

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK
AN DER UNIVERSITÄT MAINZ

MARTINA BÄTZEL

Studienfinanzierung im Sozialstaat

Eine Konzeption im Lichte der Gestaltungsprinzipien
der Sozialen Marktwirtschaft



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

VERÖFFENTLICHUNGEN
DES FORSCHUNGSINSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK
AN DER UNIVERSITÄT MAINZ

Herausgegeben von

HARTWIG BARTLING WERNER ZOHLNHÖFER
WALTER HAMM HELMUT DIEDERICHI

Schriftleiter

FRANK FICHERT

Band 59

Das Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz hat ein doppeltes Ziel: Es möchte die Grundlagen der Ordnung der Wirtschaft – Geld, Eigentum und Wettbewerb – untersuchen und hofft, Verbesserungen der geltenden Ordnung vorschlagen zu können. Daneben will das Institut von dem gewonnenen Standpunkt aus zu aktuellen Spezialfragen der Wirtschaftspolitik Stellung nehmen. Es dient weder Interessenten noch Interessentenorganisationen. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Arbeit des Instituts einem breiteren Kreis zugänglich zu machen, ist der Sinn dieser Schriftenreihe.

Studienfinanzierung im Sozialstaat

Eine Konzeption im Lichte der Gestaltungsprinzipien
der Sozialen Marktwirtschaft

Von

Martina Bätzel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Der Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat
diese Arbeit im Jahre 2001 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: FfW Mainz

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0542-1497

ISBN 3-428-10842-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Universität Mainz. Sie wurde im Juni 2001 fertiggestellt und anschließend vom Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität als Dissertation angenommen.

An der Entstehung dieser Arbeit waren viele Personen direkt oder indirekt beteiligt, denen hier mein Dank gebührt: An erster Stelle gilt mein Dank meinem Doktorvater, Herrn Univ.-Prof. Dr. Werner Zohlnhöfer, sowohl für viele konstruktive Verbesserungsvorschläge als auch für die großen Freiräume, die mir stets gewährt wurden. Herrn Univ.-Prof. Dr. Hartwig Bartling danke ich für die schnelle und unkomplizierte Übernahme des Zweitgutachtens. Besonders danken möchte ich Herrn Univ.-Prof. Dr. Klaus Beck, von dem ich viel gelernt habe und der mir im Rigorosum einmal mehr gezeigt hat, wie herausfordernd und gleichzeitig inspirierend eine Prüfung sein kann.

Meine ehemaligen Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl haben sowohl menschlich als auch fachlich viel zum Gelingen der Arbeit beigetragen, allen voran Herr Dr. Marcus Stewen – dafür ein herzliches Dankeschön. Mein herzlicher Dank gilt darüber hinaus meinem Freundeskreis (insbesondere meinen „Mädels“), der während der letzten Jahre den nötigen Ausgleich geliefert hat, ohne den die jeweils nächste Arbeitseinheit kaum zu bewältigen gewesen wäre.

Die Hauptlast der Krisen, die wohl jeden Doktoranden plagen, hat ohne Zweifel Frank Markus Fleischer getragen. Ohne sein liebevolles „Kümmern“ – vom Anfertigen einiger Abbildungen über Verpflegung bei nächtlichen Arbeitssitzungen bis hin zu schlichtem Zuhören – wäre die Arbeit so nicht zustande gekommen.

Mainz, im Januar 2002

Martina Bätzel

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	XII
Abbildungsverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Problemstellung	1
Teil A: Begriffsbestimmungen	8
I. Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft	8
II. Bildung und Bildungspolitik	17
Teil B: Die Rolle des Staates im Hochschulbereich	21
I. Eigenschaften des Gutes (Hochschul-)Bildung.....	21
1. Produktionsbesonderheiten	21
2. Inspektionsgut – Erfahrungsgut – Vertrauensgut	23
3. Konsumgut vs. Investitionsgut.....	24
II. Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs.....	29
III. Marktversagen im Bildungsbereich.....	33
1. Allokationsfunktion: Effizienz als Ziel der Bildungs- politik.....	35
1.1 Öffentliches Gut – Clubgut – Privates Gut	35
1.2 Externe Effekte	40
1.2.1 Externe Effekte im „Konsum“	40
1.2.1.1 Produktivitätssteigernde externe Effekte ..	42
1.2.1.2 Wohnortbezogene externe Effekte.....	48

1.2.1.3	Atmosphärische externe Effekte	49
1.2.1.4	Zusammenfassung: Externe Effekte im „Konsum“	54
1.2.2	Externe Effekte in der Produktion	56
1.3	Unteilbarkeiten	58
1.4	Unvollständige Märkte: Kapitalmarktversagen	60
2.	Angebotsfunktion: Bestmögliche Erfüllung der Nachfragepräferenzen als Ziel der Bildungspolitik	62
2.1	Informationsmängel	63
2.1.1	Unkenntnis	64
2.1.1.1	Qualitätsunkenntnis	64
2.1.1.1.1	Moralisches Risiko	66
2.1.1.1.2	Adverse Selektion	67
2.1.1.1.3	Marktlösung	68
2.1.1.2	Nutzenunkenntnis	71
2.1.2	Unsicherheit	72
2.2	Verzerrte Präferenzen (Meritokratie)	79
2.2.1	Nicht-Rationalität	81
2.2.2	Gegenwartspräferenz	83
2.2.3	Präferenzhierarchie	84
3.	Verteilungsfunktion: Chancengerechtigkeit als Ziel der Bildungspolitik	88
3.1	Konkretisierung des Begriffs der Chancengerech- tigkeit	90
3.2	Ursachen für Bildungsungleichheiten	99
3.2.1	„Genetisches Kapital“	99

3.2.2 Kulturelles Kapital.....	103
3.2.3 Materielles Kapital.....	110
3.2.4 Organisation des Bildungswesens.....	111
4. Zwischenfazit: Staatlicher Handlungsbedarf.....	115
IV. Alternativen staatlichen Handelns.....	117
1. Überblick.....	117
2. Ordnungspolitik.....	119
3. Bildungsfinanzierung.....	123
4. Staatliche Bildungsbereitstellung (Realtransfers).....	130
V. Fazit: Die Rolle des Staates im Hochschulbereich.....	133
Teil C: Instrumente der Studienfinanzierung.....	136
I. Ordnungspolitische Bewertung theoretischer Alternativen	138
1. Nulltarif.....	139
2. Studiengebühren.....	143
2.1 Differenzierung der Gebühren.....	148
2.1.1 Überblick.....	148
2.1.2 Grundprinzipien der Gebührendifferenzierung.....	150
2.1.2.1 Leistungsfähigkeitsprinzip.....	150
2.1.2.2 Äquivalenzprinzip.....	152
2.1.3 Bemessungsgrundlagen der Gebühren.....	156
2.1.3.1 Kopfgebühren.....	156
2.1.3.2 Semestergebühren.....	157
2.1.3.3 Hörgelder und Benutzungsgebühren.....	160
2.1.4 Zusammenfassung: Gebührenbemessung....	161

2.2 (Re-)Finanzierung von Gebühren und Lebensunterhalt	162
2.2.1 Studentengehalt	164
2.2.2 Bildungsgutscheine.....	166
2.2.3 Stipendien/Subventionen	173
2.2.4 Bildungsdarlehen	182
2.2.5 Steuerabzug	190
2.2.6 Bildungssparen	191
2.2.7 Zusammenfassung: Gebührenrefinanzierung	193
3. Akademikersteuer.....	195
II. Existierende Hochschulfinanzierungssysteme – Ein internationaler Vergleich.....	198
1. Deutschland.....	200
1.1 Darstellung	200
1.2 Bewertung	213
2. USA.....	225
2.1 Darstellung	225
2.2 Bewertung	237
3. Australien/Neuseeland.....	249
3.1 Darstellung	249
3.2 Bewertung	261
4. Niederlande	268
4.1 Darstellung	268
4.2 Bewertung	278
5. Ergebnisse des Vier-Länder-Vergleichs.....	284

Teil D: Schlußfolgerungen für die Hochschulpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft	290
I. Ergebnisse der Analyse	291
II. Modell für die Studienfinanzierung.....	294
III. Hochschulreform.....	300
1. Notwendige ordnungspolitische Begleitmaßnahmen zur Reform der Studienfinanzierung	300
2. Weitere Reformbereiche.....	312
IV. Umsetzung.....	319
1. Umsetzungschancen und -hindernisse.....	319
2. Übergangsphase.....	325
Literaturverzeichnis	328
Anhang	438

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Durchschnittliches Arbeitseinkommen nach Bildungsabschluß 1995	74
Tabelle 2: Rechtfertigung staatlichen Handelns im Bildungsbereich durch Marktversagen	135
Tabelle 3: Verteilung der Studienanfänger auf Hochschulka- tegorien 1994 (in %).....	236
Tabelle 4: Bildungsbeteiligung im Hochschulsektor Austra- liens 1985 bis 1997 (in %).....	259
Tabelle 5: Ergebnisse des Vier-Länder-Vergleichs	288
Tabelle 6: Schätzungen der privaten, fiskalischen und sozia- len Bildungsertragsraten im universitären Sektor für Männer und Frauen 1995	438
Tabelle 7: Fachspezifische Bildungsertragsraten für Deutsch- land	439
Tabelle 8: Über die ZVS vergebene Studiengänge im Som- mersemester 2000.....	455

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Öffentliche Bildungsausgaben in % der Staatsausgaben 1997	2
Abbildung 2: Jährliche Ausgaben pro Student/in im Hochschulbereich in US\$ (KKP) 1997	4
Abbildung 3: Kosten-Ertrags-Modell	28
Abbildung 4: Hypothese Sozialisation vs. Qualifikation	53
Abbildung 5: Bildungsschwellen	109
Abbildung 6: Kosten der Hochschulbildung	137
Abbildung 7: Refinanzierungsalternativen	163
Abbildung 8: Bildungsbeteiligung der 18- bis 21jährigen an Hochschulen (in %)	210
Abbildung 9: Soziale Zusammensetzung der Studierendenschaft 1997	211
Abbildung 10: Bildungsbeteiligung der 18- bis 21jährigen an Hochschulen nach sozialer Herkunft 1996 (in %)	212
Abbildung 11: Finanzierungsstruktur nach sozialer Herkunft, Anteil der Quellen an den Gesamteinnahmen (in %)	214
Abbildung 12: Bildungstrichter – Schematische Darstellung sozialer Selektion (bezogen auf Daten aus 1996)	217
Abbildung 13: Finanzierungsquellen US-amerikanischer Hochschulen 1995/96	230
Abbildung 14: Familiärer Wohlstand und Hochschulbeteiligung (in %)	260

Abbildung 15: Bildungskonto-Modell.....	440
Abbildung 16: Optionsmodell von DOHMEN.....	441
Abbildung 17: Drei-Stufen-Modell des DEUTSCHEN STUDENTENWERKS.....	442
Abbildung 18: Drei-Körbe-Modell der Kultusministerkonferenz.....	443
Abbildung 19: Studienbeitragsmodell des CHE.....	444
Abbildung 20: Akademische Selbstverwaltung in Deutschland.....	445
Abbildung 21: Bildungsbeteiligung der 18- bis 21jährigen an Hochschulen nach Schulbildung des Vaters 1996 in Deutschland (in %).....	446
Abbildung 22: Bildungsbeteiligung der 18- bis 21jährigen an Hochschulen nach beruflicher Stellung des Vaters 1996 in Deutschland (in %).....	447
Abbildung 23: Bildungsbeteiligung der 18- bis 21jährigen an Hochschulen nach dem Nettoeinkommen der Eltern 1996 in Deutschland (in %).....	448
Abbildung 24: Bildungsbeteiligung der 18- bis 21jährigen an Hochschulen nach beruflicher Stellung des Vaters 1985 bis 1996 (alte Länder, in %).....	449
Abbildung 25: Bildungssystem Deutschlands.....	450
Abbildung 26: Bildungssystem der USA am Beispiel Kaliforniens.....	451
Abbildung 27: Bildungssystem Australiens.....	452
Abbildung 28: Bildungssystem Neuseelands.....	453
Abbildung 29: Bildungssystem der Niederlande.....	454
Abbildung 30: Hochschulabschlüsse der USA und Deutschlands im Vergleich.....	456

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ACT	American College Test
AHS	Allgemeinbildende Höhere Schule (in Österreich)
Art.	Artikel
A\$	Australische Dollar
BAFF	Bundesausbildungsförderungsfonds
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
Bd.	Band
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMBW	Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft
BT	Bundestag
BVerfG(E)	(Entscheidungen des) Bundesverfassungsgericht(s)
BWL	Betriebswirtschaftslehre
CAE	College of Advanced Education
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCC	California Community College(s)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEPR	Centre for Economic Policy Research of the Australian National University
CHE	Centrum für Hochschul-Entwicklung
CPRE	Consortium for Policy Research in Education
CROHO	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (Zentralregister der Hochschulprogramme)

CSU	California State University (im Anhang) oder Christlich-Soziale Union Deutschlands (in Teil D)
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DB	Deutsche Bank
DEET	Department of Employment, Education and Training
DETYA	Department of Education, Training and Youth
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
Diss.	Dissertation
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DSW	Deutsches Studentenwerk
DUZ	Deutsche Universitätszeitung
ebs	European Business School (Oestrich-Winkel)
ed(s).	editor(s)
ESTG	Einkommensteuergesetz
et al.	et alii (und andere)
F.D.P.	Freie Demokratische Partei Deutschlands
f(f)	(fort)folgende
FU	Freie Universität
GefoS	Modell „Geld folgt Studierenden“
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GG	Grundgesetz
HAVO	Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs (Obere allgemeine Sekundarbildung)
HBO	Hoger Beroepsonderwijs (Höhere berufliche Bildung)
HECS	Higher Education Contribution Scheme
HIS	Hochschul-Informationen-System

HRG	Hochschulrahmengesetz
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
Hrsg.	Herausgeber
HS	Hauptschule
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IEG	Intergenerational Education Gap (OECD-Indikator)
IMF	International Monetary Fund
InvestiF	Modell der individuellen Investitionsförderung in Bildung
ISCED	International Standard Classification of Education
Jg.	Jahrgang
JOGU	Magazin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
Kap.	Kapitel
KKP	Kaufkraftparität
MA	Massachusetts
MAVO	Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs (Untere allgemeine Sekundarausbildung)
MBA	Master of Business Administration
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs (Obere berufsbildende Sekundarausbildung)
NBEET	National Board of Employment, Education and Training
NBER	National Bureau of Economic Research
NCES	National Center for Education Statistics
NF	Neue Folge
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (Niederländische Forschungsgemeinschaft)

NZ\$	Neuseeländische Dollar
OCenW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (niederländisches Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Develop- ment
o.J.	ohne Jahr
o.O.	ohne Ort
o.S.	ohne Seitenangabe
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PLUS	Parents Loans for Undergraduate Study
PTE	Private Training Establishment(s)
REB	Research and Evaluation Branch
SAT	Scholastic Aptitude Test
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Tab.	Tabelle
TAFE	Technical And Further Education
TU	Technische Universität
TÜV	Technischer Überwachungs-Verein
UC	University of California
UP	University Press
US, U.S.	United States
USA	United States of America
US\$	US-Dollar
VBO	Vorbereitend Beroepsonderwijs (Vorbereitende Be- rufsbildung)

vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
vs.	versus
VWO	Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs (Universitätsvorbereitende Sekundarausbildung)
WHU	Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung (Otto-Beisheim-Hochschule, Vallendar)
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WISU	Das Wirtschaftsstudium
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZVS	Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen

Problemstellung

Angesichts der aktuellen Lage an den öffentlichen Hochschulen der Bundesrepublik Deutschland – 1,8 Millionen Studierende auf 800.000 Studienplätzen bei gleichzeitig stagnierenden Ausgaben der öffentlichen Hand für den Hochschulbereich¹ – sehen einige Beobachter bereits den Kollaps des existierenden Universitätssystems voraus² und empfehlen als Weg aus der Misere zum Teil eine radikale Neuorientierung der Bildungspolitik, insbesondere der Hochschulfinanzierung, an marktwirtschaftlichen Prinzipien³.

Ob sich die deutschen Hochschulen tatsächlich schon in einem „beklagenswerten Zustand“⁴ befinden, mag bezweifelt werden. Für ein rohstoffarmes Land wie Deutschland, dessen wichtigster Wettbewerbsfaktor in seinem Potential an qualifizierten Arbeitskräften liegt,⁵ ist Handlungsbedarf jedenfalls gegeben. Die Ergebnisse einer international vergleichenden OECD-Studie über die Bildungspolitik scheinen eine deutliche Sprache zu sprechen, wie Abbildung 1 zeigt: Die öffentlichen Bildungsausgaben machen in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich mit anderen Industrieländern nur einen relativ geringen Teil der Staatsausgaben aus.⁶

¹ Die Ausgaben je Absolvent/in und je Professorenstelle sind zuletzt gesunken; vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT 2000, S. 395.

² Vgl. ROSIGKEIT/SCHNABL 1995, S. 543.

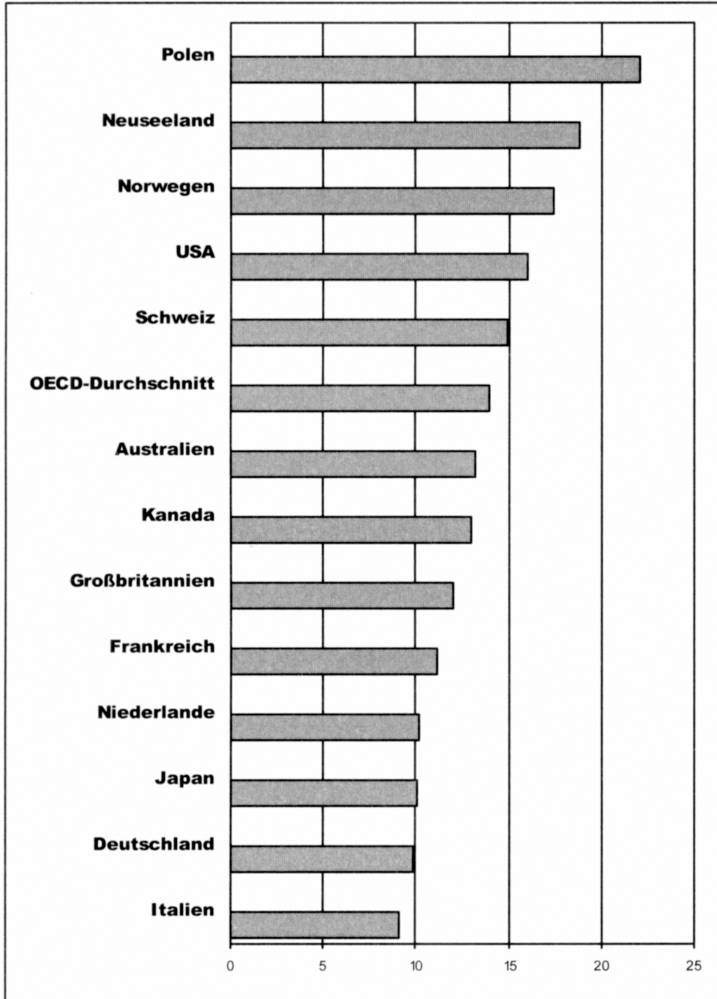
³ Vgl. z.B. KRONBERGER KREIS 1993.

⁴ KRONBERGER KREIS 1993, S. 3.

⁵ Vgl. CATENHUSEN 1993, S. 37; GRIES 1999, S. 58.

⁶ Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die Berufsausbildung im dualen System zu einem wesentlichen Teil privat, d.h. durch Unternehmen finanziert wird. Auch sind eine ganze Reihe von öffentlichen Bildungsausgaben, wie etwa die Aufwendungen für die Ausbildung von Beamtenanwärtern, sowie Ausgaben für die Berücksichtigung von im Bildungsprozeß befindlichen Kindern im Rahmen des Familienlastenausgleichs nicht erfaßt. Die Bezugsgröße „öffentlicher Gesamthaushalt“ enthält zudem für Deutschland auch den umfangreichen Bereich der Sozialversicherung. Der Ausgabenanteil für Bildung müßte außerdem für alle Länder entsprechend des jeweiligen Anteils der Bevölkerung im typischen Bildungsalter an der Gesamtbevölkerung bereinigt werden, um eine bessere Vergleichsbasis zu bieten. Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT BILDUNG BEI DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG 1998a, S. 24ff; FÄRBER 1997, S. 5; KAZEMZADEH/STEUBE 1995, S. 24.

Abbildung 1: Öffentliche Bildungsausgaben in % der Staatsausgaben 1997



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten aus OECD 2000.

Speziell auf die Hochschulen bezogen zeigt Abbildung 2, daß die (öffentlichen und privaten) Aufwendungen pro Student/in in Deutschland im internationalen Vergleich⁷ ebenfalls relativ niedrig sind⁸. Insofern erbringen die Hochschulen mit der immer noch guten Qualität der Hochschul(aus)bildung in Deutschland eine beachtliche Leistung. Vermißt werden allerdings herausragende Spitzenleistungen, die sich nicht nur auf einzelne Institute beschränken⁹.

Eine reine Marktorientierung des Hochschulsektors, d.h. eine Ausrichtung des Bildungsangebots sowie der Forschungsleistungen ausschließlich an der zahlungskräftigen Nachfrage, erscheint jedoch nicht angemessen. Die Vorstellung beispielsweise, daß allein der Zugang zu staatlich garantierten Bildungsdarlehen Startchancengerechtigkeit auch für begabte, aber finanziell minderbemittelte Studienanwärter gewährleisten soll, ist eher fragwürdig: Bereits in dem herrschenden System aus gebührenfreiem Studium und Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz sind Kinder von Selbständigen, Beamten und Angestellten, im Verhältnis zum Anteil dieser Gruppen an der Gesamtbevölkerung, an den Universitäten deutlich überrepräsentiert¹⁰.

Die Position des „Bürgerrechts auf Bildung“ (DAHRENDORF) oder der sogenannte „bildungspolitische Keynesianismus“, die in den sechziger und siebziger Jahren breite Zustimmung fanden und zur Öffnung der Hochschulen, insbesondere der Abschaffung von Studiengebühren, führten¹¹, werden heute kaum noch vertreten. Fraglich ist aber, ob die Diskussion um den Meritorisierungsgrad

⁷ Die Angaben für Neuseeland beziehen sich auf das Jahr 1995, da für 1997 keine Daten vorliegen.

⁸ Auch hier ist anzumerken, daß der Vergleich pro Kopf und Jahr nicht zeigt, wie hoch die staatlichen Aufwendungen für ein Studium insgesamt sind, da die Verweilzeiten im tertiären Sektor international durchaus unterschiedlich sind; vgl. KAZEMZADEH/STEUBE 1995, S. 37. Bereits die Abgrenzung des tertiären Sektors ist international nicht ohne weiteres vergleichbar.

⁹ Vgl. GLOTZ 1998, S. 117.

¹⁰ Vgl. dazu Abbildung 9 auf S. 211.

¹¹ Vgl. LITH 1983a, S. 80.