

3. Erwartungen und Befürchtungen

Studiengebühren werden in der politischen Debatte vertreten, weil sich mit ihnen bestimmte Erwartungen verbinden, und sie stoßen auf Ablehnung, weil sich mit ihnen bestimmte Befürchtungen verbinden. Die Erwartungen zielen darauf, dass es mit dem Instrument der Studiengebühren gelingen könnte, zeitnah einige der dringlichen Probleme der deutschen Hochschulen zu lösen. Die Befürchtungen gehen dahin, dass entweder nichtintendierte Nebenfolgen der Studiengebühren eintreten können, die Schäden in anderen Bereichen anrichten, etwa in der Frage der Bildungsbeteiligung, oder aber dass mit dem Instrument Studiengebühren die angezielten Effekte verfehlt werden, weil der Ziel-Mittel-Zusammenhang unzulänglich ist.

3.1. Problembeschreibungen und Erwartungen

Die Problembeschreibungen, welche einer Befürwortung von Studiengebühren zu Grunde liegend, sind – bereinigt um Spezialvarianten – vier:

- Eine erste setzt beim Gutscharakter von Hochschulbildung an und argumentiert, dass es sich bei Hochschulbildung höchstens teilweise um ein öffentliches Gut handle.
- Die zweite Problembeschreibung konstatiert eine strukturelle Unterfinanzierung des Hochschulsystems einerseits sowie überdurchschnittlich höhere Lebenseinkommen der Hochschulabsolventen/-absolventinnen andererseits und stellt zwischen beiden Umständen einen Zusammenhang her.
- Eine weitere identifiziert eine implizite Umverteilung von unteren in höhere Einkommenschichten, die durch kostenlose Hochschulbildung zustande komme.
- Die vierte Problembeschreibung schließlich gruppiert sich um das Stichwort Langzeitstudierende.

3.1.1. Gutscharakter von Hochschulbildung

Aus der Perspektive der Volkswirtschaftslehre wird die Frage nach der Notwendigkeit und Berechtigung öffentlicher Finanzierung beantwortet, indem geprüft wird, ob es sich beim Finanzierungsgegenstand um ein öffentliches oder privates Gut handelt. Hier gibt es die Auffassung, Hochschulbildung sei, wenn überhaupt, ein gemischtes Gut, also ein halböffentliches und halbpri-vates (während etwa Schulbildung ein vollständig öffentliches Gut sei, dessen Bewertung sogar derart hoch ist, dass es nicht nur öffentlich angeboten, sondern ggf. auch mit staatlichem Zwang

durchgesetzt wird). Vorherrschende Lehrmeinung ist zudem, dass Hochschulbildung ein sog. meritorisches Gut ist. – In aller Kürze zu den Begriffen:

- Um ein *öffentliches* Gut handelt es sich, wenn nicht nur sein Besitzer von dem Gut profitiert, indem andere ökonomische Akteure von dessen Nutzen ausgeschlossen sind, sondern positive externe (d.h. nichtindividuelle) Effekte der Allgemeinheit oder zumindest Teilen der Allgemeinheit zugute kommen.
- Beim *gemischten* Gut hat sein Besitzer davon besondere Vorteile, doch positive externe Effekte nutzen auch anderen.
- *Meritorische* Güter sind solche, deren Bereitstellung von der Allgemeinheit unabhängig von den sich ergebenden individuellen Vorteilen gewünscht wird, wobei aber die Informationslage über deren Wert oder Unwert für einzelne ökonomische Akteure unzulänglich ist, weshalb die individuelle Nachfrage – gemessen am gesellschaftlich wünschenswerten Versorgungsgrad – zu gering ausfällt, weshalb wiederum Anreize zu ihrem höheren Konsum geschaffen werden müssen. Meritorisch können sowohl öffentliche, private wie auch gemischte Güter sein.

Reine öffentliche Güter vermag der Markt überhaupt nicht, meritorische Güter hingegen nur auf unvollkommene Weise bzw. in suboptimaler Menge zu liefern.

Kriterien für öffentliche Güter sind Nichtausschließbarkeit und Nichttrivalität: Niemand kann vom Nutzen der angebotenen Leistung ausgeschlossen werden – Beispiele sind Verkehrsregelung oder Landesverteidigung –, und die Leistung kommt allen auf eine solche Weise zugute, die andere dabei nicht ausschließt. Dabei hat die Nichtausschließbarkeit vom Nutzen/Konsum von Gütern wie Landesverteidigung oder Verkehrsregelung eine zu beachtende Besonderheit: Die einzelnen ökonomischen Akteure werden in der Regel eine – in individueller Zahlungsbereitschaft ausgedrückt – geringere Nachfrage nach dem Gut angeben, als bei ihnen tatsächlich besteht. Daher ergibt sich die Notwendigkeit, diese Güter öffentlich bereit zu stellen und die jeweils gesellschaftlich gewünschte Menge in politischen Prozessen zu bestimmen.

Meritorische Güter werden entweder öffentlich bereit gestellt, oder es werden Anreize zu ihrem höheren Konsum geschaffen, oder der Staat schreibt ihren Zwangskonsum vor (Beispiele dafür sind allgemeine Schulpflicht oder Rentenversicherungspflicht). Als notwendig erweist sich dies, weil die Informationslage über Wert oder Unwert der Güter für einzelne ökonomische Akteure unzulänglich ist. Daher ist die individuelle Nachfrage – gemessen am gesellschaftlich wünschenswerten Versorgungsgrad – zu gering (wie sich an den Beispielen der Altersvorsorge oder der Abschirmung des Arbeitslosigkeitsrisikos illustrieren lässt). (Vgl. Häuser 1983)

Gleichwohl: Trotz der beträchtlichen externen Effekte von Hochschulbildung und unbeschadet ihres Charakters als meritorisches Gut sind auch ihre internen, d.h. privaten Nutzen bringenden Effekte erheblich. Die Finanzwissenschaft leitet aus diesem Umstand mehrheitlich die Auffassung ab, dass zumindest diese internen Anteile der Hochschulbildungseffekte privat finanziert werden müssten.

Einwände gegen diese Auffassung speisen sich aus dem Vorliegen der externen, individuell nicht zurechenbaren Effekte. Dabei geht es insbesondere um den gesellschaftlichen Nutzen von

Hochschulbildung, der über die unmittelbar fachlich nutzbare Qualifikation der einzelnen Studienabsolventen und -absolventinnen hinausgeht. Zwar seien die beiden Bedingungen für ein öffentliches Gut – Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität im Konsum – für den Hochschulbildungsbereich nicht in reiner Form gegeben.² Dennoch wären aber staatliche Eingriffe in den Marktprozess angezeigt. Warum?

Die Antwort liegt im Auseinanderfallen von privaten und sozialen Erträgen. Die Investitionen in Forschung & Entwicklung sowie Humankapital bestimmen entscheidend die Rate des technischen Fortschritts und des wirtschaftlichen Wachstums einer Volkswirtschaft. Über den Markt aber würden – wegen des Vorliegens positiver externer Effekte – die privaten Investitionen in F & E oder in Humankapital in einem nur suboptimalen Umfang vorgenommen. Daher wäre ein erschwerter Hochschulbildungszugang – wie ihn bspw. Studiengebühren darstellten – volkswirtschaftlich schädlich: Denn man kann mit der Neuen Wachstumstheorie (Arnold 1995; Barro/Sala-i-Martin 1995) annehmen, dass eine stärkere Humankapitalakkumulation der Schlüssel für höhere Wachstumsraten ist und dass alle Personen in einer Gesellschaft von solchen höheren Wachstumsraten profitieren. Unter Geltung dieser Annahme indes würden sich *alle* Mitglieder einer Gesellschaft besser stellen, sobald der Anteil der Personen mit höherer Humankapitalakkumulation zunimmt.

Darüber hinaus werde durch die öffentliche Bereitstellung von Hochschulbildungsangeboten versucht, ein höheres Maß an Chancengleichheit herzustellen. Denn obgleich Anfangsausstattungen und Ausgangsbedingungen der Marktteilnehmer unterschiedlich sind, sind marktmäßige Steuerungskonzepte blind gegenüber solchen Unterschieden. Daher muss dieser Blindheit aktiv entgegen gewirkt werden.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Hochschulbildung ist ein öffentlich-privat gemischtes und zugleich meritorisches Gut.

3.1.2. Unterfinanzierung des Hochschulsystems und Akademikereinkommen

Ausgangspunkt der Anfang der 90er Jahre gestarteten und seither mit beträchtlicher öffentlicher Resonanz geführten Hochschulfinanzierungsdebatte war aber weniger der Gutscharakter von Hochschulbildung, sondern zunächst folgende Problembeschreibung in vier Schritten:

1. Seit 1977 gibt es eine anhaltende strukturelle Unterfinanzierung des Hochschulbereichs.

² Die angebotene Bildungsleistung ist (anders als etwa Verkehrsregelung oder Gerichtsbarkeit) teilbar und muss nicht allen zugleich angeboten werden, so dass durchaus jemand von ihr ausgeschlossen werden kann (und wird: vgl. die Zulassungsbedingungen für Hochschulen). Ebenso kann es zu Rivalitäten im Konsum kommen, da die Bildungsleistung nicht unbedingt jedem und jeder auf eine solche Weise zugute kommen kann, die andere dabei nicht ausschließt (vgl. die kapazitätsbegründeten Zulassungsgrenzen in bestimmten Studiengängen bzw. die Qualitätsminderung der Ausbildungsleistungen in überfüllten Fächern).

2. Die öffentlichen Hände werden es allein nicht vermögen, diese Unterfinanzierung aufzulösen.
3. Gesellschaftlich gewollt und wirtschaftlich erforderlich streben tendenziell immer mehr Menschen nach akademischer Ausbildung.
4. Die HochschulabsolventInnen realisieren mit ihren Abschlüssen in signifikant höherer Weise Lebenschancen und Einkommen, als dies AbsolventInnen anderer Ausbildungswege gelingt.

Aus dieser Problembeschreibung wurde abgeleitet: Da der Hochschulsektor unterfinanziert ist, gleichzeitig aber seine AbsolventInnen in der Regel überdurchschnittliche Lebenseinkommen erzielen, sollten sich diese Profiteure an der auskömmlichen Finanzierung der Hochschulen beteiligen.

Die Einwände dagegen lassen sich, ohne hier in Einzelheiten zu gehen, so zusammenfassen: Die Problembeschreibung – strukturelle Unterfinanzierung des Hochschulsystems einerseits und überdurchschnittlich höhere Lebenseinkommen der HochschulabsolventInnen andererseits – sei nicht gänzlich vollständig, und die Ableitung – Studiengebühren sind notwendig – sei nicht zwingend.

Zur Problembeschreibung wird insbesondere auf eines hingewiesen: Die strukturelle Unterfinanzierung des Hochschulbereichs resultiere wesentlich daraus, dass in Deutschland ein zu geringer Anteil der staatlichen Haushaltsbudgets für die Hochschulunterhaltung aufgewandt werde – und das, obwohl ein rohstoffarmes Land schon aus vergleichsweise trivialen wirtschaftlichen Gründen in Köpfe investieren muss bzw. müsste.

Zur Ableitung wird vor allem zweierlei angemerkt: Zum einen finde die Finanzierung des Hochschulsystems bereits heute auch durch seine erfolgreichen Absolventen und Absolventinnen statt, nämlich über einkommensgemäß höhere Steuerzahlungen – und ggf. bestehende Ungerechtigkeiten könnten auch an genau dieser Stelle repariert werden. Zum anderen führe eine etwaige Beteiligung der Profiteure des Hochschulsystems nicht zu dessen auskömmlicher Finanzierung. Im Gegenteil zeige sich, dass Finanzpolitiker regelmäßig nicht deshalb Studiengebühren möchten, um die unterfinanzierten Hochschulen angemessen auszustatten, sondern um den allgemeinen Haushalt zu entlasten.

3.1.3. Umverteilung von unten nach oben

Der erste, der eine regressive Verteilungswirkung öffentlicher Hochschulfinanzierung diagnostizierte, war Karl Marx. Als die Sozialdemokratische Partei Deutschlands 1875 in ihrem „Gothaer Programm“ ein gebührenfreies Hochschulstudium forderte, polemisierte Marx: Dies „heißt faktisch nur, den höheren Klassen ihre Erziehungskosten aus dem allgemeinen Steuersäckel bestreiten“ (Marx 1976, 30). Da sich inzwischen trotz quantitativer Bildungsexpansion die soziale Struktur der Hochschulbildungsbeteiligung nur mäßig verändert hat, wird dieses Argument auch heute häufig angeführt.

In jüngster Zeit tritt überdies eine Verschärfung des Arguments hinzu, indem die Unentgeltlichkeit des Hochschulbesuchs in einen Gesamtzusammenhang der verschiedenen Bildungswege gestellt wird: Während nichtakademische Ausbildungen – etwa solche zur Handwerksmeisterin oder zum Physiotherapeuten – häufig kostenpflichtig sind, studierten die Kinder der Bildungsschichten unentgeltlich, d.h. aus allgemeinen Steuern finanziert an den Hochschulen. Oder: Während Kindertagesstätten, die eigentlich jedes Kind bräuchte, Gebühren kosten, sind die Hochschulen, die nur 35 Prozent eines Altersjahrgangs in Anspruch nehmen, kostenfrei.

Daraus wird abgeleitet, dass es bereits ein Gebot sozialer Gerechtigkeit sei, den Hochschulbesuch mit Gebühren zu versehen.

Die Einwände dazu lassen sich in politische und ökonomische unterscheiden. Politisch wird argumentiert: Die sehr viel naheliegendere Folgerung aus der Kostenpflichtigkeit anderer Ausbildungen sei, auch diese bislang privat zu finanzierenden Ausbildungswege als öffentliche Leistungen anzubieten (und wenn nicht staatlicherseits, dann ggf. so wie etwa die Krankenpflegeausbildung, die von den Krankenkassen, also den Beitragszahlern finanziert wird).

Aus ökonomischer Sicht lautet der durchschlagendste Einwand zunächst, dass trotz zahlreicher Versuche ein empirischer Nachweis dieser behaupteten Umverteilung von unten nach oben bislang nicht erbracht werden konnte.³ Daran schließen sich weitere Einwände an. Diese mobilisieren zunächst die externen Effekte von Hochschulbildung, insbesondere die Wachstumsfortschritte, die allen zugute kommen. Überdies profitierten Nichtakademiker sogar stärker von einer großen Anzahl an Studierenden als Akademiker:

„Denn eine Zunahme des Akademikeranteils hat einen zusätzlichen Wettbewerbsaspekt. Der Wettbewerb zwischen den Akademikern wird größer, was ihre Löhne ceteris paribus senkt, den Kunden ihrer Leistungen jedoch überproportional nutzt. Außerdem müssen die Nichtakademiker selbst unabhängig vom bildungsinduzierten Wirtschaftswachstum auf lange Sicht weniger statt mehr Steuern ohne Studiengebühren zahlen, wenn die studienbedingten Steuer-mehreinnahmen die Hochschulkosten übersteigen.“ (Dilger 1998, 12)

Für die Absolventen und Absolventinnen ließe sich im Rahmen des *cost-benefit models* die private Rentabilität ermitteln. Die bildungsinduzierten Einkommen (insbesondere Mehreinkommen der Akademiker gegenüber den Nichtakademikern) lassen sich als Ertrag deklarieren, und diesem Ertrag werden die Kosten (entgangenes Einkommen während des Studiums und spezifische Bildungskosten) gegenüber gestellt. In diese Betrachtung müsse aber einbezogen werden, dass selbst solche Akademiker, die ein gleiches Lebenszeiteinkommen wie Nichtakademiker realisieren, mehr Steuern zahlen: Denn die Akademiker erwerben dieses Lebenszeiteinkommen in einer kürzeren Erwerbsphase, die Einkommensbesteuerung ist progressiv, und die Steuerbelastung wird

³ Barbaro (2001) untersucht detailliert die zahlreichen Ansätze, mit Hilfe derer dieser Nachweis versucht wurde. Selbst wo von den Autoren entsprechender Studien behauptet wurde, die Umverteilung von unten nach oben nachgewiesen zu haben, stellt sich bei näherer Betrachtung heraus, dass dieser ‚Nachweis‘ nur gelingen konnte, weil die Datenerhebung bzw. -auswertung methodisch fragwürdig vorgenommen wurde.

nicht über das gesamte Leben, sondern jährlich ermittelt (vgl. Barbaro 2001, 283/285; Sturn/Wohlfahrt 2000).

Ebenso sollte auch die fiskalische Rentabilität ermittelt werden, um belastbare Zahlen zu bekommen und damit das Argument der Umverteilung von unten nach oben angemessen würdigen zu können:

„Dann würden Steuermehreinnahmen durch die Hochschulbildung (entspräche dem besteuerten Teil des zusätzlichen Einkommens) den öffentlichen Aufwendungen für die Finanzierung der Hochschulen gegenübergestellt. Liegt die fiskalische Rentabilität über der Rendite der bestmöglichen Alternative, dann hätte sich die Hochschulausbildung auch für den Fiskus gelohnt.“ (Barbaro 2001, 283)

Schließlich wird darauf hingewiesen, dass Studiengebühren am ehesten für Angehörige einkommensschwacher Gruppen prohibitiv wirkten: Denn es „zahlt zwar jeder Steuern, doch die Nettosteuerbelastung, also die Differenz von Steuerzahlungen an den Staat und empfangenen Leistungen vom Staat, ist überhaupt nur für Personen mit höherem Einkommen positiv“ (Dilger 1998, 12f.), d.h. in finanzieller Betrachtung privat ‚ungünstig‘. Ließe sich nun dennoch eine Umverteilung von unten nach oben empirisch bestätigen, dann wäre dies vorrangig Ausdruck eines sozial unausgewogenen Besteuerungssystems und nicht einer unausgewogenen Hochschulfinanzierung.

3.1.4. Langzeitstudierende

Eine Reihe von Begründungen, die für eine Beteiligung der Studierenden an der Studienfinanzierung genannt wird, gruppiert sich um das Thema „Langzeitstudierende“. Dort heißt es:

- Studium werde nicht als Wert wahrgenommen, da es nichts koste, und daher mit mangelndem Ernst betrieben.
- Studiengebühren o.ä. schufen ein Motiv, zügig zu studieren, wodurch das vergleichsweise höhere Durchschnittsalter der deutschen HochschulabsolventInnen gesenkt werden könne.
- Langzeitstudierende würden durch Studiengebühren dazu motiviert, eine Entscheidung zwischen baldigem Studienabschluss oder Studienabbruch zu treffen.
- Die Anzahl der Langzeitstudierenden, die allein wegen der sozialen Vorteile des Studentenstatus eingeschrieben seien, würde durch Studiengebühren drastisch vermindert.
- Die dann ausgeschiedenen Langzeitstudierenden würden nicht mehr ungebührlich die Hochschulressourcen beanspruchen, durch ihr Ausscheiden also die Hochschulen entlasten.

Aus dieser Problembeschreibung wird abgeleitet: Studiengebühren müssen mindestens von Langzeitstudierenden erhoben werden.