

**Stifterverband**  
für die Deutsche Wissenschaft



# InvestiF und GefoS

Modelle der individuellen  
und institutionellen Bildungsfinanzierung  
im Hochschulbereich

Februar 1999

## INHALT

	Seite
1 Vorbemerkung .....	4
2 Individuelle Finanzierung des Studiums: Ausgangslage und Anforderungen ...	6
3 Finanzierung der Hochschullehre: Ausgangslage und Anforderungen .....	7
4 Individuelle Finanzierung des Studiums: Das InvestiF-Modell .....	8
4.1 Bildungssparen .....	11
4.2 Bildungsdarlehen .....	13
4.3 Pauschale Sockelfinanzierung .....	16
4.4 Fallbeispiele für das InvestiF-Modell .....	17
5 Finanzierung der Hochschullehre: Das GefoS-Modell .....	18
6 Implementierung der Modelle .....	21
7 Weiterführende Perspektive: Die Eignung der Modelle über den Hochschulbereich hinaus .....	21
8 Fazit .....	22

*Herausgeber:*

CHE Centrum für Hochschulentwicklung  
Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft

*Inhaltliche Konzeption:*

Prof. Dr. Peter Bareis  
*Lehrstuhl für Steuerlehre und Prüfungswesen, Universität Hohenheim*

Prof. Dr. Manfred Erhardt  
*Generalsekretär des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft, Essen*

Prof. Dr. Karl-Dieter Gröske  
*Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg*

Prof. Dr. Klaus Klemm  
*Universität GH Essen*

Dr. Dr. h. c. Jürgen Lühje  
*Präsident der Universität Hamburg*

Prof. Dr. Detlef Müller-Böling  
*Leiter des CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh*

Prof. Dr. Georg Sandberger  
*Kanzler der Eberhard-Karls-Universität Tübingen*

Dr. Frank Ziegele  
*Referent, CHE Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh*

*Redaktion:*

Dr. Angela Lindner, Dr. Frank Ziegele

**D**ie Modelle zur Reform der Bildungsfinanzierung in Deutschland liegen auf dem Tisch: Angefangen bei Vorschlägen zur BAföG-Reform reicht das Spektrum über neue leistungs- und aufgabenbezogene Verfahren der staatlichen Mittelvergabe bis hin zum Studienbeitragsmodell, das CHE und Stifterverband im Mai vergangenen Jahres vorgestellt hatten.

Es kommt nun darauf an, aus diesen Modulen ein Gesamtkonzept zur Neuordnung der Bildungsfinanzierung zu entwickeln, das die institutionelle Finanzierung der Lehre an den Hochschulen im Zusammenhang mit der Finanzierung der individuellen Kosten der Studierenden überdenkt. Erst diese umfassende Betrachtung des Gesamtsystems der Hochschulfinanzierung ermöglicht es, die Verteilungs- und Steuerungswirkungen des Einsatzes öffentlicher Mittel für die Lehre und das Studium an Hochschulen in ihren wechselseitigen Abhängigkeiten und Einflüssen zu erkennen. So kann ein abgestimmtes System öffentlicher und privater Finanzierung entwickelt werden, das Eigeninitiative und -verantwortung fördert und zum Abbau sozialer Bildungsbarrieren beiträgt.

Die im folgenden dargestellten Modelle der individuellen und institutionellen Bildungsfinanzierung setzen diese Forderungen um. Es handelt sich um ein

- **Modell der individuellen Investitionsförderung in Bildung (InvestiF) und ein**
- **Modell, das das Prinzip „Geld folgt Studierenden“ (GefoS)**

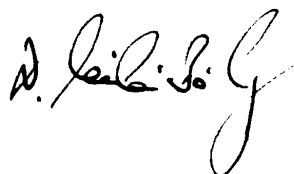
in der Hochschulfinanzierung umsetzt.

Ihre Entwicklung wurde angestoßen auf der Expertentagung „Bildungsfinanzierung“, die der Initiativkreis Bildung der Bertelsmann Stiftung veranstaltete. Ziel dieser Initiative unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten ist es, der „Ruck-Rede“ des Bundespräsidenten vom vergangenen Sommer konkrete Umsetzungskonzepte folgen zu lassen. Im Anschluß an die Tagung formierte sich ein Arbeitskreis, der das vorliegende Papier erarbeitet hat.

Bei aller Suche nach Orientierung in bezug auf ein Gesamtkonzept darf eines nicht übersehen werden: Die im folgenden dargestellten Modellbausteine gehören zusammen, lassen sich aber auch schrittweise und nacheinander verwirklichen. Man kann die Finanzierung des studentischen Lebensunterhalts auf eine neue Basis stellen, ohne auf die Einführung von Studienbeiträgen zu warten. Die Notwendigkeit länderübergreifender Regelungen der Hochschulfinanzierung entbindet die Länder nicht davon, kurzfristig von der traditionellen Haushaltswirtschaft abzuweichen. Reformvorhaben sollten sich nicht blockieren, sondern Teilreformen sollen die Voraussetzungen für den jeweils nächsten Schritt schaffen.



Prof. Dr. Manfred Erhardt  
Generalsekretär des Stifterverbandes  
für die Deutsche Wissenschaft



Prof. Dr. Detlef Müller-Böling  
Leiter des CHE  
Centrum für Hochschulentwicklung

# 1 Vorbemerkung

## Gesamtkontext der Bildungsfinanzierung

Der Initiativkreis Bildung der Bertelsmann Stiftung unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten hat am 29. Juni 1998 ein Expertengespräch zum Thema „Qualität in die Hochschulen – Wettbewerb durch neue Hochschulfinanzierung“ veranstaltet. Die Überlegungen des Expertenkreises konzentrierten sich auf die Ausgestaltung der staatlichen Finanzierung der Hochschulen und empfahlen deren Ergänzung durch Studienbeiträge der Studierenden und die verstärkte Nutzung nichtstaatlicher Finanzierungsmöglichkeiten.

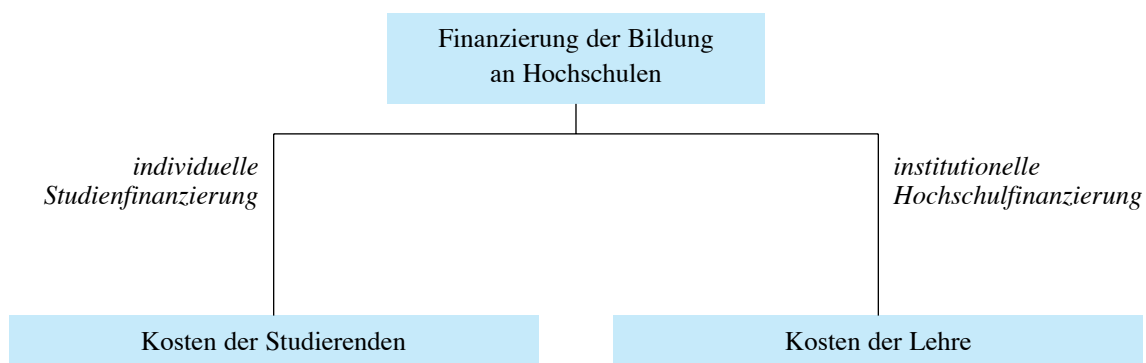
Zur individuellen Studienfinanzierung empfahl der Expertenkreis:

*„Die [in einem wettbewerblichen Hochschulsystem zu erhebenden] Studienbeiträge der Studierenden können durch Bildungssparen oder durch Studiendarlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung aufgebracht werden. Die staatliche Förderung derartiger Systeme ergibt sich aus der zentralen Bedeutung von Bildung in einer wissensbasierten Gesellschaft. Investitionen in Bildung müssen jeder anderen Investition mindestens gleichgesetzt werden.“*

Zur institutionellen Finanzierung der Hochschulen wurde gefordert:

*„Die aufgabenbezogene Finanzierung im Lehrbereich sollte Parameter verwenden, die sich am Umfang der Ausbildungsaktivitäten orientieren. Neben wettbewerbsfördernden Steuerungseffekten ist davon auch eine Stärkung der Position von Studierenden als Nachfrager von Leistungen ihrer Hochschule zu erwarten.“*

Wie diese Forderungen zeigen, umfaßt das Gesamtsystem der Bildungsfinanzierung einerseits die Finanzierung der individuellen Kosten des Studiums für die Studierenden, andererseits die Finanzierung der Lehre an den Hochschulen:

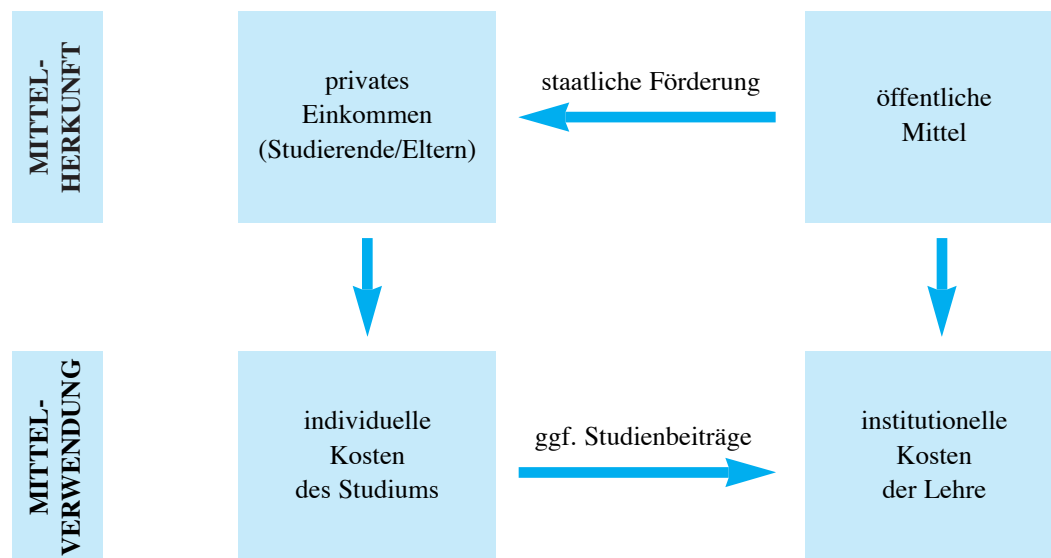


Der Arbeitskreis „Bildungsfinanzierung“ hat mit dem vorliegenden Papier ein Gesamtkonzept zur Neuordnung der Bildungsfinanzierung entwickelt.

Den Kern der individuellen Studienfinanzierung bilden die Kosten der Studierenden insbesondere für den Lebensunterhalt während des Studiums, Lernmittel und gegebenenfalls Studienbeiträge. Die institutionelle Hochschulfinanzierung umfaßt vor allem die Zuweisungen des Hochschulträgers, in der Regel des Staates, zur Erfüllung der Hochschulaufgaben.

Um die Steuerungs- und Verteilungswirkungen im Gesamtsystem der Hochschulfinanzierung zu analysieren, muß zusätzlich die Aufbringung der individuellen und institutionellen Finanzierung aus privaten oder öffentlichen Quellen betrachtet werden.

Somit ergeben sich in bezug auf die Bildungsfinanzierung folgende Beziehungen zwischen Mittelherkunft und Mittelverwendung:



Die zur institutionellen Hochschulfinanzierung erforderlichen Mittel werden derzeit weitgehend aus öffentlichen Quellen finanziert. Demgegenüber stammen die zur individuellen Studienfinanzierung erforderlichen Mittel zwar überwiegend aus privatem Einkommen oder Vermögen der Eltern oder Studierenden, werden aber zu einem mehr oder weniger großen Teil den Eltern oder Studierenden in der Form von Kindergeld, Steuervergünstigungen und Ausbildungsförderung auch als staatliche Förderung zugewiesen.

In der Graphik sind die Stellen enthalten, an denen eine Gesamtreform der Bildungsfinanzierung ansetzen sollte:

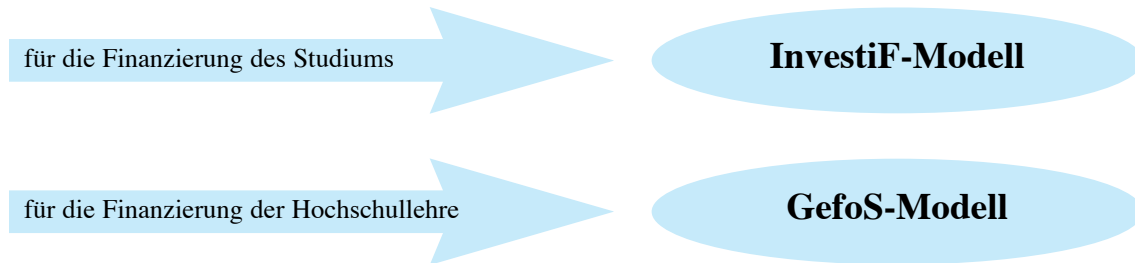
- Die staatliche Förderung der individuellen Kosten bedarf einer grundlegenden Neuordnung (v. a. BAföG-Reform).
- Die institutionelle Finanzierung aus öffentlichen Mitteln muß neu geregelt werden (Reform der staatlichen Mittelvergabe).
- Es kann eine individuelle Beteiligung an den institutionellen Kosten der Lehre erfolgen, falls Studienbeiträge eingeführt werden.

Die im folgenden entwickelten Konzepte zur Bildungsfinanzierung an Hochschulen lassen sich auch auf andere Bereiche der beruflichen Bildung und der Weiterbildung übertragen (s. Kapitel 7).

### Weiteres Vorgehen

- Zunächst werden die Ausgangslagen der individuellen und institutionellen Bildungsfinanzierung beleuchtet.
- Sodann werden Anforderungen an geeignete Modelle in den beiden Bereichen formuliert.
- Schließlich wird für beide Bereiche jeweils ein Modellansatz vorgeschlagen.

Die im folgenden entwickelten Modellelemente sind:



Sowohl das InvestiF-Modell als auch das GefoS-Modell sind modulare Ansätze, die aus mehreren, im folgenden näher erläuterten Bausteinen zusammengesetzt sind.

Das *Modell der individuellen Investitionsförderung in Bildung (InvestiF)* regelt die Quellen der individuellen Bildungsfinanzierung (darunter als wesentliches Element das Bildungssparen) und die damit verbundenen Verfahren der staatlichen Förderung. *Bildungssparen* wird als der Aufbau von Kapital betrachtet, mit dem in Humankapital investiert werden kann. Als fundamentales Prinzip der Hochschulfinanzierung in bezug auf die Lehre wird postuliert: „*Geld folgt Studierenden*“ (*GefoS*). Zum GefoS-Modell zählen alle Mechanismen, bei denen sich die Geldströme an der Lehrnachfrage orientieren und die damit zu einer wettbewerblichen Orientierung des Lehrangebots beitragen.

## 2 Individuelle Finanzierung des Studiums: Ausgangslage und Anforderungen

### Die Ausgangslage

1. Bei der individuellen Finanzierung des Studiums geht es nicht nur darum, die Mittel für den Lebensunterhalt aufzubringen, sondern alle für die Studierenden anfallenden *Kosten* des Studiums – einschließlich Lebensunterhalt und mögliche Studienbeiträge. Damit werden Studienbeiträge und die Frage des Lebensunterhalts nicht voneinander isoliert betrachtet.
2. Mit dem Bildungssparen, dem Studiendarlehen aus dem Studienbeitragsmodell, dem Gesetzentwurf der Grünen zum „Bundesausbildungsförderungsfonds“ (BAFF) und dem 3-Körbe-Modell liegen unterschiedliche Vorschläge zur Studienfinanzierung vor. Das hier vorgeschlagene InvestiF-Modell stellt eine praktikable und konsistente *Kombination* der derzeit diskutierten Reformkonzepte zur Studienfinanzierung dar. Dadurch sollen die Vorteile der unterschiedlichen Ansätze simultan nutzbar werden.

### Die Anforderungen an ein Gesamtkonzept für die Finanzierung des Studiums

1. Das Modell muß *sozialverträglich* sein, d. h. allen Studierwilligen unabhängig von deren Einkommenssituation die Chance eröffnen, ein Studium aufzunehmen. Die Idee der *Chancengleichheit* gebietet, daß niemand aufgrund finanzieller Restriktionen vom Studium ausgeschlossen wird. Auch subjektive, psychische Abschreckungseffekte sind möglichst gering zu halten. Empirische Ergebnisse belegen zwar, daß soziale Selektion beim Bildungszugang primär bereits bei der Schulwahl stattfindet,<sup>1</sup> so daß die Möglichkeiten zur gezielten Beeinflussung der sozialen Zusammensetzung der Studierenden

<sup>1</sup> Dies wird durch ein Rechenexempel auf Basis des Mikrozensus und der DSW-Sozialerhebung belegt: 1989 stammten von allen 13- und 14-jährigen 32,6 % aus Arbeiterfamilien, aber nur 11,5 % davon besuchten ein Gymnasium (bei allen anderen Gruppen lag diese Quote weit darüber; es fand also erhebliche soziale Selektion statt). Unterstellt man für diese Arbeiterkinder die durchschnittliche Erfolgsquote am Gymnasium (80 %) und die durchschnittliche Studienaufnahmequote (ebenfalls 80 %), so müßten im Jahre 1995 7,4 % der Arbeiterkinder ein Studium aufnehmen. Tatsächlich sind es 7 %; beim Übertritt zur Hochschule ist also keine nennenswerte soziale Selektionswirkung mehr zu verzeichnen.

durch Regelungen der Studienfinanzierung eher gering sind. Allerdings zeigt der aktuelle Rückgang bei der BAföG-Gefördertenquote, daß unzureichende Hilfen zur Sicherung des studentischen Lebensunterhalts finanzielle Barrieren zur Folge haben können.

2. Diese Überlegungen zur Sozialverträglichkeit erfordern es, *staatliche Förderkomponenten* in das Modell aufzunehmen: Der Staat muß dafür sorgen, daß alle Studienberechtigten sämtliche entstehenden Kosten des Studiums aufbringen können (inkl. Lebensunterhalt und ggf. Studienbeiträge). Die staatliche Förderung muß jedoch so ausgestaltet werden, daß einerseits eine rationale, an Kosten und Nutzen (und damit an persönlichen Interessen und Aufwand) orientierte Studienentscheidung möglichst wenig verzerrt wird, und daß die staatliche Förderung andererseits möglichst zielgenau denen zugute kommt, die ihrer mangels eigener finanzieller Mittel tatsächlich bedürfen.
3. Das Modell soll Studierenden eine wirklich freie Wahl zwischen *Voll- und Teilzeitstudium* ermöglichen und daher Liquiditätsengpässe bei den Studierenden verhindern. Ein Teilzeitstudium darf nicht deshalb gewählt werden müssen, weil Studierenden keine andere Wahl bleibt, sondern soll Ergebnis einer freien und bewußten Lebensplanung sein.
4. Das Modell soll *Anreize zu effizientem Handeln* für alle Beteiligten schaffen. Die Studierenden sollen Leistungsanreize erhalten. Die staatliche Förderung soll so gestaltet sein, daß der Staat nicht Selbstverantwortung ersetzt, sondern Eigeninitiative fördert.
5. Die Sicherung des vollen Lebensunterhalts und aller anderen Kosten des Studiums sowie die Anreizwirkungen sollen zu einer *Verkürzung unnötig langer Studienzeiten* beitragen. Kürzere Studienzeiten ermöglichen höheres Lebenseinkommen und bewirken dadurch eine entscheidende finanzielle Entlastung der Studierenden.
6. Die Reform der Studienfinanzierung darf *nicht zu einer Reduzierung öffentlicher Aufwendungen* führen, sondern soll zusätzliche Ressourcen erschließen. Beim öffentlichen Finanzvolumen sind Erhöhungen je nach Rechtsprechung zur Familienförderung zu berücksichtigen.
7. Der *Verwaltungsaufwand* des Modells muß möglichst gering sein.

Die genannten Anforderungen implizieren Zielkonflikte. Mit dem InvestiF-Modell wird daher versucht, die heterogenen Anforderungen in ausgewogener Art und Weise zu berücksichtigen.

### 3 Finanzierung der Hochschullehre: Ausgangslage und Anforderungen

#### Die Ausgangslage

1. Im Zuge der Einführung von Globalhaushalten setzt sich in Deutschland zunehmend eine *formelgebundene*, leistungs- und aufgabenbezogene Hochschulfinanzierung durch – nicht nur für die Forschung, sondern auch für die Lehre. Der dadurch ausgelöste Wettbewerb der Bildungseinrichtungen um Studierende und damit um staatliche Gelder vermittelt Anreize, in der Lehre mehr Aufgaben zu übernehmen und bessere Leistungen zu erbringen. Wenn Finanzströme von der Nachfrage gesteuert werden, stärkt dies die Position der Nachfrager. Das GefoS-Prinzip („Geld folgt Studierenden“) setzt sich demnach immer mehr durch. Ein praktikables Modell für die Reform der staatlichen Hochschulfinanzierung hat beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat zum Globalhaushalt in Niedersachsen entwickelt [*Wissenschaftlicher Beirat zur Begleitung des Modellvorhabens für eine Erprobung der globalen Steuerung von Hochschulhaushalten (Hrsg.), Ein neues Verfahren der staatlichen Mittelvergabe an die Universitäten in Niedersachsen: Anforderungen, Prinzipien und Umsetzungsvorschläge, Gütersloh 1998*].
2. Reformansätze zur staatlichen Hochschulfinanzierung beschränken sich bisher auf die Länderebene. Mit Blick auf Wanderungsbewegungen zwischen den Ländern erscheinen jedoch *länderübergreifende* Regelungen notwendig.
3. *Studiengebühren* bieten die Möglichkeit, Leistung und Gegenleistung zu koppeln, das Anbieter-Nachfrager-Verhältnis zwischen Hochschulen und Studierenden zu stärken, Anreize zu wirtschaftlichem

Handeln zu schaffen und die Unterfinanzierung der Hochschulen zu mindern. Die derzeitigen Aktivitäten in Deutschland weisen allerdings bisher in eine andere Richtung: Zunehmend werden Verwaltungsgebühren erhoben, die in staatliche Haushalte fließen statt direkt in die Hochschulen. Damit entfallen nicht nur Steuerungs- und Anreizwirkungen für die Hochschulen, sondern die Hochschulen erhalten auch keine zusätzlichen Mittel für die Lehre. Auch werden keine systematischen Vorkehrungen getroffen, damit die Studierenden die Gelder auch aufbringen können.

Mit dem im vergangenen Jahr veröffentlichten „Studienbeitragsmodell“ liegt ein Ansatz zur privaten Kostenbeteiligung vor, der die Chancen von Studiengebühren nutzt und die Risiken vermeidet [zu den einzelnen Regelungen des Modells vgl. *CHE und Stifterverband (Hrsg.), Modell für einen Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen (Studienbeitragsmodell), Gütersloh und Essen 1998*]. Die Sozialverträglichkeit ist durch ein Darlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung gewährleistet, das allen Studierenden die Finanzierung der Studienbeiträge ermöglicht. Die Studienbeiträge fließen direkt an die Hochschulen zur Verbesserung von Lehre und Studium. Die Darlehen erfordern keine zusätzlichen Zahlungen aus öffentlichen Haushalten. Die Ideen des Studienbeitragsmodells finden in der aktuellen Diskussion Zustimmung. So wird im Jahresgutachten 1998/99 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung konstatiert: „Dieser Vorschlag bietet aus Sicht des Sachverständigenrates eine Ausgangslage für die Suche nach einem Reformansatz“.

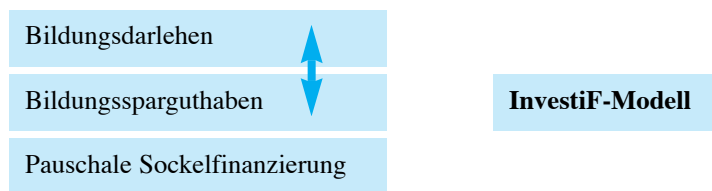
**Die Anforderungen an ein Gesamtkonzept für die Finanzierung der Hochschullehre**

1. Die aufgaben- und leistungsbezogene Mittelvergabe ist durch *länderübergreifende* Regelungen zu ergänzen, um Nachfrageströme zwischen Bundesländern zu berücksichtigen.
2. Das *Studienbeitragsmodell* ist in eine Gesamtkonzeption zu integrieren. Alle weiteren Regelungen müssen damit konsistent und kompatibel sein. Die Einführung von Systemen zur Erhebung von Verwaltungsgebühren ist als verfehelter Ansatz zu betrachten. Die Chancen von Studiengebühren können so nicht genutzt werden.
3. Der *Verwaltungsaufwand* des Modells muß möglichst gering sein.

## 4 Individuelle Finanzierung des Studiums: Das InvestiF-Modell

**Die Modellbausteine**

Das InvestiF-Modell zielt darauf ab, die BAföG-Regelungen zu ersetzen. Es soll die Studierenden in die Lage versetzen, in Bildung zu investieren. Die individuelle Studienfinanzierung gemäß dem InvestiF-Modell setzt sich aus drei Elementen zusammen:



Eine Sockelfinanzierung für alle Studierenden in Form einer pauschalen staatlichen Zahlung tritt an die Stelle der vielfältigen, bisher vor allem an die Eltern der Studierenden geleisteten staatlichen Transferzahlungen. Die Möglichkeit zum (längerfristigen) Ansparen durch Einzahlung in ein Sparguthaben wird mit der Möglichkeit verbunden, ein Bildungsdarlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung aufzunehmen. Bildungssparen und -darlehen werden staatlich gefördert. Mit steigender Leistungsfähigkeit sinkt die Förderung, bei sinkender Leistungsfähigkeit steigt sie.



Die Volumina von Bildungssparen und Bildungsdarlehen sind interdependent: Je mehr Bildungssparguthaben vorhanden ist, desto geringer ist das staatlich geförderte Darlehen (und vice versa). Grund ist, daß die drei Elemente (aufgrund der staatlichen Förderung) insgesamt einer quantitativen Obergrenze unterliegen, wobei die Sockelfinanzierung fixiert ist.

### Finanzierungsquellen, Mittelvolumen und Mittelverwendung

Das Studium soll weiterhin primär über privates Einkommen realisiert und durch die pauschale Sockelfinanzierung ergänzt werden. Weitere Finanzierungsmöglichkeiten greifen subsidiär, soweit das private Einkommen nicht ausreicht. Beim privaten Einkommen kann es sich um eigenes Einkommen der Studierenden, aber insbesondere auch um Elterneinkommen (im Rahmen der Unterhaltspflicht oder darüber hinaus; laufende oder angesparte Mittel) handeln. Studierende können sich aber auch bemühen, andere Förderer zu finden, beispielsweise private Unternehmen, Verwandte oder Partner.

Die drei Bausteine des InvestiF-Modells – zusammen mit dem sonstigen Einkommen von Studierenden – ergeben also insgesamt die Geldsumme, über die Studierende während ihres Studiums verfügen können. Damit müssen der Lebensunterhalt (auch direkte Studienkosten wie Transportkosten, Kauf von Büchern) finanziert und ggf. Studienbeiträge bestritten werden. Studienbeiträge sind zwar ein Element des Gesamtmodells; das InvestiF-Modell allerdings ist nicht zwingend mit der Einführung von Studienbeiträgen verknüpft. Die Reformvorschläge gelten also auch dann, wenn die Mittel ausschließlich für Lebensunterhalt und direkte Studienkosten verwendet werden. Die folgende Graphik zeigt die Finanzierungsquellen und die Verwendungszwecke im Überblick:



Ziel ist, daß die drei Elemente insgesamt für alle Studierenden die Studienfinanzierung sichern, auch wenn keine anderen Geldquellen verfügbar sind. Insgesamt besteht somit für das gesamte, mit staatlicher Förderung verbundene Finanzvolumen der drei Elemente eine Obergrenze. Beispiel: Setzt man den monatlichen Bedarf mit 1.100 DM an, dann liegt diese Obergrenze bei 13.200 DM p.a. (ggf. zuzüglich Studienbeiträgen). Der Betrag ist je nach Entwicklung der Lebenshaltungskosten veränderlich.

### Ansatzpunkte und Prinzipien der staatlichen Förderung

Alle drei Elemente des InvestiF-Modells stehen in Verbindung mit staatlicher Förderung. Daher wird zunächst erläutert, welche Ansatzpunkte zur Förderung dem Staat zur Verfügung stehen und nach welchen grundlegenden Prinzipien die Förderung im vorliegenden Modell gestaltet sein soll.

Der Staat hat grundsätzlich folgende *Ansatzpunkte*, die Hochschulbildung zu fördern:

- *Realausgaben:* Der Staat stellt Güter und Dienstleistungen bereit, die den Studierenden zugute kommen. So sind die staatlichen Personal-, Sach- und Investitionsausgaben zur Durchführung der Lehre an Hochschulen Realausgaben. Hinzu kommt beispielsweise der staatliche Zuschuß an die Studentenerwerke, dank dessen diese ihre Produkte zu nicht kostendeckenden Preisen anbieten können. Begünstigte sind die Studierenden.
- *Subventionierung der privaten Studienkosten:* Der Staat übernimmt durch besondere Regelungen einen Teil der Aufwendungen, die auf privater Seite entstehen. Dabei kann es sich um Prämienzahlungen,

Steuervergünstigungen oder um Teilerlasse bzw. Zinssubventionen bei Darlehen handeln. Begünstigte sind die Studierenden oder ihre Eltern.

- *Direkte monetäre Transfers*: Der Staat zahlt direkt Mittel an die Studierenden oder ihre Eltern (im Augenblick z. B. BAföG, Kindergeld).
- *Bürgschaft/Ausfallsicherung*: Der Staat kann bei der Darlehensaufnahme fördernd eingreifen, indem er die Ausfallsicherung übernimmt. Staatliche Bürgschaften lösen das Problem der mangelnden dinglichen Sicherheiten bei der Ausbildungsinvestition. Begünstigte sind die Studierenden.
- *Regelsetzung*: Der Staat betreibt Ordnungspolitik und trifft gesetzliche Verfahrensregeln, die Studierenden den Zugang zu Finanzmitteln ermöglichen. Der Staat setzt also Rahmenbedingungen für individuelle Bildungsentscheidungen. Es fließen keine Mittel aus staatlichen Haushalten. Die staatliche „Förderung“ besteht darin, daß der Staat gesetzliche Grundlagen schafft, die Finanzierungsmöglichkeiten eröffnen.

Das bestehende System der Studienfinanzierung entspricht einem komplexen, in weiten Bereichen allerdings unsystematischen und nicht abgestimmten Konglomerat unterschiedlicher Elemente. Dabei spielt der ordnungspolitische Ansatz eine untergeordnete Rolle. Die Transfers/Subventionen fließen mit Ausnahme des BAföG fast ausschließlich an die Eltern der Studierenden.

Grundlage einer Reform der Studienfinanzierung muß eine Neuordnung der staatlichen Förderung sein. Dafür sollen folgende *Grundprinzipien* gelten:

1. *Sofern staatliche Regelsetzung ausreicht, die eingangs erläuterten Anforderungen an die Reform der Studienfinanzierung zu erreichen, wird der ordnungspolitische Ansatz gegenüber staatlichen Zahlungen stets bevorzugt.*

Dieses Prinzip kann an einem Beispiel verdeutlicht werden: Zur Finanzierung der Studienbeiträge wurde im Papier zum „Studienbeitragsmodell“ ein Darlehen vorgeschlagen. Diese Regelung soll im Gesamtkontext der Studienfinanzierung – sofern Studienbeiträge eingeführt werden – weiter gelten. Dieses Darlehenssystem basiert auf gesetzlich zu schaffenden Grundregeln, impliziert aber keine zusätzlichen Zahlungen aus öffentlichen Haushalten. Der Staat schafft durch Regeln die Voraussetzungen für die Verfügbarkeit von Darlehen und die Einrichtung einer Studienkreditanstalt, ohne selbst die Darlehen zu vergeben (diese werden von den Banken gewährt), ohne finanzielle Zuschüsse zu zahlen und ohne Ausfallrisiken zu tragen (denn die Risiken werden aus dem Beitragsaufkommen gedeckt).

2. *Vergünstigungen/Subventionen richten sich auf Quelle und Art der Mittelaufbringung aus.*

Die staatliche Förderung sollte an die jeweiligen privaten Finanzierungsquellen angekoppelt werden. Dieses Prinzip ist Ausdruck der Subsidiarität staatlicher Förderung.

3. *Vergünstigungen/Subventionen werden degressiv ausgestaltet.*

Bei den Vergünstigungen ist die Leistungsfähigkeit derjenigen, welche die Mittel aufbringen, zu beachten. Mit steigendem Einkommen der Mittelgeber sinken die staatlichen Vergünstigungen. Bei hoher Leistungsfähigkeit, beispielsweise hohem Einkommen der Eltern, werden keine oder geringe Subventionen gewährt. Hier liegt die wesentliche soziale und redistributive Komponente des Modells. Vergünstigungen sollten mit steigendem Einkommen stufenweise abgebaut werden, um keine zu großen Sprünge bei den Verteilungswirkungen zu erzeugen.

4. *Der Staat fördert personenbezogen (Subjektförderung); direkte monetäre Transfers fließen an die Studierenden statt an die Eltern.*

Die bisher den Eltern gewährten Vergünstigungen (v. a. Steuervorteile, Kindergeld und an das Kindergeld gekoppelte Leistungen) werden den Kindern gewährt. Dies ändert nichts an der Unterhaltspflicht der Eltern. Die Unterhaltspflicht führt natürlich in dem Maße, wie Kinder über eigenes Vermögen und eigene Finanzmittel (auch aus staatlicher Förderung) verfügen, nicht zu Zahlungsverpflichtungen der Eltern. Die angesprochenen Umschichtungen mindern somit die notwendigen Unterhaltszahlungen. Würde die Höhe der staatlichen Subjektförderung der Studierenden im Zeitablauf reduziert, würden die gemäß der Unterhaltspflicht erforderlichen Zahlungen automatisch wieder ansteigen.

5. Die direkte Förderung der Studierenden wird pauschal berechnet.

Transfers sollten möglichst einfach geregelt sein und eine pauschale finanzielle Grundlage für das Studium schaffen. Sie sollen keinen Bezug zum Elterneinkommen oder zu spezifischen Personenmerkmalen haben. Es ist somit nicht zu erwarten, daß Studienentscheidungen durch Gewährung pauschaler Transfers verzerrt werden. Mit den Transfers ist keine Umverteilung zwischen Einkommensklassen beabsichtigt.

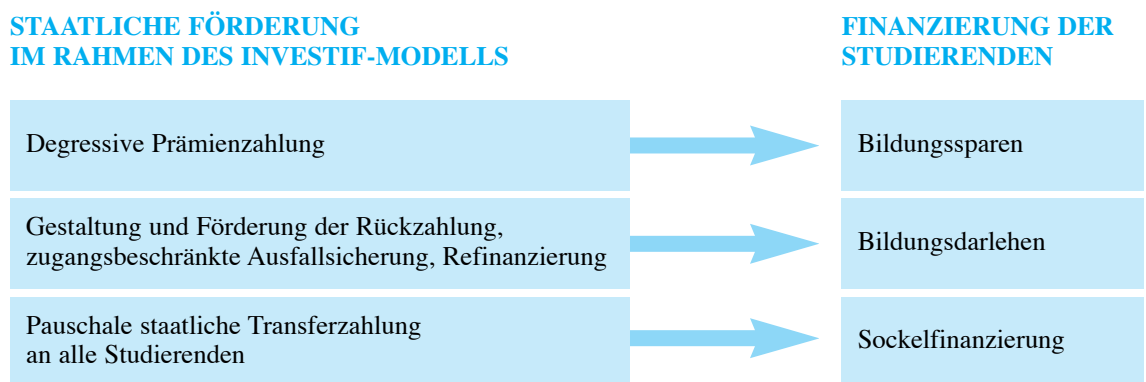
6. Direkte monetäre Transfers und sonstige Vergünstigungen sind zeitlich befristet.

Die pauschalen Transfers ebenso wie weitere staatliche Vergünstigungen sollen nicht beliebig lange gewährt werden.

7. Für alle Studierenden, für die keine Eigenvorsorge möglich war, stellt der Staat die Verfügbarkeit eines Darlehens mit einkommensabhängiger Rückzahlung sicher.

Dieses Darlehen ersetzt damit die BAföG-Zuschußförderung. Die Möglichkeit zur Eigenvorsorge hängt vom eigenen Einkommen und vom Elterneinkommen während des Studiums ab; die Verfügbarkeit des Darlehens orientiert sich folglich an diesen Kriterien. Die einkommensabhängige Rückzahlung richtet sich hingegen am Absolvierendeneinkommen aus. Dadurch verlagert sich der Schwerpunkt bei den betrachteten Verteilungsebenen: Neben der sozialen Herkunft der Eltern betrachtet man primär die Situation der direkt Begünstigten, also der Absolvierenden.

Ordnet man die dargestellten Prinzipien den im InvestiF-Modell vorgesehenen Bausteinen der Studienfinanzierung zu, ergibt sich folgendes Bild:



Staatliche Förderung im Rahmen der Bildungsspar- und Darlehenskomponente soll nur denjenigen zugute kommen, die diese Mittel nicht oder nur begrenzt selbst aufbringen oder aus privaten Quellen (insbesondere über die Eltern) beziehen können. Mitnahmeeffekte sollen daher durch eine degressive Gestaltung der Förderung minimiert werden. Die Förderung im Rahmen der Sockelfinanzierung wird hingegen pauschal allen Studierenden gewährt. Die staatlichen Förderinstrumente werden bei der folgenden Darstellung der Elemente der Studierendenfinanzierung genauer beschrieben.

Schließlich stellt sich die Frage nach dem Volumen der staatlichen Förderung. Hier ist zu beachten, welche bisherigen Förderinstrumente durch die Neuregelung abgelöst werden. In erster Linie speisen sich die neuen Förderverfahren aus den bisherigen kindbezogenen Transferleistungen an die Eltern sowie aus dem BAföG. Zugleich ist das Prinzip zu berücksichtigen, daß Bildungsaufwendungen wie andere Investitionen zu fördern sind.

## 4.1 Bildungssparen

### Das Verfahren

Bildungssparverträge können für Kinder von ihrer Geburt an abgeschlossen werden. Sie dienen dem Ziel, die individuellen Kosten der Hochschulbildung (oder auch anderer Bildungswege, s. Kapitel 7) eines Kindes frühzeitig und langfristig anzusparen. Dies schafft besonders für diejenigen Möglichkeiten und Anreize zur Eigenvorsorge, die über geringes Einkommen verfügen. Sparverträge werden von Eltern oder

anderen Personen (Förderern) finanziert. Das Sparguthaben wird am Ende der Ansparfrist direkt an den Begünstigten ausgezahlt.

Bildungssparverträge werden von privaten oder öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten oder Versicherungen angeboten. Die genaue Ausgestaltung und die Konditionen der Sparverträge (Verzinsung, Laufzeiten, feste vs. variable Einzahlungen, einer vs. mehrere Einzahler, einmalige oder tranchenweise Zuteilung des Sparguthabens) können dem Wettbewerb überlassen bleiben. Hier kann sich eine präferenzgerechte Vielfalt an Modalitäten entwickeln. Beispielsweise könnten auch Bildungssparverträge angeboten werden, bei denen Versicherungselemente (Todesfall der Eltern) enthalten sind.

### **Die staatliche Förderung**

Der wesentliche Unterschied zu bereits bestehenden Formen des Bildungssparens (Ausbildungsversicherungen u. ä.) besteht in der staatlichen Förderung:

- Jeder kann Bildungssparverträge abschließen, die staatliche Förderung ist allerdings je nach Einkommen des Sparerers begrenzt.
- Bildungssparguthaben kann in beliebiger Höhe gebildet werden, allerdings ist der Betrag, der staatlich gefördert wird, begrenzt. Die Begrenzung ermittelt sich aus dem jährlichen Unterhaltsbedarf und den Studienbeiträgen über einen maximalen Zeitraum hinweg (z. B. 6 Jahre). Darüber hinaus besteht keine Rechtfertigung mehr für die Förderung.
- Es wird eine staatliche Bildungssparprämie gewährt, deren Höhe nach dem Einkommen der Eltern und des Begünstigten gestaffelt ist; dadurch wird eine Degression der staatlichen Förderung realisiert. Sparer mit geringem Einkommen erhalten eine deutlich höhere Förderung als Sparer mit hohem Einkommen; ab einer bestimmten Einkommensgrenze kann die Förderung entfallen. Die Gestaltung der Parameter der staatlichen Förderung (Einkommensstaffelung und Höhe der gewährten Vergünstigung) bestimmt, wie stark Bildungssparverträge nachgefragt werden. Die Degression sollte so gestaltet sein, daß Tarifsprünge minimiert werden.
- Die Prämie wird dem Sparguthaben jährlich gutgeschrieben. Die Prämie kommt damit dem Empfänger des Sparguthabens zugute – allerdings erst, wenn er das Guthaben für seine Hochschulausbildung in Anspruch nimmt. Für die Prämiegutschrift muß eine Einkommensbescheinigung der Begünstigten und der Eltern vorgelegt werden.
- Die staatliche Förderung ist unmittelbar mit der Erfüllung des Förderzwecks „Bildung“ verbunden. Sollte dieser Zweck nicht erfüllbar sein, muß das Sparguthaben unter Verlust des Förderungsanteils, aber marktgerecht verzinst, frei verfügbar sein. Die Prämien werden jährlich auf dem Sparkonto gutgeschrieben, aber erst bei Inanspruchnahme des Guthabens zahlungswirksam (Prämienrückzahlungen, die bei sofortiger Auszahlung der Prämie nötig wären, sind hingegen kaum praktikabel). Die Verwendung des Sparguthabens ist über eine Vorlage einer Ausbildungs(Immatrikulations)bescheinigung beim Kreditinstitut nachzuweisen.
- Die staatliche Förderung von Bildungssparen und Bildungsdarlehen bedingt einander: Ist eine bestimmte Summe für den Lebensunterhalt bereits angespart, kann kein Darlehen mehr vergeben werden. Das Ausmaß des staatlich geförderten Bildungssparens bestimmt somit den Zugang zu Bildungsdarlehen.

### **Bewertung der Regelungen**

- Die staatliche Förderung des Bildungssparens beseitigt eine Schieflage der bisherigen staatlichen Förderpolitik: Bisher wurde das Sparen zu Bildungszwecken gegenüber anderen Sparformen wie Bausparen bzw. Vermögenssparen oder gegenüber anderen Verwendungen privater Finanzmittel (insbesondere anderen Investitionen) diskriminiert. Angesichts der Bedeutung der Investition in Humankapital für die deutsche Volkswirtschaft ist diese Benachteiligung irrational. Auch familienpolitisch ist die bisherige Förderpraxis fragwürdig, wenn bei gleichem Einkommen der kinderlose Bausparer besser gestellt wird als derjenige, der statt einem Hauskauf mit seinem geringen Einkommen Vorsorge für die Ausbildung seiner Kinder trifft.
- Die staatliche Förderung sorgt dafür, daß ein Angebot von Bildungssparkonzepten zustande kommt. Im Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Anbietern werden sich bedarfsgerechte Sparformen und -konditionen entwickeln.

- Der primäre Zweck des Bildungssparens und seiner staatlichen Förderung liegt darin, Eltern oder sonstigen Personen, die Studierende finanziell unterstützen wollen, dies aus laufendem Einkommen aber nur unzureichend können, eine Möglichkeit und einen Anreiz zu geben, die Unterstützung langfristig anzusparsen – und sei es in sehr kleinen monatlichen Beträgen. Es entsteht ein Anreiz zur Eigenvorsorge durch Vermögensakkumulation. Dies wird über die staatliche Förderung mit degressiver Ausgestaltung ermöglicht. Entsprechend wird das staatliche Darlehenselement im Modell langfristig finanziell entlastet.
- Würde das Bildungssparen durchgängig und nicht nach sozialen Kriterien staatlich gefördert, wäre es ein Quasi-Ersatz für das Kindergeld, denn natürlich würde auch derjenige, der eine Transferzahlung aus eigenem Einkommen eigentlich finanzieren kann, die staatliche Vergünstigung in Anspruch nehmen. Als Kindergeldersatz ist jedoch die pauschale Sockelfinanzierung (s. 4.3) die bessere Alternative.
- Die Ausgestaltung der Förderung als (degressive) Prämie sichert die Begünstigung der Investition in Humankapital und erzeugt die gewünschten Verteilungseffekte. Andere Verfahren, z. B. ein Abzug von der Bemessungsgrundlage oder als Sonderausgaben, könnten dies nicht leisten.
- Bildungssparen bewirkt darüber hinaus eine kulturelle Veränderung, indem es die Verantwortung der Eltern und die Vorsorge für tertiäre Ausbildung frühzeitig in das Bewußtsein rückt. Bei einer breiten Beteiligung am Bildungssparen könnten in vielen gesellschaftlich üblichen Geschenksituationen (Geburtstage, Weihnachten, Konfirmation, Schulabschluß) Einzahlungen in das Bildungssparguthaben zu einem „Brauch“ werden. Gleichzeitig bleibt aber die volle Verantwortung für die Wahl einer Hochschulausbildung und die Gestaltung eines individuellen Karrierewegs beim Begünstigten des Sparvertrags, denn im Rahmen der generellen Zweckbindung steht ihm das Sparguthaben zur freien Verfügung. Der Vorsorgeaspekt ist somit mit der Unabhängigkeit der Studierenden voll kompatibel.

## 4.2 Bildungsdarlehen

### Das Verfahren

Alle Studierenden, die nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt aus anderen Finanzierungsquellen zu bestreiten, haben die Möglichkeit zur Aufnahme eines Bildungsdarlehens bei dafür vorgesehenen Kreditinstituten. Der Staat übernimmt die Ausfallsicherung für das Darlehen in voller Höhe. Die Darlehensnehmer verpflichten sich nicht zu Zins und Tilgung im üblichen Sinne, sondern zur einkommensabhängigen Rückzahlung des Darlehens (inkl. Zins). Der Rückzahlungsmodus, welcher die Darlehensregelung von in Deutschland bestehenden Darlehensformen (z. B. im Rahmen des BAföG) unterscheidet, könnte wie folgt geregelt sein:

- Der Nominalzins auf die Bildungsdarlehen hat zwei Bestandteile: einen Inflationsausgleich und einen Realzins zur Deckung der Kosten der Kreditaufnahme (der folglich dem Kapitalmarktzins entspricht).
- Unterhalb einer bestimmten Einkommensgrenze wird die Rückzahlung ausgesetzt, darüber sind die zu zahlenden Prozentsätze auf das Einkommen progressiv gestaltet (in Form von indirekter Progression aufgrund des Freibetrags oder durch einen Stufentarif mit steigenden Rückzahlungssätzen).
- Wenn das Einkommen von Absolventen unterhalb der Einkommensgrenze liegt, findet in der jeweiligen Periode lediglich ein Inflationsausgleich statt (d. h. die Rückzahlungsverpflichtung wird mit einem Preisindex multipliziert).
- Wenn das Einkommen über der Grenze liegt, die einkommensabhängige Zahlungsverpflichtung aber geringer als die Zinszahlung ist: Die Rückzahlung entspricht einer partiellen Zinszahlung, die Rückzahlungssumme erhöht sich lediglich um den Inflationsausgleich.
- Wenn die Rückzahlung die Zinszahlung übersteigt: Die Differenz aus den beiden Größen entspricht der in der Periode geleisteten Tilgung.
- Nach einem längeren Zeitraum (beispielsweise 25 Jahre nach Studienende) erlischt die bestehende Restschuld.

Da Bildungsdarlehen bundesweit verfügbar sind und per Bundesregelung die Merkmale, insbesondere die Rückzahlungsregeln, fixiert sind, bietet sich eine zentrale Lösung bei einem öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut, insbesondere der Deutschen Ausgleichsbank an. Der starke staatliche Einfluß im Hinblick auf den einkommensabhängigen Rückzahlungstarif und das Darlehensvolumen läßt ohnehin wenig Raum für wett-

bewerbliche Differenzierungen der Konditionen. Entscheidend sind damit die Größenvorteile der standardisierten, zentralen Abwicklung (zur Abwicklung s. die Ausführungen zur Abstimmung mit dem Studienbetragsmodell am Ende des Kapitels).

### **Die staatliche Förderung**

Als Träger des Ausfallrisikos übernimmt der Staat zwischenzeitlich nicht geleistete Zinszahlungen und erlöschende Restschulden. Die Kosten der Refinanzierung werden damit bei Ausfällen von staatlicher Seite gedeckt.

Der Staat schafft damit durch fördernde Maßnahmen folgende Rahmenbedingungen:

- Er sorgt über staatliche Regelung, insbesondere in bezug auf die Rückzahlungsmodalitäten, für sozialverträgliche Darlehenskonditionen.
- Er übernimmt die Ausfallsicherung für die Darlehen und damit ggf. auch die Zwischenfinanzierung im Zeitraum bis zum Erlöschen der Restschuld.
- Er kann bei einem Abzug von der Steuerschuld die Darlehensrückzahlungen fördern. Eine Abzugsmöglichkeit muß analog zur Sparprämie degressiv gestaltet werden.

Das Bildungsdarlehen stellt eine Quelle der Studienfinanzierung für diejenigen dar, die keinen Zugang zu anderen Finanzierungsformen haben, und soll sicherstellen, daß tatsächlich jeder, der ein Studium aufnehmen möchte, über entsprechende Finanzmittel verfügen kann. Das Bildungsdarlehen richtet sich somit an Personen, die über nicht genügend eigenes Einkommen, Transfers aus privatem (Eltern-)Einkommen und Bildungssparguthaben verfügen, um das Existenzminimum und ggf. Studienbeiträge bestreiten zu können. Der Zugang zum Bildungsdarlehen ist daher nach eigenem Einkommen und nach Elterneinkommen zu staffeln; ein Darlehen soll es für diejenigen geben, die es tatsächlich brauchen. Das verfügbare Darlehensvolumen ist jeweils so zu gestalten, daß der zur Sicherung des Unterhalts und ggf. zur Zahlung der Studienbeiträge fehlende Betrag gewährt wird. Es gibt eine maximale Gewährungsdauer für geförderte Darlehen, beispielsweise die Regelstudienzeit (evtl. plus X) oder eine feste Monatszahl (evtl. 72 Monate).

Zusätzlich könnte eine leistungsbezogene staatliche Förderung hinzukommen, z. B. in Form von Teilerlassen des Darlehens je nach Abschlußnote. Dies widerspricht zwar der Verteilungslogik, daß sich die Rückzahlungen am Nutzen aus der Ausbildung orientieren sollen; die Zielsetzung dabei ist hier jedoch eine andere: die Schaffung von Leistungsanreizen.

### **Bewertung der Regelungen**

- Es wird verhindert, daß Liquiditätsprobleme Zugangsbarrieren zur Hochschulausbildung schaffen. Die bloße Verfügbarkeit eines Darlehens reicht jedoch nicht, um soziale Selektion beim Hochschulzugang zu vermeiden. Statt dessen minimieren die Darlehensmodalitäten mögliche abschreckende Wirkungen. Dies soll insbesondere durch die einkommensabhängige Rückzahlung gewährleistet werden. Dadurch kommt eine zweite soziale Dimension hinzu: Es geht nicht nur um das Einkommen der Eltern, sondern auch um das spätere Einkommen der Absolventen; liegt kein entsprechendes Einkommen vor, erfolgt auch keine Rückzahlung des Darlehens, und die staatliche Förderung erhöht sich.
- Somit trägt dieses Element zur sozialen Chancengleichheit beim Hochschulzugang bei. Ist ein Absolvent nach dem Studium arbeitslos oder verfügt er über ein geringes Einkommen, wird aus dem Darlehen eine Subvention. Der einkommensabhängige Rückzahlungstarif minimiert damit die abschreckenden Wirkungen des Darlehens: Es besteht keine Gefahr, bei geringem Einkommen in Zahlungsschwierigkeiten zu kommen. Vielmehr weiß jeder Darlehensnehmer, daß die Rückzahlung (nach klar festgelegten Konditionen) an die spätere, ausbildungsbedingte Leistungsfähigkeit geknüpft ist. Kann vorübergehend nicht zurückgezahlt werden, wächst die reale Schuld nicht. Wird aufgrund von niedrigem Einkommen nur ein Inflationsausgleich durchgeführt, so resultiert durch die zeitliche Verschiebung der Zahlungen in die Zukunft ein geringerer Gegenwartswert der Zahlungen. Dies stellt eine sozial motivierte Subvention für die Absolventen mit niedrigen Einkommen dar.
- Die Vollsubvention bei fehlendem Einkommen nach dem Studium kann auch negativ interpretiert werden: Hier werden möglicherweise Personen gefördert, die ausschließlich zu Zwecken des persönlichen „Konsums“ studieren (Studium als Hobby). In diesem Fall besteht aber eigentlich keine Rechtfertigung für staatliche Förderung. Das Problem ist nicht völlig vermeidbar, wird jedoch durch die zeitliche Begrenzung der Förderung gemildert.



- Darüber hinaus werden jedoch Mitnahmeeffekte verhindert, denn der Zugang zum Darlehen ist nach sozialen Kriterien limitiert und es werden keine Zinssubventionen gewährt.
- Der progressive Rückzahlungstarif ermöglicht, daß das System trotz der Schonung von Geringverdienern finanzierbar bleibt: Absolventen mit hohem Einkommen zahlen vergleichsweise schnell mit hohen Tilgungen zurück.
- Darlehen und Bildungssparen als sich ergänzende Instrumente ermöglichen in der Familie eine Verständigung zwischen den Generationen über die Studienfinanzierung mit einer bewußten Absprache der Lastenverteilung zwischen Eltern und Kindern.
- Vordergründig scheint die Umstellung von Zuschuß auf Darlehen eine materielle Verschlechterung und damit Abschreckungseffekte gerade für den BAföG-Vollempfänger zu bewirken. Dagegen spricht: (1) Auch ein BAföG-Vollempfänger kann nach dem Studium zu den Spitzenverdienern gehören; es ist gerechtfertigt, daß er dann Rückzahlungen leistet. Die Rückzahlungsbelastung führt dann zu einem Abbau ungerechtfertigter Privilegien und beseitigt die im gegenwärtigen System vorliegende Umverteilung von Nicht-Akademikern zu Akademikern. (2) Der Schluß von der Rückzahlungspflicht auf die Abschreckung gilt nur für ein „normales“ Darlehen, bei dem Zins und Tilgung unabhängig von der Einkommenssituation des Absolvierenden fällig sind. Im vorliegenden Modell wird dieser Effekt verhindert. (3) Ist eine Neuordnung der Studienfinanzierung geeignet, die Studienzeiten zu verkürzen, steht den zusätzlichen Belastungen durch die Rückzahlungen ein höheres Lebenszeiteinkommen der Absolvierenden gegenüber; es wird dann fraglich, ob die genannte Schlechterstellung überhaupt eintritt.

### **Ein Spezialproblem: Die Abstimmung mit dem Studienbeitragsmodell**

Wenngleich die Einführung von Studienbeiträgen nicht zwingend mit dem InvestiF-Modell verknüpft ist, sollte dennoch eine Kompatibilität der Regelungen gegeben sein, um die parallele Implementierung der wünschenswerten Reformen zu ermöglichen.

Auch im Studienbeitragsmodell finanzieren sich die Studienbeiträge über eine bestimmte Darlehensregelung. Die Darlehen werden von den Banken vergeben (evtl. mit einem Rahmenvertrag zwischen Hochschule und Bank). Zins und Tilgung werden von der Studienkreditanstalt (SKA) übernommen; dafür erhält die SKA eine einkommensabhängige Rückzahlung vom Absolvierenden. Die Ausfallrisiken werden aus einer Rücklage gedeckt, die sich wiederum aus den Beiträgen speist. Somit kommt das Darlehensmodell ohne Zahlungen aus öffentlichen Haushalten aus. Darlehen und SKA (und damit auch die Studienbeiträge selbst) sind auf Bundes- oder Landesebene, aber auch durch einzelne Hochschulen umsetzbar.

Folgende Aspekte unterscheiden demnach das Bildungsdarlehen vom Darlehen im Studienbeitragsmodell:

- Die Ausfallsicherung wird vom Staat übernommen.
- Die einkommensabhängige Rückzahlung geht an den Darlehensgeber, der sich in staatlicher Trägerschaft befindet (eine gesonderte SKA ist nicht notwendig).
- Der Zugang zum Darlehen ist beschränkt.
- Es liegt eine Lösung auf Bundesebene vor.

Die einkommensabhängigen Rückzahlungsmodalitäten sind hingegen identisch.

Das Ziel muß sein, einerseits eine insgesamt möglichst einfache Darlehensregelung zu finden (einheitlich für Lebensunterhalt und Studienbeiträge), andererseits aber die besonderen Vorteile des Darlehens im Studienbeitragsmodell zu erhalten (Leistungsanreize für die Hochschulen durch Abzug der Rücklage vom Beitragsaufkommen; staatsunabhängige, dezentrale Lösungen).

Wie dieses Ziel erreicht werden kann, hängt entscheidend davon ab, ob Studienbeiträge in ganz Deutschland flächendeckend eingeführt werden. Genauso gut könnten einzelne oder einige Länder Studienbeiträge beschließen bzw. die Hochschulen per Landesgesetz zur Erhebung ermächtigen (im Studienbeitragsmodell wird dies als der wahrscheinliche Fall betrachtet). Somit gibt es folgende Möglichkeiten zur Abstimmung der Darlehensregelungen:

- Studienbeiträge werden bundesweit eingeführt und ein bundeseigenes Kreditinstitut übernimmt die Darlehensvergabe. Eine gesonderte SKA ist dann nicht notwendig. Das oben beschriebene Darlehen ist dann für Studienbeiträge und Lebensunterhalt einsetzbar. Das Rücklagensystem bleibt; die Hoch-

schulen decken die Ausfallrisiken für die Studienbeiträge durch Einzahlungen aus dem Beitragsaufkommen in einen zentralen Pool. Auch ein unbeschränkter Zugang in Höhe der für die Studienbeiträge nötigen Summe kann fortgeführt werden.

- Der Bund übernimmt über das Kreditinstitut, das die Lebensunterhalts-Darlehen vergibt, die SKA-Servicefunktion, auch wenn Studienbeiträge nicht überall eingeführt werden. Werden auf Landes-/Hochschulebene Studienbeiträge eingeführt, werden zwar die Darlehen dezentral vergeben, die Rückzahlung erfolgt jedoch zentral über die Bundesinstitution. Dies senkt den administrativen Aufwand, denn für die Absolvierenden liegt ein einheitlicher Rückzahlungstarif vor. Die Rücklagen werden wiederum zentral eingestellt.
- Der Bund beteiligt sich auch nicht an der Abwicklung der Rückzahlungen. Dann ist das zentral vergebene Darlehen volumenmäßig so begrenzt, daß es nur für den Lebensunterhalt und nicht für die Studienbeiträge ausreicht. Dies hindert jedoch Länder bzw. Hochschulen nicht daran, ergänzende Darlehen nach der Konzeption des Studienbeitragsmodells anzubieten. Durch die zwei unterschiedlichen Darlehen ist dann der Verwaltungsaufwand größer. Entscheidend ist jedoch, daß einzelne Länder bzw. Hochschulen nicht von bundeseinheitlichen Regelungen abhängig sind, sondern eigenständig über Studienbeiträge entscheiden können. Sie würden damit auch über die Beitragsregelungen miteinander in Wettbewerb treten.

### 4.3 Pauschale Sockelfinanzierung

#### *Das Verfahren*

Anstelle der bisherigen staatlichen Förderung der Eltern von Studierenden tritt die pauschale Sockelfinanzierung. Das Gesamtvolumen der Sockelfinanzierung soll ungefähr den bisherigen kindbezogenen Transferleistungen an die Eltern entsprechen (Absetzungsmöglichkeiten, Freibeträge, Kindergeld, Baukindergeld etc.). Zunächst geht es also um die Zusammenfassung einer Vielzahl von Vergünstigungen zu einem Pauschalbetrag. Darüber hinaus soll eine intrafamiliäre Umschichtung erfolgen, indem der Pauschalbetrag direkt den Studierenden gezahlt wird.

Die staatliche Förderung orientiert sich hier an Effizienz- und nicht an Verteilungsüberlegungen. Die Sockelfinanzierung soll dafür sorgen, daß gesellschaftlicher Nutzen aus tertiärer Ausbildung (z. B. in bezug auf das Wirtschaftswachstum) in die individuelle, private Ausbildungsentscheidung einbezogen wird.

Im Rahmen der Sockelfinanzierung erhalten alle Studierenden denselben fixen monatlichen Betrag als Grundförderung. Die den Studierenden zustehenden Zahlungen aus der Unterhaltungspflicht der Eltern werden um den Sockelbetrag vermindert. Die zeitliche Dauer der Förderung ist analog zur obigen Regelung beim Darlehen begrenzt. Zwischen Dauer der Zahlung und Höhe der Förderung pro Monat besteht angesichts des festen Refinanzierungsvolumens ein Zielkonflikt.

Der Einfachheit halber sollte der Sockelbetrag über die Finanzverwaltung ausgezahlt werden. Der Pauschalbetrag kann mit der Einkommensteuererklärung oder (bei fehlendem Einkommen) einzeln jährlich beantragt werden; als Beleg reicht die Immatrikulationsbescheinigung. Es besteht die Verpflichtung, die Beendigung des Studiums zu melden (mit finanziellen Sanktionen bei Verstoß gegen diese Anzeigepflicht).

#### *Bewertung der Regelungen*

- Die Abschaffung unterschiedlicher Vergünstigungen für die Eltern zugunsten eines Pauschalbetrages reduziert die Komplexität des Transfersystems, was sich positiv auf Transparenz und Verwaltungskosten auswirkt.
- Die Sockelfinanzierung erzeugt einerseits ein Stück Elternunabhängigkeit, wirkt andererseits aber auch in Richtung eines Familienleistungsausgleichs, indem der Staat einen Teil des Unterhalts über einen pauschalen Grundbetrag übernimmt. Die Pauschalität ohne Differenzierung nach sozialen Kriterien ist gerechtfertigt, da die Sockelfinanzierung externe gesellschaftliche Nutzen, die nicht vom Elterneinkommen abhängen, in die individuelle Ausbildungsentscheidung der Studierenden integrieren soll.



- Die Pauschalität führt zu einer durch finanzielle Anreize unverzerrten Studienentscheidung.
- Die dargestellten Regelungen implizieren keine bedarfsgerechte Differenzierung staatlicher Vergünstigungen je nach Kosten des Lebensunterhalts an verschiedenen Studienorten. Relevant sind dabei insbesondere die Mietkosten. Für das gewählte Vorgehen spricht, daß differenzierte Vergünstigungen eine die Wahl des Studienortes verzerrende Subvention zugunsten attraktiver Städte darstellen. In höheren Mieten kapitalisiert sich die Attraktivität eines Ortes; wer die Nutzen aus dieser Attraktivität ziehen will, muß auch die Kosten dafür einkalkulieren und tragen (und nicht von staatlicher Seite erstattet bekommen). Problematisch erscheint dieses Argument jedoch, solange Studierende ihre Studienorte nicht frei wählen können. In dieser Situation wäre zu überlegen, ob unabhängig vom Modell Studierende bei Bedarf Wohngeld erhalten sollen (im Augenblick ist die Wohngeldförderung auf Spezialfälle eingeschränkt). Diese zusätzliche staatliche Förderung müßte bei der Kalkulation des Gesamtfördervolumens berücksichtigt werden.

## 4.4 Fallbeispiele für das InvestiF-Modell

Zur Illustration des InvestiF-Modells der Studienfinanzierung kann man folgende Frage untersuchen: Was bedeuten die Regelungen des Modells für einzelne Studierende? Dazu werden bestimmte Typen von Studierenden betrachtet, die spezifische modellrelevante Merkmale aufweisen.

### **Typ 1: Studierende aus einem Elternhaus mit hohem Einkommen**

- Studierende aus einem Elternhaus mit hohem Einkommen erhalten wie alle anderen die Sockelförderung (denn diese wird nicht aus distributiven Erwägungen gewährt). Schätzungen gehen davon aus, daß angesichts des bisherigen staatlichen Fördervolumens eine monatliche Sockelförderung für jeden Studierenden um die 350 DM möglich ist. Darüber hinaus sind ihre Eltern voll unterhaltspflichtig. Die Studierenden erhalten keine weiteren Vergünstigungen.
- Für die Eltern entfallen alle staatlichen Förderungen im Zusammenhang mit dem Studium des Kindes. Dafür müssen sie um den Sockelbetrag verminderte Unterhaltszahlungen an ihre Kinder leisten.

### **Typ 2: Studierende aus „bildungsfernen“ Schichten**

- Hier handelt es sich um Studierende, deren Eltern keinerlei finanzielle Unterstützung beim Studienwunsch gewähren, entweder weil sie ein besonders niedriges Einkommen beziehen oder weil sie keinen Nutzen in einem Hochschulstudium sehen.
- Diese Studierenden können ihren (über die Sockelfinanzierung hinausgehenden) Lebensunterhalt während des Studiums aus eigener Erwerbsarbeit bestreiten. Sie sind aber nicht darauf angewiesen, sondern können bewußt nach ihren Präferenzen zwischen Erwerbsarbeit und der Aufnahme eines Darlehens mit einkommensabhängiger Rückzahlung wählen (oder beide Einnahmenformen mischen).
- Angenommen, das Studium dauerte 10 Semester und der monatlich aufgenommene Betrag beläufte sich auf 740 DM. Die Verzinsung soll am Jahresende erfolgen. Dann ergibt sich bei einer jährlichen Verzinsung von 7 Prozent am Ende der 5 Jahre eine Rückzahlungsverpflichtung in Höhe von gut 56.000 DM.
- Unterstellt man einen bestimmten Rückzahlungstarif (Freibetrag 20.000 DM, Rückzahlungssatz 10 % vom Bruttoeinkommen) und ein Einstiegseinkommen von 85.000 DM, das jährlich um 3 Prozent wächst, sowie eine Verzinsung der Restschuld mit 7 %, so sind bereits nach 5 Jahren der einkommensabhängigen Rückzahlung rund ein Drittel der Schulden getilgt (bei starker Zunahme der Tilgungsraten). Würde das Anfangseinkommen nicht 85.000 DM, sondern 65.000 DM betragen, würde die jährliche Anfangsbelastung nach dem Beispielstarif von 6.500 DM auf 4.500 DM sinken. Hinzu kommen könnte eine degressive Abzugsmöglichkeit der Rückzahlungen von der Steuerschuld.
- Wäre die Schuld höher, würde dies die Höhe der Rückzahlungsraten nicht beeinflussen. Lediglich der Rückzahlungszeitraum würde länger.

**Typ 3: Studierende aus einem Elternhaus mit geringem Einkommen und hoher Sparneigung**

- In diesem Fall ist das Einkommen der Eltern so gering, daß die Darlehensaufnahme möglich und für einen Teil des Lebensunterhalts auch unerläßlich ist. Die Eltern haben jedoch, evtl. zusammen mit anderen Verwandten, im Zeitraum von 15 Jahren einen geringen Betrag (beispielsweise 50 DM monatlich) als Vorsorge für die tertiäre Ausbildung in ein Bildungssparguthaben eingezahlt (angenommener Guthabenzins: 3 %). Daraus resultiert nach 15 Jahren ein Endguthaben von mehr als 11.000 DM. Bei einer hinzukommenden staatlichen Prämienförderung in Höhe von durchschnittlich 30 % des Gesamtguthabens resultiert ein Guthaben von fast 16.000 DM.
- Mit diesem Guthaben (ergänzt durch die Sockelfinanzierung) können die Studierenden schon nahezu 2 Jahre lang ihren Lebensunterhalt bestreiten. Die notwendige Darlehensaufnahme reduziert sich entsprechend.
- Um ein Endguthaben von 25.000 DM zu erreichen, benötigt man bei 3 % Verzinsung und 15-jähriger Einzahlung eine monatliche Sparrate von ca. 110 DM. Inklusive der durchschnittlichen staatlichen Förderung gelangt man zu einem Guthaben von mehr als 35.000 DM; bei 5-jährigem Studium reicht dies bereits aus, mehr als die Hälfte des Lebensunterhalts während der Studienzeit zu finanzieren. Rechnet man die Sockelfinanzierung hinzu, sind bereits fast 85 Prozent des Lebensunterhalts gedeckt.

**Typ 4: Studierende mit am Arbeitsmarkt wenig nachgefragter Ausbildung**

- Angenommen, Studierende wurden so ausgebildet, daß ihre Qualifikationen vom Arbeitsmarkt wenig nachgefragt werden, und sie daher nach dem Studium arbeitslos sind oder ein geringfügiges Einkommen unterhalb einer festgelegten Rückzahlungsgrenze beziehen (beispielsweise das Durchschnittseinkommen oder ein Prozentsatz des Durchschnittseinkommens).
- Haben sie ihr Studium über Bildungssparen oder privates Einkommen finanziert, entstehen keine weiteren finanziellen Folgen. Wurde ein Bildungsdarlehen in Anspruch genommen, so bleibt die bestehende Schuld bis zum Zeitpunkt des Erlöschens stehen und wird jährlich mit einem Inflationsausgleich indexiert. Allerdings ist aufgrund der Einkommensabhängigkeit der Rückzahlung keine Vollstreckung der Schuld o. ä. zu befürchten. Nach 25 Jahren erlischt die Schuld und das Darlehen wird zu einer staatlichen Subvention.
- Überschreiten diese Studierenden zu einem späteren Zeitpunkt (aber vor dem Erlöschen der Schuld) die Einkommensgrenze, beginnen sie dann mit der Rückzahlung. Infolge der Indexierung ist dann real dieselbe Summe zurückzuzahlen, wie wenn sofort damit begonnen worden wäre. Der Gegenwartswert der Rückzahlung ist allerdings durch den zeitlichen Aufschub der Zahlung gesunken. 25 Jahre nach Abschluß des Studiums erlischt die Restschuld.

## 5 Finanzierung der Hochschullehre: Das GefoS-Modell

**Die Modellbausteine**

Die Finanzierung der Hochschullehre beinhaltet drei Elemente:



Zu den „Geld folgt Studierenden“(GefoS)-Komponenten tritt eine Sockelfinanzierung durch das Sitzland der jeweiligen Hochschule. Dazu gehören Zuweisungen, die der Hochschule unabhängig von kurzfristigen Schwankungen der Studierendenzahlen eine Grundausrüstung gewährleisten. Die Sockelfinanzierung kann über personalbezogene Indikatoren oder über Zielvereinbarungen festgelegt werden. Hinzu kommen Zuweisungen des Sitzlandes, die sich an Lehrleistungen orientieren (beispielsweise mittels Absolventenindikatoren oder Input-Output-Relationen).

Grundsätze für die Gestaltung der formelgebundenen staatlichen Mittelvergabe und zur Erhebung von Studienbeiträgen sind in den eingangs genannten Papieren zur Mittelverteilung in Niedersachsen und zum Studienbeitragsmodell ausführlich erörtert und wurden in den vorangegangenen Ausführungen bereits aufgegriffen (s. insbesondere Abschnitt 3). Deshalb konzentrieren sich die Überlegungen an dieser Stelle auf die föderalstaatliche Dimension der Nachfragesteuerung.

### Das GefoS-Modell im Föderalstaat

Die bisherige staatliche Hochschulfinanzierung ist – mit Ausnahme der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbauförderung – vom „Sitzlandprinzip“ geprägt; Hochschulen werden vorwiegend aus dem Staatshaushalt ihres Sitzlandes finanziert. Auch alle bisher diskutierten formelgebundenen Finanzierungsmodelle sind auf die Ebene eines Landes bezogen (und sorgen damit für Verteilungs- und Wettbewerbseffekte zwischen den Hochschulen innerhalb eines Landes).

Daraus resultieren jedoch Probleme:

- Die Finanzmittel werden nicht zwischen den Institutionen verteilt, die miteinander im Wettbewerb um Studierende stehen. Wettbewerb um Studierende macht nicht an Landesgrenzen halt. Werden mehr Konkurrenten in das Verteilungssystem einbezogen, intensiviert sich der Wettbewerb. Das GefoS-Prinzip wird ohne länderübergreifende Dimension nur eingeschränkt realisiert.
- Erfolgt die Mittelvergabe nach Studierendenzahlen länderübergreifend, entsteht nicht nur ein Wettbewerb zwischen Hochschulen, sondern auch ein Wettbewerb zwischen den Ländern um die beste Bildungs- und Hochschulpolitik. Dies stärkt den „kompetitiven Föderalismus“, der allzu oft gegenüber kooperativen Praktiken in den Hintergrund tritt. Gerade die Konkurrenz zwischen Ländern um „best practices“ ist eines der Kernelemente eines funktionierenden Föderalstaates. Sie ist zugleich ein Zweck des Föderalismus.

Eine rein landesinterne Finanzierung kann beispielsweise folgende Probleme verursachen: (1) Sie kann Anreize für Länder schaffen, bei ihren Hochschulen Gelder einzusparen. Schlechte Studienbedingungen durch Sparprogramme lassen Schulabgänger zum Studium in andere Bundesländer abwandern. Bei solchen Strömen würde sich schlechte Hochschulpolitik auszahlen, denn sie ermöglicht die Abwälzung von Ausbildungskosten auf andere Länder. (2) Leistungsfähige Länder werden dafür bestraft, daß ihre Hochschulen Studierende aus anderen Ländern anziehen, denn mit der Zuwanderung sinkt bei gleichbleibender staatlicher Subvention die finanzielle Zuwendung pro Kopf. Wettbewerbliche Anreize sowohl für die Hochschulen als auch für die Landespolitik würden dadurch stark verringert

Deshalb sollte die Finanzierung der Hochschullehre nur im Bereich der Sockelfinanzierung nach dem Sitzlandprinzip erfolgen; eine Grundausrüstung für die Lehre zu gewährleisten und besondere Leistungsanreize zu schaffen, bleibt die Aufgabe des jeweiligen Hochschulträgers. Gleichzeitig sind jedoch Finanzierungselemente nach dem „Herkunftslandprinzip“ einzuführen. Die staatlichen Ausgaben kommen dabei nicht automatisch den Hochschulen des Landes zu, sondern die „Landeskinder“ werden mit Finanzmitteln ausgestattet, die letztlich auch an Hochschulen außerhalb des Landes fließen können. Dies fördert den Wettbewerb zwischen den Ländern im Föderalstaat, denn nur ein leistungsfähiger Hochschulsektor stellt sicher, daß die Landesmittel auch innerhalb des Landes verausgabt (und damit beispielsweise auch dort beschäftigungswirksam) werden.

Ein Übergang zum Herkunftslandprinzip erzeugt Umverteilungseffekte zwischen den Ländern, beispielsweise zugunsten der Stadtstaaten als typische „Studierendenimporteure“. Diese Berücksichtigung von „spillovers“ zwischen Ländern fördert jedoch die effiziente Allokation im Föderalstaat. Die „Abstimmung mit den Füßen“ der Studierenden (Bildungsnachfrager) wird über die Finanzströme nachvollzogen.

### Möglichkeiten zur praktischen Umsetzung des Herkunftslandprinzips

Das Herkunftslandprinzip kann mit folgenden Verfahren im Rahmen der institutionellen Finanzierung umgesetzt werden:

1. Formelgebundene Mittelvergabe auf Länderebene und Berücksichtigung von Studierendenwanderungen in *Ausgleichszahlungen zwischen Ländern*. In diesem Fall werden die Zuweisungen an die Hochschulen weiterhin nach landesinternen Systemen vorgenommen. Gleichzeitig werden Zahlungen zwischen Ländern getätigt, die sich am Wanderungssaldo ausrichten (ein ähnliches System besteht beispielsweise im Verhältnis zwischen Kantonen mit und ohne Hochschulen in der Schweiz). Die Ausgleichszahlungen sollten sich in den Volumina der Hochschulbudgets der Länder niederschlagen (angesichts der Unterfinanzierung der Hochschulen sollten im Augenblick allerdings nur die Mittelzuflüsse direkt eingehen; zunächst ist für die Hochschulen ein belohnendes Anreiz- statt einem Sanktionsinstrument vorgesehen).
2. Finanzierung eines *Bildungsgutscheinsystems* aus den bestehenden Länderhaushalten. Ein Teil der Landesmittel wird nicht direkt an die Hochschulen, sondern über festgelegte Verteilungsmechanismen an die potentiellen Studierenden in Form von (virtuellen) Bildungsgutscheinen ausgegeben. Werden Studierende von einer Hochschule zum Studium zugelassen, erhält die Hochschule ihre Gutscheine und kann diese semesterweise gegen Teilbeträge des darauf verbrieften Geldbetrags beim Ausgeberland valutieren. Der Staat würde so den Studierenden auch den staatlichen Beitrag zur Finanzierung des Studiums in Form eines Gutscheins direkt an die Hand geben; allerdings nicht in monetärer Form, denn es bleibt eine zweckgebundene, direkt an die Hochschulen fließende Subvention. Das Gutscheinsystem würde in landesinternen Finanzierungsformeln das studierenden- und volumenbezogene Element (Indikatoren wie Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit o. ä.) entbehrlich machen.

Bleibt die Frage, ob im Rahmen des GefoS-Modells eher Gutscheine oder eher das Instrument des Finanzausgleichs verwirklicht werden sollten. Die Bildungsgutscheine weisen folgende *Vorteile* auf:

- Der Bildungsgutschein muß nicht für ein einziges, zeitlich zusammenhängendes Studium verwendet werden, sondern kann im Laufe eines lebenslangen Lernens eingesetzt werden (auch in unterschiedlichen Institutionen der tertiären Ausbildung). Er ist somit die ideale Finanzierungsform, um die Orientierung des Lehrangebots der Hochschulen auf lebenslanges Lernen finanztechnisch umzusetzen.
- Die direkte Anbieter-Nachfrager-Beziehung (auch: Entscheidungsträger-Zahler-Beziehung) zwischen Hochschule und Studierenden wird intensiviert. Das gesamte (private und staatliche) Mittelvolumen, das Studierende „mitbringen“, wird für beide Seiten unmittelbar transparent. Studierende werden sich der finanziellen Relevanz ihrer Studienentscheidung bewußt, können auf diese Weise Kostenbewußtsein entwickeln und Lehrleistungen aktiv einfordern. Die wettbewerblichen Wirkungen der Studienbeiträge werden weiter verstärkt.
- Durch den begrenzten Wert eines Gutscheins läuft die staatliche Finanzierung nach einer bestimmten Studiendauer aus. Die Studierenden müßten dann den staatlichen Beitrag übernehmen. Dies setzt Anreize für die Studierenden, ihr Studium unter zeitlichen Aspekten zu optimieren, und Anreize für die Hochschulen, ihre Studiengänge effizienter zu organisieren.

Dem stehen folgende Probleme der Bildungsgutscheine gegenüber:

- Die Zwischenschaltung der Studierenden in die staatliche Finanzierung der Hochschulen erzeugt zusätzliche Transaktions- und Verwaltungskosten.
- Bildungsgutscheine könnten mit der psychologischen Wirkung verbunden sein, diese und den damit verbundenen Anspruch zu nutzen (und nicht einfach „wegzuwerfen“). Dadurch könnte eine rationale Entscheidung für oder wider ein Studium zugunsten des Studiums verzerrt werden. Das Problem mindert sich, wenn alle tertiären Bildungsinstitutionen in das System integriert sind (s. Abschnitt 8).
- Die Erhebung des staatlichen Beitrags bei den Studierenden nach Ablauf der auf dem Gutschein verbrieften Studiendauer könnte bei geringer Risikoneigung möglicherweise zu Abschreckungseffekten beim Hochschulzugang führen. Zugleich besteht die Gefahr, daß sich Studienabbrüche in einer späten Studienphase häufen.

- Die Länder (wie auch die Hochschulen) könnten die Bildungsausgaben nicht völlig verlässlich planen, da sie von individuellen Studienentscheidungen abhängen. Insbesondere die zeitliche Ausgabenstruktur wird bei lebenslanger Einsatzmöglichkeit der Gutscheine weniger kalkulierbar.

Insgesamt kann keine eindeutige Empfehlung für eines der Verfahren ausgesprochen werden; vielmehr sollten alle Alternativen erwogen werden. Im Zentrum steht die Frage, ob die wettbewerblichen Effekte der Gutscheinelösung die administrativen Zusatzkosten aufwiegen. Dies läßt sich nur empirisch ermitteln. Folgender Ansatzpunkt erscheint praktikabel: Man könnte zunächst einen Einstieg in das länderübergreifende GefoS-System über einen Länderfinanzausgleich und Studienbeiträge wählen und prüfen, ob die Studienbeiträge zur Erzielung der wettbewerblichen Effekte ausreichen. Gegebenenfalls kann durch spätere Einführung von Gutscheinen nachgesteuert werden.

## 6 Implementierung der Modelle

Die einzelnen Elemente der institutionellen und individuellen Bildungsfinanzierung sind als Module zu verstehen: Langfristig stellen sie alle notwendige Bausteine eines Gesamtmodells dar, sie müssen jedoch nicht alle gleichzeitig und sofort umgesetzt werden. Vielmehr kann man pragmatische Einstiegswege in Teilbereichen wählen. Dazu einige Beispiele:

- Wie oben dargestellt könnte man länderübergreifende Wanderungen zunächst über einen Länderfinanzausgleich und – falls notwendig – zu späterem Zeitpunkt über Bildungsgutscheine realisieren.
- Auch wenn noch keine länderübergreifenden Regelungen vorhanden sind, sollte dies kein Grund für die Länder sein, nicht schon jetzt in eine interne formelgebundene Finanzierung einzusteigen. Auch landesintern rechtfertigen die positiven Effekte dieser wettbewerblichen Steuerung die entsprechenden Reformen; der Föderalaspekt kann als Zusatzelement später hinzukommen und problemlos integriert werden.
- Die Reform der Studienfinanzierung könnte sich in drei Schritten vollziehen: (1) Eine Umstellung des BAföG auf die InvestiF-Modell-Bestandteile Bildungssparen und -darlehen. (2) Eine Pauschalierung der Transfers an die Eltern. (3) Eine intrafamiliäre Umschichtung der staatlichen Sockelförderung durch direkte Auszahlung an die Studierenden.
- Man kann das InvestiF-Modell auch dann einführen, wenn keine Studienbeiträge erhoben werden.
- Studienbeiträge müssen nicht zwingend auf Bundesebene eingeführt werden. Denkbar sind auch dezentrale Lösungen auf Länder- bzw. Hochschulebene. Somit müssen nicht zwingend alle Hochschulen Studienbeiträge erheben. In jedem Falle sollten aber Studienbeiträge mit Darlehen gekoppelt sein, um abschreckende Effekte der Beiträge zu minimieren.

## 7 Weiterführende Perspektive: Die Eignung der Modelle über den Hochschulbereich hinaus

Bisher wurde die Bildungsfinanzierung ausschließlich mit Blick auf die Hochschulen betrachtet. Die Begriffe „individuelle und institutionelle Bildungsfinanzierung“ zeigen jedoch bereits, daß auch ein umfassenderer Ansatz denkbar ist: Die Reformvorschläge könnten für jegliche Art tertiärer Ausbildung genutzt werden. Dazu gehören neben der Hochschulausbildung die Berufsakademien und andere Ausbildungsgänge für Abiturienten. Darüber hinaus könnten auch die berufliche Erstausbildung und Weiterbildungsangebote eingeschlossen sein. Bedingung für eine staatliche Förderung wäre eine Akkreditierung und staatliche Anerkennung der entsprechenden Ausbildungsinstitutionen bzw. -angebote.

Eine Ausweitung würde bedeuten:

- Die Nachfrageorientierung bei der staatlichen Finanzierung der Institutionen (also das GefoS-Prinzip) sollte in und zwischen allen genannten Ausbildungsbereichen gelten. Auch private Finanzierungsbeiträge sollten überall erhoben werden.
- Das InvestiF-Modell gilt für alle Arten der tertiären Ausbildung und für die berufliche Erstausbildung.

Die Ausweitung auf den gesamten tertiären Bildungssektor und die berufliche Erstausbildung erscheint empfehlenswert, denn sie diskriminiert nicht zwischen unterschiedlichen Ausbildungswegen. Die Akkumulation von Bildungssparguthaben, die mit der Geburt eines Kindes beginnen kann, wird nicht von vorneherein auf ein Hochschulstudium, sondern auf Wahlfreiheit ausgerichtet. Ein Wechsel zwischen unterschiedlichen Ausbildungsformen und -institutionen im Laufe der individuellen Bildungsbiographie wird erleichtert.

Sieht man eine zeitliche und volumenmäßige Begrenzung der staatlichen Förderung im Bereich der Studierendenfinanzierung vor, wird dadurch der Anreiz zur rationalen und langfristigen Planung eines Bildungslebenslaufs erhöht.

Darüber hinaus wird ein unsystematisches System der Gebührenfreiheit und Gebührenerhebung beseitigt, das weder unter Steuerungs- noch unter Verteilungsaspekten geeignet ist [vgl. *Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung, Diskussionspapiere der Hans-Böckler-Stiftung 1/1998, S. 20ff.*].

Im Sinne der Ausführungen zur schrittweisen Implementierung in Abschnitt 7 kann man die Anwendung des Modells nach und nach auf unterschiedliche Ausbildungsgänge ausdehnen. Oder man könnte zunächst bei einzelnen Teilen des InvestiF-Modells einen Geltungsbereich vorsehen, der über die Hochschulen hinausgeht. Insbesondere beim Bildungssparen – das mit der Geburt eines Kindes beginnen kann – ist die Einengung auf die Hochschulen unzweckmäßig.

## 8 Fazit

Das vorliegende Modell für die Bildungsfinanzierung verbindet individuelle und institutionelle Elemente. Durch die für beide Bereiche konzipierten Ansätze werden

- taugliche, bereits entwickelte Konzepte einer Finanzierungsreform aufgegriffen (insbesondere das Studienbeitragsmodell und die formelgebundene Mittelverteilung) und
- Elemente der vorhandenen Reformansätze zur Studierendenfinanzierung so verknüpft, daß die Vorteile unterschiedlicher Modelle (Bildungssparen, BAFF, 3-Körbe-Modell) simultan nutzbar werden.

Es wird vorgeschlagen, das BAföG durch ein Modell der Investitionsförderung in Bildung, das *InvestiF-Modell*, abzulösen. Dabei ersetzt aus Effizienzgründen eine pauschale Sockelfinanzierung für die Studierenden das bisherige Konglomerat an kindbezogenen Transferleistungen an die Eltern. Die BAföG-Regelungen werden durch staatlich geförderte Systeme des Bildungssparens und der Bildungsdarlehen abgelöst. Staatlich gefördertes Bildungssparen schafft Möglichkeiten und Anreize insbesondere für die Eltern, Vermögen zur Finanzierung der Ausbildung ihrer Kinder zu bilden. Die Bildungsdarlehen ermöglichen allen Studierenden eine Vollfinanzierung des Studiums (inkl. Lebensunterhalt und ggf. Studienbeiträgen) und beteiligen die Absolvierenden über eine einkommensabhängige Rückzahlung an den Studienkosten, ohne jedoch finanzielle Rückzahlungsrisiken nach dem Studium zu erzeugen. Auch die weiteren Anforderungen an eine Reform der Studienfinanzierung werden erfüllt:

- Die Eltern werden nicht aus der Verantwortung und der Eigenvorsorge für ihre Kinder entlassen; gleichzeitig wird aber die unabhängige und effiziente Entscheidung der Studierenden über ihre Ausbildung gestärkt.
- Die Subsidiarität staatlicher Förderung und die Begrenzung sozial motivierter Förderung auf Bedürftige ist gewahrt; gleichzeitig werden abschreckende Effekte und soziale Selektion beim Hochschulzugang vermieden.



Ein Kernelement der *institutionellen* Bildungsfinanzierung ist das GefoS-Modell: Das fundamentale Prinzip *Geld folgt Studierenden* soll nicht nur innerhalb von Bundesländern, sondern auch länderübergreifend wirken. Um dies zu erreichen, stehen die alternativen Instrumente des Länderfinanzausgleichs und der Bildungsgutscheine zur Verfügung. Diese Alternativen haben Vor- und Nachteile, die abzuwägen sind.

Die für den Hochschulbereich entwickelten Konzepte lassen sich auch auf andere Bereiche der beruflichen Bildung und der Weiterbildung übertragen. Dadurch würde insbesondere das Bildungssparen einen erweiterten und dadurch attraktiveren Anwendungsbereich erhalten. Auf diese Weise kann der vorgeschlagene Ansatz zu einem Gesamtkonzept der Bildungsfinanzierung für alle nicht betrieblich organisierten Bereiche der beruflichen Bildung und Weiterbildung entwickelt werden.

Die Reform der Bildungsfinanzierung in Deutschland ist überfällig; mit den Elementen *InvestiF* und *GefoS* liegen praktikable, sozialverträgliche und effizienzfördernde Ansätze zu einer umfassenden Neuorientierung vor. Wichtig erscheint das modulare Verständnis dieser Modelle – man kann mit der Einführung einzelner Bausteine beginnen, ohne bereits den Gesamtentwurf in allen Details abgeschlossen zu haben. Zudem sind die dargestellten Bausteine komplementär zu den weiteren zentralen Ansätzen der aktuellen Hochschulreform, insbesondere zu den Autonomiebestrebungen der Hochschulen und zur Steigerung der Eigenverantwortung.

**Stifterverband**  
für die Deutsche Wissenschaft

Barkhovenallee 1  
45239 Essen  
Postfach 164460  
45224 Essen  
Telefon (02 01) 84 01-0  
Telefax (02 01) 84 01 301  
Internet: <http://www.stifterverband.de>  
E-Mail: [mail@stifterverband.de](mailto:mail@stifterverband.de)



Centrum für  
Hochschulentwicklung

Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33335 Gütersloh  
Postfach 105  
33311 Gütersloh  
Telefon (0 52 41) 97 61-0  
Telefax (0 52 41) 97 61-40  
Internet: <http://www.che.de>  
E-Mail: [alexandra.diekmann@bertelsmann.de](mailto:alexandra.diekmann@bertelsmann.de)