von den steuerzahlenden Nichtakademikern getragen wird. Allokationstheoretisch läßt sich dieser Umfang der Subventionierung von Studenten nur rechtfertigen, sofern in demselben Ausmaß auch Studienvorteile bei dem Rest der Gesellschaft in Form sozialer Vorteile bzw. externer Effekte anfallen.

¹ Welcher Anteil der Hochschulausgaben auf die Forschung bzw. die Lehre entfällt, läßt sich nicht exakt beziffern. Zum einen wäre die Zurechnung vieler Kosten zu Forschung oder Lehre mit hohem Aufwand verbunden: Das wissenschaftliche Personal ist in der Regel in Forschung und Lehre involviert und nutzt seine Büros für beide Zwecke, wissenschaftliche Bücher kommen im Rahmen von Seminar- oder Abschlußarbeiten auch der Lehre zugute etc. Zum anderen ist ein gewisser Teil der Forschung der Lehre zuzurechnen, da die Forschung als Qualifizierung und Weiterbildung des Lehrpersonals auch der wissenschaftlichen Ausbildung von Studenten dient. Grüske rechnet in seiner Untersuchung an wissenschaftlichen Hochschulen 60% der Gesamtausgaben der Lehre zu (vgl. *Grüske 1994, S. 81*).

² Aufgrund ihres höheren Einkommens zahlen Akademiker absolut betrachtet zwar auch mehr Steuern und tragen damit stärker zur Finanzierung der hochschulbezogenen Ausgaben bei. Bemerkenswerterweise wächst der Beitrag der hochschulbezogenen Abgaben jedoch nicht progressiv, sondern nur proportional zum Einkommen. Finanzwissenschaftliche Inzidenzanalysen kommen zu dem Ergebnis, daß für 97% der Haushalte die Gesamtabgabenlast (alle Steuern und Abgaben) proportional mit dem Bruttoeinkommen steigt und ca. 43% beträgt. Da den progressiven Steuern wie der Einkommenssteuer auch regressive Steuern gegenüberstehen, unterscheiden sich die Abgabenanteile von Haushalten mit höherem Einkommen und Haushalten mit geringem Einkommen nicht (vgl. auch *Grüske 1994, S. 92 f.*)

Tabelle 1: Gesamtkosten und von Akademikern selbst getragene Kosten eines Studiums an wissenschaftlichen Hochschulen nach Fächergruppen

	Lehrbezogene öffentliche Ausgaben je Student an wissenschaftlichen Hochschulen	Durchschnittliche lehrbezogene Abgaben (Steuern und Gebühren) eines Akademikers	Anteil der von den Akademikern selbst getragenen Ausbildungskosten (lehrbezogene Abgaben dividiert durch die öffentlichen Ausgaben)	Höhe der Subvention von Akademikern durch Nichtakademiker (öffentliche Ausgaben abzüglich lehrbezogener Abgaben)
Medizin	175.800 DM	54.400 DM	31 %	121.400 DM
Mathematik / Naturwissenschaften	115.900 DM	27.900 DM	24 %	88.000 DM
Ingenieurwissenschaften	92.200 DM	27.600 DM	30 %	64.600 DM
Sprach- und Kulturwissenschaften	73.800 DM	18.700 DM	25 %	55.100 DM
Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften	67.700 DM	27.300 DM	40 %	40.400 DM

Quelle: Grütke 1994, S. 142-143.

2.2.3 Nutzen der Hochschulausbildung

Zunächst sollen die privaten Vorteile des Studiums betrachtet werden. Diese können zum einen während der Ausbildung selbst anfallen (Konsumcharakter der Ausbildung) oder erst danach (Investitionscharakter der Ausbildung). Zu den *Konsumeffekten des Studiums* zählen u.a. der intellektuell stimulierende Kontakt zu interessanten Kommilitonen oder zum Lehrpersonal, das hohe Maß an Freiheit und selbstbestimmtem Arbeiten sowie die Möglichkeit, sich ausgiebig und unter sachkundiger Anleitung mit interessanten Themen und Fragestellungen zu beschäftigen. Die Größe dieses Effekts läßt sich nicht genau beziffern und in Einzelfällen mag die mit dem Studium verbundene Freiheit und Verantwortung eher als Last empfunden werden, in der Regel dürfte der Konsumeffekt eines Studiums jedoch größer sein als der einer anderen Ausbildung oder eines frühzeitigen Eintritts in das Erwerbsleben bei Verzicht auf jegliche Ausbildung.

Unter die *nicht-monetären Erträge des Studiums* fallen v.a. die Chance auf einen interessanten Beruf mit einem hohen Grad an Selbstverwirklichung und Verantwortung, das mit einem akademischen Abschluß direkt verbundene soziale Prestige oder die Möglichkeit zur besseren Freizeitgestaltung (vgl. *Holtzmann 1994, S. 20*). Dazu zählt aber auch der Zugang zu einflußreichen gesellschaftlichen Positionen, die wiederum mit besonderem Prestige verbunden sind, fast immer aber auch eine Hochschulausbildung voraussetzen. Die Höhe dieser Erträge läßt sich nur schwer abschätzen, es ist aber anzunehmen, daß ein Studium im Durchschnitt mit deutlich höheren nicht-monetären Erträgen verbunden ist als alternative Ausbildungsgänge oder der Ausbildungsverzicht.

Die Hauptmotivation zur Aufnahme eines Studiums dürften in den meisten Fällen die *monetären Erträge eines Studiums* darstellen, das heißt ein ausbildungsbedingt höheres Einkommen nach Abschluß des Studiums.¹ Das ausbildungsbedingte Zusatzeinkommen entspricht jedoch nicht einfach der Differenz zwischen dem durchschnittlichen Einkommen eines Akademikers und dem eines Nichtakademikers, da das Einkommen nicht nur von der formalen Ausbildung abhängt, sondern auch von anderen Faktoren wie den angeborenen Begabungen, der elterlichen Erziehung, dem sozio-ökonomischen Hintergrund allgemein bzw. dem persönlichem Fleiß, Ehrgeiz oder Selbstbewußtsein. Sofern Studenten hinsichtlich dieser Kriterien im Durchschnitt besser abschneiden als Nichtstudenten, würden erstere auch ohne ein Studium mehr verdienen als letztere. Ein Einkommensvergleich zwischen den beiden Gruppen führt in diesem Fall zu einer Überschätzung der monetären Erträge eines Studiums. Genau ließe sich das ausbildungsbedingte Mehreinkommen nur ermitteln, wenn man für eine Person einmal das Lebenszeiteinkommen mit und einmal ohne Studium berechnen und vergleichen könnte. Da dies aus einsichtigen Gründen nicht möglich ist, läßt sich

¹ In den Wirtschaftswissenschaften existieren unterschiedliche, einander jedoch nicht ausschließende Erklärungsansätze, worauf die ausbildungsbedingten Einkommensvorteile zurückgehen. Die Humankapitaltheorie vertritt die Auffassung, daß im Rahmen der Ausbildung kognitive, soziale oder psychomotorische Fertigkeiten vermittelt werden, die die individuelle Arbeitsproduktivität steigern. Dieser Produktivitätseffekt wird im Arbeitsmarkt durch ein höheres Einkommen honoriert (vgl. *Becker 1964; Schultz 1963*). Vertreter der Screening-Theorie hingegen betonen weniger die Auswirkungen der Ausbildung auf die Produktivität bzw. vertreten in einer extremen Variante der Screening-Theorie die Auffassung, daß die Produktivität allein von angeborenen Talenten bzw. dem sozio-ökonomischen Hintergrund abhängt und zum Ausbildungsbeginn bereits festliegt (vgl. *Arrow 1973; Layard/Psacharopoulos 1974; Stiglitz 1975*). Die Aufgabe formaler Ausbildung besteht bei dieser Blickweise lediglich bzw. vor allem darin, bereits vorhandene, unterschiedliche Fähigkeiten zu identifizieren und potentiellen Arbeitgebern durch Zensuren und Abschlüsse zu signalisieren. Auch wenn die beiden Ansätze verschiedene Auffassungen vertreten, *warum* formale Ausbildung einkommenssteigernd wirkt, sind sie sich einig, *daß* Ausbildung aus individueller Sicht vorteilhaft ist und das Einkommen positiv beeinflußt. Aus Sicht beider Theorien stellt der Ausbildungsnutzen einen privaten Vorteil dar.

weder aus Sicht der Wissenschaft noch aus der des einzelnen Studenten im nachhinein genau feststellen, wie groß der monetäre Studierenertrag ist. Aus demselben Grund kann auch die Höhe des ausbildungsbedingten Einkommensverzichts nicht exakt beziffert werden, denn dies würde ebenfalls die Kenntnis des Alternativeinkommens voraussetzen. Die Geschwister- und Zwillingsforschung ist noch am ehesten in der Lage, die anderen Einflußfaktoren zu isolieren und die Auswirkung unterschiedlicher Ausbildungswege auf das Einkommen zu ermitteln. Diesbezügliche Untersuchungen aus den USA kommen zu dem Ergebnis, daß eine Ausbildung auch nach Berücksichtigung der anderen Einflußfaktoren noch mit erheblichen Erträgen verbunden ist (vgl. *Altonji/Dunn 1996; Behrman et al. 1996*).

Bezüglich der nicht bei den Studenten, sondern bei der restlichen Gesellschaft anfallenden Vorteile werden gelegentlich soziale Vorteile und *externe Effekte in gemeinnützigen Berufen* (z.B. Ärzte, Lehrer, Pfarrer, Politiker) behauptet. Hierbei wird jedoch übersehen, daß Pfarrer oder Ärzte ihren Beruf freiwillig wählen und ausüben. Damit besitzen sie die Möglichkeit, andere von den Vorteilen ihrer Ausbildung auszuschließen. Außerdem sind Patienten oder Kirchenmitglieder ja auch bereit, für die erhaltenen Leistungen eine Gegenleistung zu erbringen (Krankenkassenbeiträge, Kirchensteuern etc.). Die Wertschätzung für die Tätigkeit eines Arztes schlägt sich in einer Zahlungsbereitschaft nieder und über eine entsprechende Entlohnung des Akademikers kommt es zur Internalisierung des vermeintlich externen Effekts, worauf Weiszäcker (1971) schon früh hingewiesen hat. Auch nach Einführung von Studiengebühren bestünden noch ausreichend Anreize für eine auf *gemeinnützige* Berufe vorbereitende Ausbildung. Dabei spielt es auch keine Rolle, daß z.B. das Gehalt eines Lehrers nicht direkt von den Schülern finanziert wird, sondern von den Steuerzahlern. Entscheidend ist allein, daß die Tätigkeit überhaupt mit einem Gehalt verbunden ist.

Selbst bei sogenannten *Exotenfächern* wie der Archäologie oder den Altertumswissenschaften überzeugt die Forderung nach dem Verzicht auf Studiengebühren zum Schutz dieser Disziplinen nicht. Solche Fächer haben durchaus ihre Berechtigung, da der Mensch ein kulturelles und geschichtliches Wesen ist. Auch wenn sich diese Disziplinen nicht direkt in Steigerungen des Bruttosozialprodukts niederschlagen, so tragen sie durch die Pflege des kulturellen Erbes zur allgemeinen Lebensqualität bei. Exotenfächer leben jedoch primär nicht davon, daß eine große Zahl junger Menschen diese Fächer unentgeltlich studiert und anschließend einer der Ausbildung nicht angemessenen Beschäftigung wie Taxifahren nachgeht, sondern davon, daß Studenten dieser Disziplinen nach ihrer Ausbildung auch eine adäquate Anstellung finden. Es wäre nicht nur sinnvoller, sondern zudem auch preiswerter, drei ausbildungsadäquat beschäftigten Anthropologen ein angemessenes Gehalt zu zahlen, das die Rückzahlung von Studiengebühren erlaubt, als zehn Studenten das Studium zu subventionieren, von denen

sieben später jedoch einer Tätigkeit nachgehen, die in keinem sinnvollen Zusammenhang zur Ausbildung steht.

Auch *Produktivitätseffekte auf Kollegen* (vgl. Weisbrod 1962, S. 118) erweisen sich bei genauerer Betrachtung nicht als externe Effekte. Gewiß kann sich eine Ausbildung nicht nur positiv auf die eigene Arbeitsproduktivität auswirken, sondern durch die Weitergabe von Wissen oder die Anleitung von Mitarbeitern auch auf die Produktivität Anderer. Gerade für Hochschulabsolventen besteht eine Hauptaufgabe oft darin, durch gutes Management die Leistungen vieler Mitarbeiter zu sichern und zu erhöhen. Aber auch hier gilt wieder, daß andere von den freiwillig erzeugten Produktivitätseffekten ausgeschlossen werden können. Unter Wettbewerbsbedingungen kann ein Unternehmen folglich einen Akademiker nur für sich gewinnen, wenn der von beiden Seiten antizipierte Produktivitätseffekt über ein entsprechend hohes Gehalt internalisiert wird.¹

Weisbrod (1964, S. 28-31) nennt als weitere Möglichkeit sozialer Ausbildungsvorteile *externe Effekte* im persönlichen Umfeld, die dadurch entstehen, daß Familie, Freunde oder Bekannte von dem Wissen ausgebildeter Personen profitieren. Auch hier gilt wiederum, daß das Wissen freiwillig weitergegeben wird und das Ausschlußprinzip anwendbar ist. Van Lith (1985, S. 25) weist darauf hin, daß Leistungen und Gegenleistungen eines Tauschs subtiler Natur sein können und nicht zwangsläufig monetärer Natur sein müssen. Sofern die ausgebildete Person im Gegenzug für die Weitergabe ihres Wissens Anerkennung, Prestige, Dankbarkeit oder andere nicht-materielle Gegenleistungen erhält, kommt es zur Internalisierung durch einen gegenseitig vorteilhaften Tausch im weiten Sinne. Ähnliches gilt für die *ausbildungsbedingte kulturelle Bereicherung der Gesellschaft*, auf die Hartmann (1973, S. 278 f.) verweist. Zunächst ist fraglich, ob individuelle Kultiviertheit tatsächlich vorrangig das Ergebnis höherer Bildung darstellt oder eher auf eine Prädisposition zurückgeht, die auch den Hochschulbesuch begünstigt hat. Hansen (1973, S. 332) betont, daß die Kultiviertheit außerdem nicht automatisch der gesamten Gesellschaft zugute kommt. Sofern diese Effekte auf die Gruppe der Hochschulabsolventen beschränkt

¹ Genau genommen fällt der Nutzen einer Hochschulausbildung nicht nur bei den Studenten an, sondern auch bei einem darüber hinausgehenden Personenkreis. Einen Vorteil von der Arbeit des Chemikers hat z.B. auch das Pharmaunternehmen, das mit dessen Hilfe Medikamente produziert. Von diesen profitieren wiederum die Patienten sowie die Ärzte, die die Medikamente verschreiben. Entscheidend ist jedoch, daß es sich hierbei nicht um externe Effekte, sondern eine "Kette" privater Vorteile handelt und daß diese Vorteile nicht automatisch der gesamten Gesellschaft zugute kommen. Da das Ausschlußprinzip anwendbar ist, kann jedes Glied in dieser Kette für seine Leistung eine Gegenleistung verlangen. Diese "Weitergabe" der Ausbildungsvorteile belegt gerade die *Funktionsfähigkeit des Marktes* und stellt keine Rechtfertigung für eine staatliche Bildungssubvention dar.

bleiben (weil z.B. Akademiker bevorzugt untereinander verkehren), geht kein externer Effekt auf die Gruppe der Nichtakademiker aus und nach Hansen sollten die Akademiker als Gesamtheit auch selbst für ihre Ausbildungskosten aufkommen. Sofern die Kultiviertheit der gesamten Gesellschaft zugute kommt, ist wiederum danach zu fragen, inwieweit damit Gegenleistungen wie gesellschaftlicher Einfluß, Bekanntheit oder Prestige verbunden sind und somit eher ein Tauschverhältnis vorliegt. Sollte tatsächlich die gesamte Gesellschaft von dieser Tätigkeit profitieren, dann hätte diese den Charakter eines öffentlichen Gutes wie die Grundlagenforschung. In diesem Falle wäre es sinnvoll, diese *Tätigkeit* staatlich zu finanzieren; eine Subvention der zu dieser Tätigkeit erforderlichen *Ausbildung* ist jedoch nicht erforderlich.

Weisbrod (1964, S. 95-99) und Hartman (1973, S. 281 f.) nennen als weiteren sozialen Ausbildungsvorteil *demokratiefördernde Effekte* wie geringerer Hang zu Dogmatismus, weniger Glaube an Gewalt als Mittel der gesellschaftlichen Veränderung, ausgeprägteres Verantwortungsgefühl oder steigende politische Partizipation. Sofern ein Studium solches Verhalten begünstigt und somit zumindest eine gewisse Subvention der Hochschulausbildung rechtfertigen könnte, wäre es jedoch im Sinne des demokratischen Gleichheitsideals angezeigt, in ähnlichem Umfang auch Mittel für die politische Bildung von Nichtakademikern bereitzustellen.

Kein überzeugendes Argument für die Subvention der Hochschulbildung ist der Umstand, daß Hochschulabsolventen ein *geringes Arbeitslosigkeits- oder Sozialhilferisiko* darstellen (vgl. Hansen/Weisbrod 1969, S. 38). Zum einen sollte dies im Falle der Arbeitslosenversicherung ggf. eher direkt durch geringere Versicherungsbeiträge honoriert werden. Zum anderen entspricht es gerade dem Charakter einer Versicherung, daß *gute* Risiken und *schlechte* Risiken gepoolt werden und dieselben Beiträge zahlen. Konsequenterweise wären zudem *alle* Tätigkeiten zu fördern, die das Arbeitslosigkeits- oder Sozialhilferisiko merklich reduzieren.

Auch wenn sich die vielfältigen Ausbildungsvorteile kaum quantifizieren lassen, dürften insgesamt die sozialen Vorteile eines Studiums im Vergleich zu den privaten vergleichsweise gering sein. Selbst wenn in einem gewissen Umfang von dem Studium auch soziale Vorteile ausgehen sollten, die zumindest eine Teilsubventionierung rechtfertigen könnten, dürften diese kaum die Größenordnung der derzeitigen Subventionen für Hochschulausbildung haben. *Der Umfang, in dem Steuerzahler derzeit die Ausbildung von Studenten finanzieren, läßt sich daher alloktionstheoretisch nicht rechtfertigen.* Im folgenden soll kurz betrachtet werden, mit welchen verteilungspolitischen Konsequenzen die unentgeltliche Hochschulausbildung verbunden ist.

2.2.3 Umverteilung von unten nach oben

Wie groß die private Rendite eines Studiums ist bzw., ob sie positiv ist und die Ausbildung somit ökonomisch lohnenswert war, läßt sich praktisch nicht genau feststellen. Zum einen können aus bereits erwähnten Gründen der ausbildungsbedingte Einkommensverzicht und die monetären Erträge des Studiums nicht genau ermittelt werden. Zum anderen sind zum Ausbildungsnutzen auch schwer quantifizierbare Vorteile wie die Konsumeffekte und die nicht-monetären Erträge des Studiums hinzuzuzählen, damit es nicht zu einer Unterschätzung des Gesamtnutzens kommt. Nicht-monetäre Komponenten wie die größere Selbstverwirklichung im Beruf dürften insbesondere bei den geisteswissenschaftlichen Studiengängen eine große Rolle spielen, wo die späteren Gehälter geringer sind als in den meisten anderen Fächern.

Unabhängig von der konkreten Höhe der Ausbildungsrendite führt die unentgeltliche Bereitstellung der Hochschulausbildung aber auf jeden Fall dazu, daß die private Rendite eines Studiums in einem Ausmaß erhöht wird, das allokationstheoretisch nicht zu rechtfertigen ist. Da das Lebenszeiteinkommen von Nichtakademikern durchschnittlich nur ca. zwei Drittel von dem der Akademiker beträgt (vgl. *Grüske 1994, S. 121*), bewirkt die Subvention des Hochschulstudiums aus Steuermitteln eine Umverteilung von den weniger Verdienenden hin zu den Besserverdienenden. Die durch die derzeitige Form der Hochschulfinanzierung verursachte Umverteilung von unten nach oben widerspricht der gängigen Vorstellung von distributiver Gerechtigkeit, der zufolge eine Umverteilung allenfalls von den Beziehern hoher Einkommen hin zu den Einkommenschwachen stattfinden sollte. Kostendeckende Studiengebühren bei gleichzeitigen Steuersenkungen im Umfang der bisherigen staatlichen Ausgaben für die Hochschulausbildung würden die Hochschulabsolventen netto belasten, die restlichen Steuerzahler entlasten und insgesamt die Umverteilung im Rahmen des Hochschulsystems beenden.¹ *Entgegen weit verbreiteter Vorurteile leisten Studiengebühren einen Beitrag zu einer gerechteren Verteilung von Steuerlasten und Einkommensvorteilen sowie zu einer sozialpolitisch oft erwünschten gleichmäßigeren Einkommensverteilung.*

¹ Hochschulen könnten von kostendeckenden Gebühren abweichen, sofern Spendengelder zur Subventionierung der Studenten zur Verfügung stehen. Verteilungspolitisch wäre eine solche Subventionierung von Studierenden nicht zu beanstanden, da Spenden an die Hochschulen im Unterschied zu Steuern freiwillige Zahlungen darstellen. Wenn im folgenden von kostendeckenden Studiengebühren die Rede ist, meint dies vor allem, daß keine staatlichen Zwangsabgaben wie Steuern zur Finanzierung der Hochschulausbildung verwendet werden sollen.

2.2.4 Startchancengerechtigkeit und Vorfinanzierung von Studiengebühren

Obwohl - wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben - ein Versagen von Bildungsmärkten grundsätzlich nicht zu befürchten ist, könnte es zu einem indirekten Marktversagen im Bildungsbereich kommen, wenn ein talentierter und motivierter Studieninteressent aus einkommensschwachen Verhältnissen von einem Studium absehen muß, weil weder das eigene Einkommen oder ersparte Vermögen noch das der Eltern ausreicht, um kostendeckende Studiengebühren zu bezahlen und der Studierwillige auch keinen ausreichenden Zugang zu privaten Ausbildungskrediten hat. Studenten aus einkommensschwachen Verhältnissen können keine umfangreichen materiellen Sicherheiten vorweisen, die häufig Voraussetzung für den Erhalt eines privaten Kredits sind. Es könnte daher vorkommen, daß der private Kapitalmarkt nicht im wünschenswerten Maße Kreditmöglichkeiten für Ausbildungszwecke bereitstellt. Sofern motivierte und talentierte Studenten aus einkommensschwachen Verhältnissen dadurch vom Studium ausgeschlossen werden, würde dies eine Verletzung der Startchancengerechtigkeit bedeuten.

Sollte der private Kapitalmarkt hinsichtlich der Bereitstellung von Ausbildungskrediten nicht optimal funktionieren, wäre dies eine Rechtfertigung für die staatliche Sicherstellung von Vorfinanzierungsmöglichkeiten für Studiengebühren. Von zweitrangiger Bedeutung ist dabei, ob der Staat über eine eigene Bank selbst Darlehen vergibt oder lediglich gegenüber privaten Kreditinstituten Ausfallbürgschaften für Bildungsdarlehen übernimmt (vgl. auch *Schmidt 1984, S. 167*). Möglich wäre zudem, daß die Rückzahlung des Darlehens erst ab einem bestimmten Mindesteinkommen einsetzt und die Höhe der Rückzahlungsraten sich nach der Einkommenshöhe richtet. Dadurch würden die Studenten vor dem Risiko geschützt, trotz geringen Einkommens hohe Schulden zurückzahlen zu müssen, da sich der Rückzahlungsplan an die individuelle Zahlungsfähigkeit anpaßt (vgl. auch *Krueger/Bowen 1993*). Sofern Studenten ihre Verbindlichkeiten nicht (vollständig) begleichen können, könnten die Verluste vom Staat übernommen werden. Dies wäre gewissermaßen der *Preis* für die Garantie der Startchancengerechtigkeit. Die Kosten für *einige* Darlehensausfälle dürften jedoch immer noch deutlich geringer sein als die Kosten der bisherigen Subventionierung *aller* Studenten.

2.3 Allokative Effizienz

2.3.1 Abbau von Verschwendung

Neben ihren positiven Implikationen für die Verteilungsgerechtigkeit führen Studiengebühren auch zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtssteigerungen durch

sorgfältigere Ausbildungsentscheidungen (vgl. auch *Tietzel et al. 1998, S. 149-152; Schmidt 1984, S. 161-163*). Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß in den meisten Fällen der Investitionscharakter des Studiums im Vordergrund stehen dürfte. Solange ein Studium unentgeltlich ist, vergleichen Studenten bei ihren Bildungs- bzw. Investitionsentscheidungen verständlicherweise den Nutzen eines Studiums nicht mit den *gesamten* Ausbildungskosten (also inklusive der bislang von den Steuerzahlern getragenen Kosten), sondern nur mit den *privaten* Kosten (d.h. vor allem mit dem Einkommensverzicht). Dadurch erscheint die Ausbildungsrendite aus Sicht des einzelnen Studenten größer als sie bei Berücksichtigung aller Kosten und aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive eigentlich ist. Dies führt zu Verzerrungen zwischen vielfältigen Investitionsmöglichkeiten: Sachkapitalinvestitionen werden gegenüber Humankapitalinvestitionen diskriminiert; teure, formale Ausbildung gewinnt an Attraktivität gegenüber der beruflichen Ausbildung oder dem on-the-job-Training; das kostenintensive Universitätsstudium wird gegenüber dem preiswerteren Fachhochschulstudium verlockender und teure Fächer wie Medizin oder die Naturwissenschaften werden stärker nachgefragt als dies sonst der Fall wäre. Außerdem verleitet das unentgeltliche Studium solche Studenten, die sich über ihre Zukunftspläne noch nicht ganz im Klaren sind, eher zum Beginn eines für die Gesellschaft kostspieligen *Parkstudiums*. Als Folge der verzerrten Preisstruktur kommt es zu einer Verschwendung knapper Ressourcen, da die Nachfrage nach der Ausbildung über den Punkt hinausgeht, wo der Ausbildungsnutzen noch die Kosten übersteigt. Mittels zentraler Zulassungsbeschränkungen wird zwar versucht, die Übernachfrage zu begrenzen; Zugangsbeschränkungen sind zur Vermeidung von Verschwendung jedoch nur beschränkt tauglich, da vor der Verhängung eines Numerus Clausus die Hochschulen zunächst gezwungen sind, Studierwillige bis an die Grenzen der Hochschulbelastbarkeit aufzunehmen.

Kostendeckende Studiengebühren korrigieren das bisherige mangelhafte Teilkostenkalkül, indem sie die insgesamt anfallenden Ausbildungskosten mit den privaten Kosten in Einklang bringen. Teure Ausbildungen werden dadurch nicht automatisch unattraktiv, lohnen sich allerdings - wie jede entgeltspflichtige Ausbildung - nur noch dann, wenn den hohen Kosten auch ein entsprechend hoher Nutzen gegenübersteht. Wann immer ein bestimmtes Berufsziel durch unterschiedliche Ausbildungen erreicht werden kann, dürfte zudem der preiswertere Ausbildungsgang den Vorzug erhalten. Durch Studiengebühren wird es für Studenten *teurer*, am Bedarf des Arbeitsmarkts vorbeizustudieren und es kommt zu einer verbesserten Abstimmung von Ausbildungs- und Beschäftigungssystem. Sofern Studienbewerber bzw. die über ihre Aufnahme entscheidenden Hochschulen den individuellen Ausbildungsnutzen richtig antizipieren, werden *Fehlinvestitionen vermieden*, die bisher privat noch lohnend waren, nicht jedoch auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Der zu erwartende *Rückgang der Nachfrage nach teuren Ausbildungsangeboten* würde außerdem ohne staatlichen

Dirigismus zu einer *Aufwertung der dualen Ausbildung und der Fachhochschulen* führen. Nicht zuletzt würden in einem System kostendeckender Studiengebühren *zentrale Zulassungsbeschränkungen überflüssig* und die *Unterfinanzierung der Hochschulen fände ein Ende*, da unabhängig von der Gesamtzahl der Studenten jeder Student ausreichende Ressourcen für seine Betreuung mitbrächte.

Diese Wirkungen stellen sich jedoch nur ein, wenn die Studiengebühren auch wirklich den Ausbildungskosten entsprechen. Da die Kosten eines Studiums nicht in erster Linie von der Verweildauer an der Hochschule, sondern von der Beanspruchung der Hochschulen abhängen, wäre es erstens sinnvoll, die Studiengebühren nicht nach Semestern, sondern nach dem Umfang der in Anspruch genommenen Leistungen (z.B. Zahl der belegten Kurse oder abgelegten Prüfungen) zu erheben. Zweitens müßten in teuren Fächern auch die Studiengebühren entsprechend hoch sein,¹ und drittens sollten im Interesse der Gleichstellung von Sach- und Humankapitalinvestitionen die Darlehen zur Vorfinanzierung der Studiengebühren mit einem marktüblichem Zinssatz versehen werden. An eine Humankapitalinvestition sind dieselben Maßstäbe anzulegen wie an jede andere Investition: Erst wenn eine Investition die Investitionskosten inklusive der Vorfinanzierungskosten erwirtschaftet, hat sie sich rentiert und stellt einen Wohlfahrtsgewinn dar.

2.3.2 Leistungssteigerung durch Studiengebühren und Wettbewerb

Die Effizienz und Innovationsfreudigkeit der Hochschulen dürfte deutlich zunehmen, wenn Studiengebühren durch *Wettbewerb um Studenten* und eine *Ausweitung der Hochschulautonomie* ergänzt würden. Bisher haben die Hochschulen eher schwache Anreize, sich um Studenten zu bemühen: Der Großteil der Studenten wird von der Zentralvergabestelle für Studienplätze (ZVS) gleichmäßig und vor allem nach dem Kriterium der Wohnortnähe auf die Hochschulen verteilt. Gute Ausbildungsangebote werden nicht durch die Zuweisung von mehr

¹ Ein schlechtes Beispiel stellt insofern Australien dar, wo im Jahr 1989 zunächst Einheitsstudiengebühren eingeführt wurden, seit dem Jahr 1996 die Gebühren jedoch nach Fächern differenziert sind. Um die Nachfrage nach bestimmten Fächern wie den krankenpflegerischen Berufsausbildungen zu steigern, wurden für diese Fächer die niedrigsten Gebühren erhoben, während in preiswerteren Fächern wie den Wirtschafts- oder Rechtswissenschaften die Gebühren deutlich höher waren (vgl. *Chapman 1997*). Dieses Vorgehen führt - neben einer Umverteilung zwischen Studenten unterschiedlicher Fächer - tendenziell zur Übernachfrage nach eigentlich teuren und zur Unternachfrage nach eigentlich preiswerteren Fächern. Zur Stärkung der krankenpflegerischen Berufe wäre es sinnvoller, die Gehälter in diesem Bereich angemessen zu erhöhen und auf diesem Wege sicherzustellen, daß trotz kostendeckender Studiengebühren solche Ausbildungsgänge für eine ausreichend hohe Zahl junger Menschen attraktiv sind.

oder überdurchschnittlichen Studenten belohnt, schlechte Angebote werden kaum sanktioniert. Die bisherige Verteilungspolitik der ZVS sorgt dafür, daß bei mangelnder Ausbildungsqualität und Betreuung der Studierenden eine Hochschule eine größere Zahl von Studenten hat, als dies unter Wettbewerbsbedingungen der Fall wäre. Im Anschluß an die Verteilung durch die ZVS ist der Anreiz relativ groß, sich wenig um die zugewiesenen Studenten zu kümmern und die dadurch eingesparte Zeit für andere Zwecke wie z.B. die Forschung zu verwenden, da sich die finanziellen Zuweisungen an die Hochschulen bislang vor allem nach den Studentenzahlen und nicht nach der Ausbildungsqualität richten.

Können sich die Studenten ihre Hochschule frei auswählen, dann haben die Hochschulen wesentlich größere Anreize, sich mittels hoher Ausbildungsqualität um die Studenten zu bemühen: Überdurchschnittliche Studenten machen die Hochschule für gute Wissenschaftler attraktiver, da erstere die Forschungsarbeit durch Diskussion oder Mitarbeit im Rahmen der Ausbildung befruchten können. Gute Studenten gelangen nach dem Studium auch häufiger in einflußreiche Positionen. Dies fördert die Hochschulreputation, erleichtert die Rekrutierung talentierter Studenten und Wissenschaftler und wirkt sich außerdem positiv auf den Zugang von Forschungsaufträgen und Berater- oder Gutachtertätigkeiten aus. Studiengebühren verstärken diese Leistungsanreize deutlich, weil eine Hochschule mit schlechten Leistungen neben abnehmenden Bewerberzahlen auch einen Einnahmenrückgang riskiert. Auf Dauer kann dies zu Verlusten oder gar dem Ausscheiden aus dem Markt führen.¹ Besonders groß sind die Anreize zu hoher Ausbildungsqualität, wenn jede Hochschule ihre Studiengebühren *individuell* festlegen kann, denn dann können Einnahmen und Forschungsmöglichkeiten nicht nur über eine Erhöhung der Studentenzahlen, sondern auch über eine Steigerung der Ausbildungsqualität bei konstanten Studentenzahlen verbessert werden. Wenig Grund besteht zu der Befürchtung, daß Hochschulen diese Freiheit zur Erhebung ungerechtfertigt hoher Gebühren mißbrauchen würden. In einem wettbewerblichem System haben die Studenten schließlich die freie Wahl zwischen vielen Hochschulen und achten auf das Preis-Leistungs-Verhältnis. Sehr hohe Studiengebühren lassen sich unter solchen Rahmenbedin-

¹ Wettbewerb *zwischen* den Hochschulen verstärkt außerdem den Wettbewerb und die Leistungshonorierung *innerhalb* der Hochschulen. Um sich neben der Konkurrenz behaupten zu können und die Abwanderung der Leistungsträger zu verhindern, dürften die Hochschulen jene Mitarbeiter besonders belohnen, die überdurchschnittlich zur Wettbewerbsposition der Hochschule beitragen. Eine leistungsorientierte Bezahlung oder Ausstattung von Lehrstühlen und Instituten wirkt jedoch nicht nur leistungsfördernd, sondern führt auch zu mehr *hochschulinterner* Verteilungsgerechtigkeit.

gungen auch nur bei entsprechend hoher Ausbildungsqualität und Reputation durchsetzen.¹

Wie sehen die konkreten Effizienzvorteile aus, die von einem wettbewerblichen Hochschulsystem mit Studiengebühren zu erwarten sind? Zunächst werden die Hochschulen zur *Kostenminimierung* und zum Abbau von Verschwendung gedrängt, denn überflüssiger Aufwand, der nicht zur Ausbildungsqualität beiträgt, gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit und die Einnahmen der Hochschule. Dies betrifft überflüssige Ausbildungsbestandteile ebenso wie ineffiziente Verfahrensabläufe oder Organisationsstrukturen. Im Interesse ihrer Wettbewerbsposition haben die Hochschulen ferner starke Anreize zu *Innovationen*: Hochschulen werden ihre Angebote stärker an den Bedürfnissen der Studenten ausrichten, auf veränderte Anforderungen wird schneller reagiert, Fehlentwicklungen werden zügig korrigiert und Mängel müssen im Wettbewerb rasch abgestellt werden. Weizsäcker (1971, S. 546) hat diesen Effekt treffend als *Permanenz der Reform* bezeichnet. Jene *first mover*, die auf neue technologische Chancen oder auf Bedürfnisse von Studenten und deren potentiellen Arbeitgebern umgehend mit der Bereitstellung neuer Angebote reagieren, werden für ihre Innovationsleistung mit einem Wettbewerbsvorsprung belohnt.

Ferner ist bei Wettbewerb und Hochschulautonomie mit einer *Ausdifferenzierung der Bildungsangebote* zu rechnen. Dies betrifft insbesondere Inhalte, Methoden der Stoffvermittlung, Dauer und Abschlüsse der Studiengänge. Sobald ein gewisser Mindestbedarf an einem bestimmten Ausbildungsangebot besteht, dürfte sich dafür auch ein Anbieter finden. Je größer der Bedarf ist, um so mehr Anbieter werden darauf reagieren. Da eine moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft durch ein hohes Maß an Arbeitsteilung und Spezialisierung geprägt ist, ist eine Ausdifferenzierung der Ausbildungsangebote zu begrüßen. Übertrieben ist die Befürchtung, dieser Ausdifferenzierungsprozeß führe zu *atomistischem Chaos* oder einem *Provinzialismus*, bei dem alle Hochschulen völlig Unterschiedliches anbieten. Da sich viele Studenten die Option eines Hochschulwechsels offen halten möchten, und Arbeitgeber daran interessiert sind, einen

¹ Nach Hochschulqualität differenzierte Studiengebühren besitzen einen weiteren Effizienzvorteil: Einheitliche Studiengebühren innerhalb eines Studienfaches können dazu führen, daß für einige potentielle Studenten die Ausbildung bereits zu teuer ist und damit nicht mehr lohnt, während für andere Studenten aufgrund ihrer hohen Motivation, ihres beruflichen Ehrgeizes oder ihrer Begabung auch eine teurere Ausbildung noch lohnend wäre bzw. ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis offerieren würde. Eine Abweichung von Einheitsstudiengebühren bewirkt, daß sich für insgesamt mehr junge Menschen ein Studium lohnt bzw. daß eine größere Zahl eine Ausbildung mit individuell optimaler Kostenintensität erhält. Auf den ersten Blick mag diese Überlegung elitär erscheinen; durch das parallele Angebot von Ingenieurstudiengängen oder BWL an Hochschulen und Fachhochschulen wird genau diesen Effizienzüberlegungen jedoch heute schon in beachtlichem Umfange Rechnung getragen.

Hochschulabschluß mit dem Abschluß anderer Hochschulen vergleichen zu können, sind die im Wettbewerb stehenden Hochschulen angehalten, auch ein gewisses Maß an Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Im Wettbewerb dürfte sich von selbst ein optimales Verhältnis von Vergleichbarkeit und Vielfalt bilden, das sich ex ante und theoretisch jedoch nicht bestimmen, sondern nur durch den *Wettbewerb als Entdeckungsverfahren* (Hayek 1968) herausfinden läßt.

Kostenminimierung, Innovationsfreudigkeit und Ausdifferenzierung der Ausbildungsangebote sind jedoch nur in dem Maße zu erwarten wie Hochschulen auch über echte Autonomie verfügen. Wettbewerb funktioniert immer nur so gut, wie die Marktakteure über ausreichende Handlungsfreiheit verfügen. Das heißt insbesondere: Freiheit hinsichtlich der Ausgestaltung, Inhalte, Länge und Abschlüsse von Studiengängen; möglichst wenig Vorgaben an die Hochschulen bezüglich der Entscheidungs- und Organisationsstrukturen; größere Finanzautonomie der Hochschulen und insbesondere mehr Flexibilität bei der Festlegung von Ausstattungsmitteln und Gehältern.

Zugegebenermaßen ist auch ein Bildungsmarkt - wie jeder Markt - nicht vor Fehlentscheidungen gefeit. Einzelne Universitäten bieten möglicherweise Studiengänge an, die nicht angenommen werden, und Studenten könnten Studienentscheidungen treffen, die sich im Nachhinein als verkehrt erweisen. Der Markt trägt jedoch zu einer zunehmenden Verbesserung der Entscheidungsprozesse bei: Wo Akteure für ihre Handlungen auch die - unter Umständen sehr kostspielige - Verantwortung tragen, stellen sich schnell Lerneffekte ein bzw. Studenten und Hochschulen werden angesichts dessen ihre Entscheidungen von vornherein sorgfältiger treffen.

2.4 Ideale Studiengebühren

Ideale Studiengebühren, die den bisherigen Überlegungen zur Verteilungsgerechtigkeit und allokativen Effizienz gerecht würden, sähen zusammenfassend folgendermaßen aus:

- Da sich nur wenig Hinweise auf externe Effekte der Hochschulausbildung finden, sollten die Studiengebühren *kostendeckend* bzw. annähernd kostendeckend sein und neben den Ausgaben für Personal und Sachmittel auch die Investitionen in Gebäude, Anlagen und Geräte abdecken.¹ Kostenorientierte

¹ Da sich externe Effekte der Hochschulbildung empirisch nicht exakt identifizieren oder gar quantifizieren lassen, muß über ihre Höhe und Berücksichtigung letztlich politisch entschieden (continued...)

Gebühren implizieren zugleich *nach Fächern differenzierte Studiengebühren*.

- Aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit und zur Beendigung der Umverteilung von unten nach oben wären konsequenterweise die *bisherigen lehrbezogenen Hochschulausgaben des Staates zu streichen*. Entweder sollten die Steuerzahler um diesen Betrag entlastet werden oder die eingesparten Mittel sollten für Zwecke verwendet werden, die allen Steuerzahlern zugute kommen; dazu zählt neben anderem auch die Grundlagenforschung der Hochschulen.
- Um den Wettbewerb zwischen den Hochschulen bestmöglich zu stimulieren und unterschiedlichen Ausbildungseignungen und -präferenzen entsprechen zu können, sollten die Hochschulen *nach Hochschulqualität und -reputation differenzierte Studiengebühren* erheben können.
- Wettbewerb in der Lehre stellt sich jedoch erst ein, wenn die *Studenten selbst ihre Hochschule und die Hochschulen selbst ihre Studenten auswählen*; bestmögliche Wettbewerbsergebnisse erfordern außerdem umfassende *Hochschulautonomie*.
- Zur Wahrung der Chancengerechtigkeit sollten bedürftige Studenten die *Möglichkeit zur Vorfinanzierung von Studiengebühren und Lebenshaltungskosten* erhalten. Zu diesem Zweck erteilte Darlehen sind mit einem *marktüblichem Zinssatz* zu versehen.

Es dürfte nicht sonderlich erstaunlich sein, daß sich Ökonomen aus Gründen der Allokationseffizienz und der Verteilungsgerechtigkeit bereits seit Jahrzehnten für Studiengebühren aussprechen.¹ Bemerkenswert ist jedoch, daß auch Studenten Studiengebühren nicht völlig ablehnend gegenüberstehen. So kommt eine im Februar 1998 im Auftrag des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) durch-

¹(...continued)

werden. Wie die Plausibilitätsüberlegungen zum Umfang sozialer Vorteile gezeigt haben, dürften jedoch die mit der Existenz von externen Effekten begründeten Subventionen allenfalls einen geringen Teil der Ausbildungskosten ausmachen und selbst in diesem Falle die Studiengebühren noch nahezu kostendeckend sein.

¹ Vgl. z.B. Friedman (1962), Buchanan/Devletgolou (1970), Weizsäcker (1971), Kuna (1980), Schmidt (1984), van Lith (1985), Woll (1992), Dinges et al. (1993), Richter/Eufinger (1993), Grüske (1994), Holtzmann (1994), Ewers (1996), Straubhaar (1996), Richter/Wiegard (1998) und Tietzel et al. (1998). Zum Teil gehen die Empfehlungen der Autoren nicht so weit wie die hier formulierten, teilweise werden aber auch nicht alle hier behandelten Aspekte der Ausgestaltung von Studiengebühren angesprochen.

geführte Befragung repräsentativ ausgewählter Studenten zu dem Ergebnis, daß 47 % der Befragten Studiengebühren von 1.000 DM pro Semester befürworten, sofern die Gebühren direkt den Hochschulen zugute kämen und Studenten dafür Darlehen aufnehmen könnten, die erst nach dem Studium und ab Überschreiten einer gewissen Einkommensgrenze zurückzuzahlen wären (vgl. *Forsa 1998, S. 5*).¹

3 Bewertung der Studiengebühren

3.1 Die Regelungen der Länder

Wie sind vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen die Studiengebühren in Baden-Württemberg, Sachsen und Berlin zu beurteilen? Einen merklichen *Beitrag zu größerer Verteilungsgerechtigkeit* stellen sie in keinem der Fälle dar. Die erhobenen Gebühren liegen deutlich unter den Kosten der Hochschulbildung und besitzen eher symbolischen Charakter. Die breite Allgemeinheit kommt weiterhin für die materiellen und immateriellen Vorteile der Hochschulabsolventen auf - die Umverteilung per Bildungssystem bleibt bestehen. Außerdem ist das Erststudium in Sachsen vollständig und in Baden-Württemberg zum größten Teil von den Gebühren ausgenommen, obwohl von diesem ein stärkerer einkommenserhöhender Effekt ausgehen dürfte als von einem Zweitstudium. Immerhin wird durch das baden-württembergische *Bildungsguthaben* zumindest auf den Subventionscharakter des unentgeltlichen Hochschulstudiums hingewiesen. Auch die *Finanzsituation der Hochschulen* wird sich nicht deutlich oder gar nicht verbessern, weil die Gesamteinnahmen aus Studiengebühren vergleichsweise gering sind bzw. in Berlin im selben Umfang die Landeszuweisungen an die Hochschulen gekürzt wurden. Da die Studiengebühren in allen drei Ländern nicht durch eine Vorfinanzierungsmöglichkeit ergänzt wurden, kommt die *Chancengerechtigkeit* bislang grundsätzlich zu kurz. Angesichts der derzeitigen Höhe der zu leistenden Zahlungen bzw. der Anzahl der davon Betroffenen dürfte die Gefährdung der Chancengleichheit zwar noch relativ gering sein, prinzipiell trifft der Vorwurf einer sozial unausgewogenen Regelung jedoch zu. Eine Ausweitung bzw. Erhöhung von Studiengebühren sollte daher durch eine Vorfinanzierungsmöglichkeit ergänzt werden. So könnte zumindest ein Teil des zu erwartenden politischen Widerstandes gegen Studiengebühren vermieden werden.

¹ Diese studentische Zustimmung sollte jedoch nicht überbewertet werden: Studiengebühren von 1.000 DM sind von einer Kostendeckung noch deutlich entfernt und die 1.000 DM scheinen eher als eine Zusatzfinanzierung für die Hochschulen und nicht als ein Ersatz für staatliche Mittel gemeint.

Angesichts der moderaten Höhe der Studiengebühren ist auch kein spürbarer *Rückgang der Nachfrage nach Hochschulbildung* zu erwarten. Solange zwischen den Gesamtkosten des Studiums und den von den Studierenden selbst zu tragenden Kosten eine beträchtliche Differenz fortbesteht, ist auch mit einer Übernachfrage nach Hochschulbildung zu rechnen. An der Notwendigkeit von zentralen Zulassungsbeschränkungen ändern die eingeführten Gebühren kaum etwas. Auch eine *sparsamere Beanspruchung der Hochschulressourcen* wird durch die eingeführten Studiengebühren kaum erreicht, da sich die Gebühren in allen drei Ländern nach Zeiteinheiten (Semestern) und nicht nach dem Umfang der Hochschulbeanspruchung richten. Studiengebühren für Langzeitstudenten wie in Baden-Württemberg sind nicht automatisch geeignet, eine unangemessen hohe Hochschulbeanspruchung auf Kosten der Allgemeinheit auszuschließen: Ein fleißiger Student, der innerhalb von 12 Semestern über das Pflichtprogramm eines Studiengangs noch eine Vielzahl weiterer Kurse belegt, beansprucht mehr knappe Ausbildungsressourcen als eine Studentin, die nur das Pflichtprogramm absolviert, dafür aber (z.B. aufgrund der Erziehung von Kindern) 14 Semester benötigt. Studiengebühren für Langzeitstudenten sind nur von begrenzter Wirksamkeit, sind nicht zwingend erforderlich und widersprechen zudem dem Leitbild einer freiheitlichen Gesellschaft: Kostendeckende Studiengebühren, die nach beanspruchten Leistungen erhoben werden, begrenzen die Verschwendung knapper Ressourcen wesentlich effektiver und erlauben erwachsenen Menschen zugleich eine individuelle Ausbildungs- und Lebensgestaltung.¹

Auch der von den eingeführten Studiengebühren zu erwartende Beitrag zur *Leistungssteigerung* ist als eher gering einzuschätzen. Die Studenten werden einseitig finanziell belastet, ohne darüber entscheiden zu können, welche Hochschule ihre Ressourcen erhalten soll. In Berlin werden schlechte Hochschulen nicht sanktioniert und gute nicht belohnt. Die baden-württembergische Regelung zielt immerhin darauf ab, Leistungen einzelner Hochschulen zu honorieren. Die Definition der Leistungskriterien bleibt hier jedoch dem Staat vorbehalten. Außerdem dürfte der im Vergleich zu den gesamten Hochschulbudgets nur geringe Betrag der zu verteilenden Studiengebühren für die baden-württembergischen Hochschulen nur einen schwachen Leistungsanreiz darstellen.

¹ Studiengebühren für Langzeitstudenten sind letztlich auch mit erheblichen praktischen Problemen verbunden. In Baden-Württemberg wird eine *Härtefallklausel* erwogen, um der besonderen Lage von behinderten oder chronisch kranken Studenten Rechnung zu tragen. Dies wird sehr wahrscheinlich dazu führen, daß eine Vielzahl von Studenten unter Verweis auf *besondere Umstände* auf eine Gebührenbefreiung besteht. Es ist jedoch nicht klar, wie die Hochschulverwaltung darüber entscheiden soll, was *berechtigte* Gründe für ein längeres Studium sind oder nicht.

3.2 Novellierung des Hochschulrahmengesetzes

Eine optimale Wirkung können Studiengebühren erst entfalten, wenn der Wettbewerb zwischen den Hochschulen zunimmt und die Hochschulen auch mehr Handlungsfreiheit erhalten. Daher spielt das novellierte Hochschulrahmengesetz eine große Rolle hinsichtlich der Frage, zu welchen Effizienzwirkungen Studiengebühren in der Realität tatsächlich führen können. Die Wahlmöglichkeiten der Studenten und damit auch der Wettbewerb der Hochschulen erfahren durch das neue HRG eine Ausweitung: In den ZVS-verwalteten Studiengängen sollen zukünftig bis zu 25% der Studienplätze nicht mehr nach der Wohnortnähe oder sozialen Gesichtspunkten vergeben werden, sondern nach der Abiturnote. Dies erhöht die Konkurrenz um gute Studenten. Langfristig sollten sich jedoch alle Studenten ihre Hochschule selbst aussuchen können und die Hochschulen selbst ihre Studenten auswählen. Auch die Ausbildungsvielfalt ist von der HRG-Novelle betroffen. Entfallen ist die Verpflichtung zur Erstellung bundesweiter Rahmen-Prüfungsordnungen, die bisher dafür sorgten, daß die inhaltliche Ausgestaltung eines Studiengangs an allen Hochschulen relativ ähnlich war. Ferner erhalten die Hochschulen die Möglichkeit, neben den bisherigen Abschlüssen auch Bachelor-Abschlüsse (3 bis 4 Jahre Regelstudienzeit) und Master-Abschlüsse (1 bis 2 Jahre Regelstudienzeit) zu verleihen.

Eine der bemerkenswertesten Reformen ist der Verzicht des neuen HRG auf die detaillierte Regelung der Organisation und Verwaltung der Hochschulen: Die Paragraphen zu Leitung der Hochschule, Fachbereichen sowie zentralen Kollegialorganen wurden gestrichen. Dies eröffnet die Möglichkeit, Entscheidungskompetenzen auf die Hochschul- oder Fachbereichsleitung zu übertragen und die Gruppengremien stärker auf Beratungs- und Kontrollfunktionen zu beschränken. Zusätzlich können Kompetenzen, die bisher bei den Hochschulen selbst oder den Länderministerien angesiedelt sind, auf Gremien mit hochschulexternen Personen übertragen werden. Des weiteren schafft die HRG-Novelle die Voraussetzung für eine Übertragung der Ernennungszuständigkeit für Professoren auf die Hochschulen.

Mit dieser umfangreichen Deregulierung zieht sich der Bund weitgehend aus der Ausgestaltung der Hochschulen zurück und schafft die Voraussetzung für eine Ausweitung der Hochschulautonomie. Nun kommt es entscheidend darauf an, daß auch die Länder auf Teile ihrer Regelungskompetenz verzichten, ihre Landeshochschulgesetze verschlanken und die durch das HRG eröffneten Handlungsspielräume an die einzelnen Universitäten und Fachhochschulen weitergeben. Nutzen einige Länder diese neuen Freiräume geschickt und zum Vorteil ihrer Hochschulen, könnte dies auch andere Länder unter Reformdruck setzen. Einen begrüßenswerten Schritt in diese Richtung hat das Land Berlin gemacht, das - wohl im Hinblick auf die zu erwartende HRG-Novelle - bereits im März

1997 eine Erprobungsklausel beschloß. Diese ermöglicht zur Erprobung neuer Leitungs-, Organisations- und Finanzierungsmodelle zeitlich befristete Abweichungen von ca. 70 Paragraphen des Berliner Hochschulgesetzes, die u.a. die Studienordnungen und -abschlüsse, die Hochschulleitung und die Fachbereichsdekane sowie die Rolle der Hochschulgremien (Akademischer Senat, Kuratorium, Konzil) betreffen.

4 Resümee

Einerseits gehen die bislang eingeführten Studiengebühren nicht weit genug: Sie liegen deutlich unter den tatsächlichen Ausbildungskosten, differenzieren weder nach Studienfächern noch nach Qualität und Reputation der Hochschulen und betreffen außerdem nur einen Teil der Studenten. Die Umverteilung per Bildungssystem bleibt bestehen, an der Übernachfrage nach Hochschulbildung und der Notwendigkeit zentraler Zulassungsbeschränkungen ändert sich nichts, und Unterfinanzierung und Überfüllung der Hochschulen dauern fort. Andererseits gehen die eingeführten Studiengebühren bereits zu weit, da sie die Frage der Vorfinanzierungsmöglichkeiten von Studiengebühren ignorieren und so den Vorwurf der sozialen Unausgewogenheit und die Opposition gegen Studiengebühren fördern. Mit den eingeführten Gebühren mag zwar ein erster Fuß in die Tür gesetzt worden sein, weitere Schritte sollten dem Aspekt der Startchancengerechtigkeit jedoch mehr Beachtung schenken. Außerdem bleiben die Hochschulautonomie sowie die studentischen Wahlmöglichkeiten vorerst gering. Hier sind die Länder gefordert, zum einen die vom HRG eröffneten Freiräume an die Hochschulen weiterzugeben und zum anderen die zentrale Verteilung der Studenten durch die ZVS abzuschaffen.

Einer der wichtigsten Aspekte der HRG-Novelle ist, daß in dem Gesetz entgegen der Forderungen der Bundesratsmehrheit kein bundesweites Verbot von Studiengebühren festgeschrieben wurde. Damit können einzelne Länder zu Vorreitern in Sachen Studiengebühren werden, denn Studiengebühren im Alleingang eines Landes sind nicht zwangsläufig ausgeschlossen. Werden die Landeszuweisungen an die Hochschulen *nicht gekürzt* und die Studiengebühren den Hochschulen als *zusätzliche Einnahmen* überlassen, würde sich die finanzielle Ausstattung der Hochschulen verbessern. Gelingt es den Universitäten und Fachhochschulen, diese Ausstattungsverbesserung in eine bessere Ausbildung umzusetzen und außerdem die höhere Ausbildungsqualität gegenüber der Öffentlichkeit auch zu kommunizieren, könnte dies anstatt zu Protesten auch zur Anziehung von Studenten führen, sofern diese ihren Studienort wählen können. Umsichtige Studenten berücksichtigen nicht allein den Preis, sondern auch das Preis-Leistungs-Verhältnis. Letzteres kann an einer Hochschule mit Studiengebühren durchaus besser sein als einer unentgeltlichen, aber schlechter ausgestatteten Hochschule.

Studiengebühren bei gleichzeitiger *Senkung* der staatlichen Zuweisungen an die Hochschulen (wie hier gefordert) dürften allerdings kaum im Alleingang eines Landes durchsetzbar sein. Hier ist mit dem Widerstand bzw. der Abwanderung von Studenten zu rechnen. In diesem Falle schiene es sinnvoller, wenn die Befürworter einer Beteiligung der Studenten an den Ausbildungskosten versuchten, weitere Promotoren für dieses Anliegen zu finden und das Thema Studiengebühren in eine bundesweite Diskussion einzubringen. Diese Debatte sollte neben der Gebührenfrage auch Aspekte wie die Vorfinanzierungsmöglichkeit, die Stärkung der Hochschulautonomie und die freie Hochschulwahl bzw. Studentenauswahl einschließen. Das im Mai 1998 vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und dem Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) vorgestellte *Studienbeitragsmodell* stellt einen begrüßenswerten Schritt in diese Richtung dar (vgl. *Stifterverband/CHE 1998*). Insgesamt sollten die Befürworter von Studiengebühren stärker aus der Defensive heraustreten und deutlicher auf die Vorteile von Studiengebühren hinweisen, die in der öffentlichen Diskussion bisher oft übersehen oder unterschlagen werden: Mit Wettbewerb und Hochschulautonomie kombinierte Studiengebühren forcieren die effiziente Organisation der Hochschulen, stärken den Einfluß der Studenten, verbessern die Qualität der akademischen Ausbildung und leisten nicht zuletzt einen Beitrag zu mehr Verteilungsgerechtigkeit.

Literaturverzeichnis

Altonji, J.G.; Dunn, T.A. (1996): Using Sibling to Estimate the Effect of School Quality on Wages. In: *Review of Economics and Statistics*, Vol.78, S. 665-671

Arrow, K.J. (1962): Economic Welfare and the Allocation of Resources of Invention. In: Nelson, R.R. (Hrsg.): *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*. Princeton, NJ, S. 609-625

Arrow, K.J. (1973): Higher Education As a Filter. In: *Journal of Public Economics*, Vol.2, S. 193-216

Becker, G.S. (1964): *Human Capital*. New York

Behrman, J.R. e.a. (1996): College Choice and Wages: Estimates Using Data on Female Twins. In: *Review of Economics and Statistics*, Vol.78, S. 672-686

Blankart, C.B. (1991): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München

Buchanan, J.M.; Devletogolou, N.E. (1970): Academia in Anarchy. An Economic Diagnosis. London/New York

Chapman, B. (1997): Conceptual Issues and the Australian Experience With Income Contingent Charges for Higher Education. In: Economic Journal, Vol. 107, S.738-751

Donges, J.B. u.a. (1993): Zur Reform der Hochschulen. Gutachten des Kronberger Kreises. Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Bd. 27, Bad Homburg

Ewers, H.-J. (1996): Das Elend der Hochschulen: Eine ökonomische Analyse der Organisation und Finanzierung deutscher Universitäten. Diskussionspapier 1996/13 des Fachbereichs Wirtschaft und Management, TU Berlin

Forsa (1998): Einführung von Studiengebühren: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung sowie einer Befragung unter Studenten. Berlin, forsa-Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen (mimeo)

Friedman, M. (1962): Capitalism and Freedom. Chicago

Früsch, M.; Wein, T.; Ewers, H.-J. (1996): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. 2. Auflage, München

Grüske, K.-D. (1994): Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Lüdeke, R. (Hrsg.): Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II. Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 221/II, Berlin, S. 71-147

Hartman, R.W. (1973): The Rationale for Federal Support for Higher Education. In: Solmon, L.C.; Taubman, P.J. (Hrsg.): Does College matter? Some Evidence on the Impacts of Higher Education. New York/London, S. 271-292

Hansen, W.L. (1973): On External Benefits and Who Should Foot the Bill. In: Solmon, L.C.; Taubman, P.J. (Hrsg.): Does College matter? Some Evidence on the Impacts of Higher Education. New York/London, S. 329-333

Hansen, W.L.; Weisbrod, B.A. (1969): Benefits, Costs, and Finance of Public Higher Education. Chicago

Holtzmann, H.-D. (1994): Öffentliche Finanzierung der Hochschulausgaben in der Bundesrepublik Deutschland: Verteilungseffekte, allokativen Folgen und Reformbedarf. Universität Erlangen-Nürnberg, Forum Finanzwissenschaft Band 5, Nürnberg

Hayek, F.A. v. (1968): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Kieler Vorträge, Neue Folge Nr. 56, Kiel (Institut für Weltwirtschaft)

- Krueger, A.B.; Bowen, W.G. (1993):* Income-Contingent College Loans. In: *Journal of Economic Perspectives*, Vol.7, S. 192-201
- Kuna, W. (1980):* Hochschulfinanzierung - ein alternatives Modell. Weinheim/Basel
- Layard, R.; Psacharopoulos, G. (1974):* The Screening Hypothesis and the Returns to Education. In: *Journal of Political Economy*, Vol. 82, S. 985-998
- Nelson, R.R. (1959):* The Simple Economics of Basic Scientific Research. In: *Journal of Political Economy*, Vol. 67, S.297-306
- Richter, W.R.; Eufinger, B. (1993):* Grundsätzliche Überlegungen zum Thema "Studiengebühren". In: *Wirtschaftsdienst*, 71. Jg., S. 384-388
- Richter, W.; Wiegard, W. (1998):* Studiengebühren sind keine Strafe. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 07.02.1998 (Nr. 32), S. 15
- Schmidt, H. (1984):* Die Finanzierung der Hochschulausbildung: Eine ökonomische Analyse. In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 104. Jg., S. 151-175
- Schultz, T.W. (1963):* The Value of Education. New York/London
- Stiftungsverband; CHE (1998):* Modell für einen Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen (Studienbeitragsmodell). Essen, Stiftungsverband für die Deutsche Wissenschaft und Gütersloh, CHE-Centrum für Hochschulentwicklung (mimeo)
- Stiglitz, J.E. (1975):* The Theory of "Screening", Education, and the Distribution of Income. In: *American Economic Review*, Vol.65, S. 283-300
- Straubhaar, T. (1996):* Die staatliche Bildungskatastrophe. Bonn, Liberales Institut (mimeo)
- Tietzel, M.; Beek, K. v.d.; Müller, C. (1998):* Was ist eigentlich an den Hochschulen los? Eine ökonomische Analyse. In: *Wirtschaftsdienst*, 78. Jg., S. 148-156
- van Lith, U. (1985):* Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs: Verfügungsrechte, ökonomische Effizienz und die Finanzierung schulischer und akademischer Bildung. München
- Weisbrod, B.A. (1962):* Education and Investment in Human Capital. In: *Journal of Political Economy*, Vol.70, S. 106-123
- Weisbrod, B.A. (1964):* External Benefits of Public Education: An Economic Analysis. Research Report No.105, Industrial Relations Section, Princeton University, Princeton, NJ

Weizsäcker, C.C. v. (1971): Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik. In: Arndt, H.; Swatek, D. (Hrsg.): Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften. Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 58, Berlin, S. 535-553

Woll, A. (1992): Deregulierung des Hochschulwesens. In: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 43, S.337-345

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Vw. Christian Schwirten
Technische Universität Freiberg
Forschungsstelle Innovationsökonomik
Gustav-Zeuner-Straße 6

D-09506 Freiberg