

Werner Hölzl

## Vor- und Nachteile von einkommensabhängig rückzahlbaren Bildungskrediten als Instrument zur Finanzierung der Hochschulbildung

**Vor allem die angelsächsischen Länder nutzen seit einigen Jahrzehnten einkommensabhängig rückzahlbare Bildungskredite, um den privaten Finanzierungsanteil an der Hochschulbildung zu erhöhen. Diese Instrumente erweisen sich im Vergleich mit anderen Ansätzen, etwa einer Akademikersteuer oder Bildungsdarlehen, als vorteilhaft. Allerdings hängen Effizienz und Effektivität jeweils von der konkreten Ausgestaltung ab.**

Der vorliegende Beitrag beruht auf der folgenden WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung: Jürgen Janger, Werner Hölzl, Kathrin Hranayai, Andreas Reinstaller, *Hochschulen 2025: eine Entwicklungsvision* (Juli 2012, 229 Seiten, 70 €, Download 56 €: <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/44698>). • Begutachtung: Jürgen Janger • Wissenschaftliche Assistenz: Kathrin Hranayai • E-Mail-Adresse: [Werner.Hoelzl@wifo.ac.at](mailto:Werner.Hoelzl@wifo.ac.at)

Die Finanzierung der Hochschulbildung ist ein in Österreich politisch heftig diskutiertes Thema. Insbesondere die private Beteiligung der Studierenden an den Kosten der Hochschulbildung über Studiengebühren wird sehr emotional abgehandelt. Die Studienwahl ist für die Studierenden mit erheblicher Unsicherheit verbunden, allerdings weist die Hochschulbildung auch erheblich private Erträge auf. In diesem Spannungsfeld von Marktversagen und Umverteilung zeigt die internationale Erfahrung, dass Studiengebühren in Kombination mit spezifisch ausgestalteten Bildungskrediten ein sozial ausgewogenes und effizientes Finanzierungsmodell sein können.

Einkommensabhängig rückzahlbare Bildungskredite sind eine besondere Form der Bildungskredite, weil sie die Kreditnehmer gegenüber dem Risiko der Studienwahl versichern. Dieses Instrument wurde in den letzten Jahrzehnten erfolgreich in Australien, Neuseeland und Großbritannien eingeführt. Die Studiengebühren werden dabei staatlich vorfinanziert, die Studierenden zahlen die dafür eingeräumten Darlehen nach Maßgabe ihrer Einkünfte nach dem Hochschulbesuch zurück. Die Einführung von hohen Studiengebühren ohne flankierende Maßnahmen, welche den Hochschulzugang auch für benachteiligte Studierende ermöglichen, kann unerwünschte soziale und gesamtwirtschaftliche Folgen haben.

Da die Gesellschaft insgesamt von einer Verbesserung des Bildungsstands der Bevölkerung profitiert, könnte die Hochschulbildung wie auch die Grundschulbildung vom Staat finanziert werden. Dies ist der Status-quo in vielen europäischen Ländern. Im Zuge der Ausweitung der Hochschulbildung auf breitere Segmente der Gesellschaft verändern sich aber die gesellschaftlichen Kosten der Hochschulbildung. Die Hochschulbudgets entwickeln sich in den wenigsten Ländern äquivalent zum Anstieg der Studierendenzahl. Die Folge sind Auswirkungen auf die Qualität der Hochschulbildung. Auch in Österreich wurden vor diesem Hintergrund mittlerweile in manchen Studienbereichen Studienplatzbeschränkungen eingeführt.

Hochschulbildung weist, im Gegensatz zur Grundlagenforschung, kaum Kennzeichen eines öffentlichen Gutes auf. Öffentliche Güter sind durch Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität im Konsum gekennzeichnet. Von der Hochschulbildung können Personen ausgeschlossen werden, wie die Diskussion über Zugangsbeschränkungen zeigt. Auch besteht Rivalität im Konsum. Allerdings spricht erhebliches

---

**Sind Finanzierungsbeiträge der Studierenden gerechtfertigt?**

Marktversagen gegen eine private Vollfinanzierung der Hochschulbildung: Risiko und Unsicherheit bezüglich der Studienwahl, externe Effekte wie Humankapital-Spill-overs, Finanzierungsbeschränkungen, aber auch Verzerrungen durch das Steuersystem erfordern staatliches Eingreifen in der Form von Subventionen und Versicherungen, um die Hochschulbeteiligung auf einem effizienten Niveau zu halten und auch Begabten aus benachteiligten Verhältnissen den Zugang zur Hochschulbildung zu sichern.

Abbildung 1: Private monetäre Erträge der Hochschulbildung

Öffentliche Erträge = 100



Q: OECD (2011).

Auf individueller Ebene ist Hochschulbildung weitgehend ein Investitionsgut. Die Studierenden nehmen Kosten (Zeit und Geld) auf sich, um ihre erwartete künftige Lebenssituation (monetär und nicht-monetär) zu verbessern. Die Verteilungswirkungen des freien Hochschulzuganges müssen deshalb im Kontext des Lebens Einkommens betrachtet werden, insbesondere weil Hochschulbildung hohe private Erträge aufweist. Die monetären privaten Erträge der Hochschulbildung sind in der Regel ähnlich hoch wie Erträge anderer Investitionen (Krüger, 1999, OECD, 2011). In einer international vergleichbaren Berechnung für Österreich wird die private monetäre Ertragsrate nach Steuern für Männer mit 10,4% und für Frauen mit 9,8% angegeben (OECD, 2011). Diese Ertragsraten der höheren Bildungsniveaus liegen weit über der

Sekundärmarktrendite von Staatsanleihen, die oft als impliziter Schwellenwert für die Profitabilität von Investitionen herangezogen wird.

Die monetären privaten Erträge sind relativ einfach zu quantifizieren: Die Arbeitsmarktbeteiligung steigt mit dem Bildungsniveau ebenso wie das durchschnittliche Einkommen, während die Wahrscheinlichkeit von längeren Arbeitslosigkeitsepisoden sinkt. Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss weisen eine 7-mal so hohe Arbeitslosenquote auf (2011: 18,2%; Männer 19,7%, Frauen 16,6%) wie Personen mit tertiärer Ausbildung (2011: 2,4%, Männer 2,3%, Frauen 2,4%; *Bock-Schappelwein*, 2013).

Misst man die öffentlichen Erträge ebenso allein an den direkten steuerlichen Erträgen der Hochschulbildung und den Kosten ihrer Bereitstellung, so sind die privaten Durchschnittserträge wesentlich höher als die öffentlichen Durchschnittserträge. Österreich liegt hier international im Mittelfeld (Abbildung 1).

Aus dieser Perspektive kann man die Berechtigung einer gemischten Finanzierung der Hochschulbildung ableiten. Angesichts der hohen privaten Erträge dürften die Anreize zur Teilnahme an der Hochschulbildung auch bei Kostenteilung kaum geschmälert werden. Die Erträge könnten wiederum ins Hochschulsystem investiert werden oder auch anderen Bildungsbereichen zugute kommen, in denen das Verhältnis zwischen privaten und öffentlichen Erträgen weniger günstig bzw. das Marktversagen ausgeprägter ist. Viele Studien belegen etwa sehr hohe öffentliche Erträge vorschulischer Bildungsinvestitionen (*Heckman*, 2005). Allerdings liefert diese Betrachtung der Erträge allein keine Information darüber, ob und in welchem Ausmaß die öffentliche Hand die Hochschulbildung finanzieren soll. Nicht-monetäre Erträge, die bei der Studienwahl eine wichtige Rolle spielen, bleiben ebenso unberücksichtigt wie die externen Effekte, die ein wichtiges Element der öffentlichen Erträge sind. Darüber hinaus sind aus ökonomischen Überlegungen nicht durchschnittliche Bildungsrenditen für den optimalen Politikmix ausschlaggebend, sondern die marginalen Bildungskredite und -kosten. Diese sind allerdings sehr schwierig zu bestimmen. Nicht zuletzt aus diesen Gründen ist die Diskussion um Hochschulgebühren politisch strittig und nicht einfach zu entscheiden.

Eine staatliche Finanzierung der Hochschulbildung ist dann angemessen, wenn es deutliche Anzeichen von Marktversagen gibt. Die hohen privaten Erträge und die insgesamt geringe Evidenz für substantielle Externalitäten der Hochschulbildung (z. B. *Canton et al.*, 2001, *Barr*, 2004) sprechen dafür, dass Hochschulbildung ein privates Gut ist.

Auf der individuellen Ebene erfordern aber Finanzierungsbeschränkungen sowie Risiko und Unsicherheit bei der Studienwahl staatliches Eingreifen. Die Finanzierungsbeschränkungen entstehen im Wesentlichen aus der fehlenden Eignung von künftigem Humankapital zur Besicherung von Krediten und aus der Schwierigkeit, individuelle Charakteristika und Handlungen zu bestimmen, die den individuellen Ertrag auf Bildungsinvestitionen beeinflussen. Bei hohen Finanzierungsbeschränkungen determinieren Einkommen und Vermögen der Eltern die Hochschulbildungsbeteiligung der Kinder (*Acemoglu – Pischke*, 2001). Risiko und Unsicherheit in der Studienwahl erfordern eine Versicherung der Studierenden. Die Investition in Hochschulbildung ist mit drei Arten von Risiken verbunden: der Unsicherheit in Bezug auf die Fähigkeiten im Studienfach, über die Erfolgswahrscheinlichkeit auf dem Arbeitsmarkt und der grundlegenden Unsicherheit über den Wert der Bildungsinvestition. Diese Risiken werden durch den Mangel an Information über die Qualität von Studienangeboten noch verstärkt. Diese Unsicherheiten und Risiken können durch Mindeststandards des Bildungsangebotes und Versicherungsleistungen gemildert werden. Die wahrscheinliche Folge der Unsicherheit ist eine Unterinvestition in Hochschulbildung, insbesondere von finanzierungsbeschränkten Studierenden. Der freie Hochschulzugang, die Hochschulfinanzierung über eine Akademikersteuer oder über Studiengebühren mit einkommensabhängig rückzahlbaren Bildungskrediten sind Möglichkeiten staatlichen Eingreifens.

Im österreichischen Kontext ist ein weiteres Argument für die Einführung von Studiengebühren anzuführen: In einem kleinen Land, welches aber in einen großen Sprach-

---

## Marktversagen und Studiengebühren

raum eingebettet ist, kann der freie Hochschulzugang einer Subvention von ausländischen Studierenden gleichkommen, wenn die Kosten der Hochschulbildung für ausländische Studierende von den inländischen Steuerpflichtigen getragen werden. Der Zustrom von ausländischen Studierenden kann zusätzliche Kosten verursachen, wenn Studiengänge dadurch überfüllt sind oder Zugangsbeschränkungen erforderlich werden. Studiengebühren spielen vor allem in Ländern mit englischer Unterrichtssprache und hoher wissenschaftlicher Reputation eine wichtige Rolle. Allerdings verringern hohe Studiengebühren die Attraktivität des Studienlandes. Internationale Studierende, die nach dem Abschluss im Land bleiben, sind in der Regel hochqualifizierte Arbeitskräfte.

## Verteilungswirkung von Studiengebühren

Gemessen an der finanziellen Situation der Eltern kommen in Österreich (Guger, 1994) wie in anderen Ländern Studierende überdurchschnittlich häufig aus finanziell bevorzugten Verhältnissen (Greenaway – Haynes, 2003, für Großbritannien, Chapman, 1997, für Australien). Aus diesem Grund wird ein Fehlen privater Beteiligung an der Finanzierung der Hochschulbildung von Barr (2001) als regressiv und verteilungspolitisch unerwünscht angesehen.

Beim "freien" Hochschulzugang werden die Kosten des Hochschulstudiums vom Staat getragen und die Lebenshaltungskosten im Wesentlichen durch private Quellen (Eltern, eigenes Arbeitseinkommen) oder staatliche Stipendien bestritten. Weil die Lebenshaltungskosten einen erheblichen Teil der Studienkosten ausmachen und daher der Finanzkraft der Eltern eine erhebliche Rolle zukommt, impliziert diese Art der Finanzierung deutliche Vorteile für Kinder aus der Mittel- und Oberschicht. Boarini et al. (2008) klassifizieren das österreichische Hochschulfinanzierungssystem als familienbasiert. Eine Regelung, wonach die Absolventinnen und Absolventen nach Maßgabe ihrer späteren Einkünfte die Kosten der Hochschulbildung mittragen, könnte die Finanzierung des Hochschulstudiums von der Einkommenssituation der Eltern entkoppeln. Diese grundlegende Idee hinter einkommensabhängig rückzahlbaren Bildungskrediten entspricht der Umkehrung des Prinzips der Pensionsversicherung: In das Pensionssystem werden in der Gegenwart Beiträge eingezahlt, welche die Pensionsauszahlungen in der Zukunft bestimmen. Die Risikoteilung erfolgt durch die Umverteilung im Pensionskassensystem bzw. durch Zuschüsse aus dem Staatshaushalt. Im System der Bildungskredite mit einkommensabhängigen Rückzahlungen stehen die Leistungen am Beginn, die Beitragszahlung nach Maßgabe des Erfolges erfolgt nach der Studienzeit.

Daraus ergibt sich unmittelbar eine Begründung von Studiengebühren und Förderung von Studierenden aus benachteiligten Verhältnissen auf Basis des Kriteriums der sozialen Gerechtigkeit: Stipendien und andere Maßnahmen zur Förderung der Studienbeteiligung benachteiligter Schichten haben eine deutlich stärker zielgerichtete Wirkung als der freie Hochschulzugang. Sie verringern die Finanzierungsbeschränkungen insgesamt, die nicht nur die Studiengebühren, sondern auch die Lebenshaltungskosten betreffen.

Nach Barr (2004) und Chapman (2006) sollte das Hochschulsystem allein meritokratisch betrachtet werden, das bildungspolitische Ziel der Chancengleichheit müsste im Kontext des gesamten Bildungssystems gesehen werden. Im Sinne der Chancengleichheit in der Hochschulpolitik wären alle Barrieren zu eliminieren, welche die Bildungsteilnahme von künftigen Studierenden aus benachteiligten Schichten behindern. Damit ist aber das Ziel der Herstellung von Chancengleichheit primär ein Ziel der Schulpolitik<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Siehe dazu Janger et al. (2010, S. 683): "Eine Anhebung der Selektivität des Bildungssystems beim Übergang zur Universität sollte von einer Verringerung der Selektivität des Bildungssystems vor der Universität begleitet sein. . . . Ein in Qualität und Quantität gut ausgestattetes, kostenloses Kindergartensystem und eine gemeinsame, ganztägige Schule im unteren Sekundarbereich, die von österreichweiten Standards und der Autonomie der einzelnen Schulen getragen wird, können maßgeblich zu einer Verringerung der Selektivität beitragen."

Wie die bisherige Argumentation zeigt, sollten Interventionen in der Hochschulpolitik in erster Linie auf die Gewährleistung von Zugangsgerechtigkeit und Chancengleichheit unter Berücksichtigung meritokratischer Argumente abzielen. Damit sind Studiengebühren oder andere Formen der privaten Finanzierung der Hochschulbildung durch die Nutzerinnen und Nutzer der Hochschulen vertretbar, wenn Instrumente gewählt werden, die eine Versicherung gegen Unsicherheiten und Unwägbarkeiten der Studienwahl bereitstellen. Fiskalische Instrumente wie die Akademikersteuer bieten eine solche Versicherung, aber auch Studiengebühren in Verbindung mit einkommensabhängig rückzahlbaren Bildungskrediten oder Befreiungen.

Eine Akademikersteuer ist ein Zuschlag zur Einkommensteuer, der von Absolventinnen und Absolventen (oder ehemaligen Studierenden) über einen bestimmten Zeitraum (auch lebenslang) eingehoben wird. Der Hochschulzugang bleibt in diesem Fall frei, und es werden keine Studiengebühren eingeführt. Die Akademikersteuer bietet implizit eine Versicherung für die Risiken der Studienwahl: Absolventinnen und Absolventen mit hohem Einkommen zahlen viel an Akademikersteuer, jene mit sehr geringem Einkommen wenig. Die Steuer kann so gestaltet werden, dass sie ein relativ hohes Aufkommen generiert und gleichzeitig die privaten Bildungserträge nur wenig beeinflusst (z. B. *Chapman*, 2006). Ein weiterer Vorteil der Akademikersteuer ist die Möglichkeit, ältere Kohorten zur Zahlung zu verpflichten. Damit kann eine Akademikersteuer trotz verzögerter Zahlung sofortige Einnahmen bringen und hat gleichzeitig geringe administrative Kosten.

Allerdings hat die Akademikersteuer auch Nachteile. Sie stellt keinen Zusammenhang her zwischen der in Anspruch genommenen Leistung (Zeit und Ressourcen) und der Steuerhöhe. Darüber hinaus entfaltet sie keine Lenkungseffekte: Weder das Konsumentenbewusstsein der Studierenden noch die Serviceorientierung der Hochschulen wird gestärkt. Weil die Akademikersteuer keinesfalls Preissignale widerspiegelt, kann sie keine allokativen Wirkung entfalten. Wenn sie auf Absolventinnen und Absolventen beschränkt ist, setzt dies den Anreiz, den Studienabschluss zu vermeiden, während das Ziel eine Erhöhung der erfolgreichen Beteiligung an Hochschulbildung ist.

Die Akademikersteuer ist primär ein Modell für geschlossene Volkswirtschaften, denn sie kann nur von Personen eingehoben werden, die im Inland steuerpflichtig sind. Ausländische und österreichische Studierende, die im Ausland erwerbstätig sind, werden von einer inländischen Akademikersteuer nicht erfasst. Die Akademikersteuer nimmt auf die Mobilität von Hochqualifizierten keine Rücksicht und schafft ungewollte Anreize für Absolventinnen und Absolventen, im Ausland zu arbeiten.

Eine Einführung von hohen Studiengebühren wäre durch Bildungskredite zu ergänzen. Gemäß diesem Modell der Bildungskredite werden die Studiengebühren von den Studierenden mit Krediten vorfinanziert. Bildungskredite werden in der Regel staatlich garantiert und können meist nur dann in Anspruch genommen werden, wenn das Haushaltseinkommen der Eltern eine bestimmte Grenze unterschreitet. Der Bildungskredit erfordert keine Sicherstellung, weil die öffentliche Hand die Ausfallsrisiken und -kosten übernimmt.

Bildungskredite mit fixem Rückzahlungsmuster lösen das Finanzierungsproblem von benachteiligten Studierenden, haben aber Nachteile: So sind sie nicht allgemein verfügbar (*Finnie – Schwartz*, 1997), sondern werden meist sozial gestaffelt angeboten. Einkommensobergrenzen können unerwünschte Schwelleneffekte bewirken. Aber auch die Rückzahlung der Kredite orientiert sich nicht an den finanziellen Fähigkeiten der Absolventinnen und Absolventen und kann Kreditausfälle und Privatinsolvenzen zur Folge haben. Damit hat diese Form der Bildungskredite auch substantielle Auswirkungen für die Studierenden, z. B. für ihre Möglichkeiten, andere Kredite aufzunehmen. Eine Versicherung für den Fall von temporären Einkommensausfällen fehlt.

Die grundlegende Idee von Bildungskrediten mit einkommensabhängiger Rückzahlung ist die Kombination eines staatlich garantierten Bildungskredites mit einer Rückzahlung, die wie Akademikersteuer auf die Einkommenssituation Rücksicht nimmt.

---

## Formen der privaten Finanzierung der Hochschulbildung

---

### Akademikersteuer

---

### Bildungskredite ohne einkommensabhängige Rückzahlung

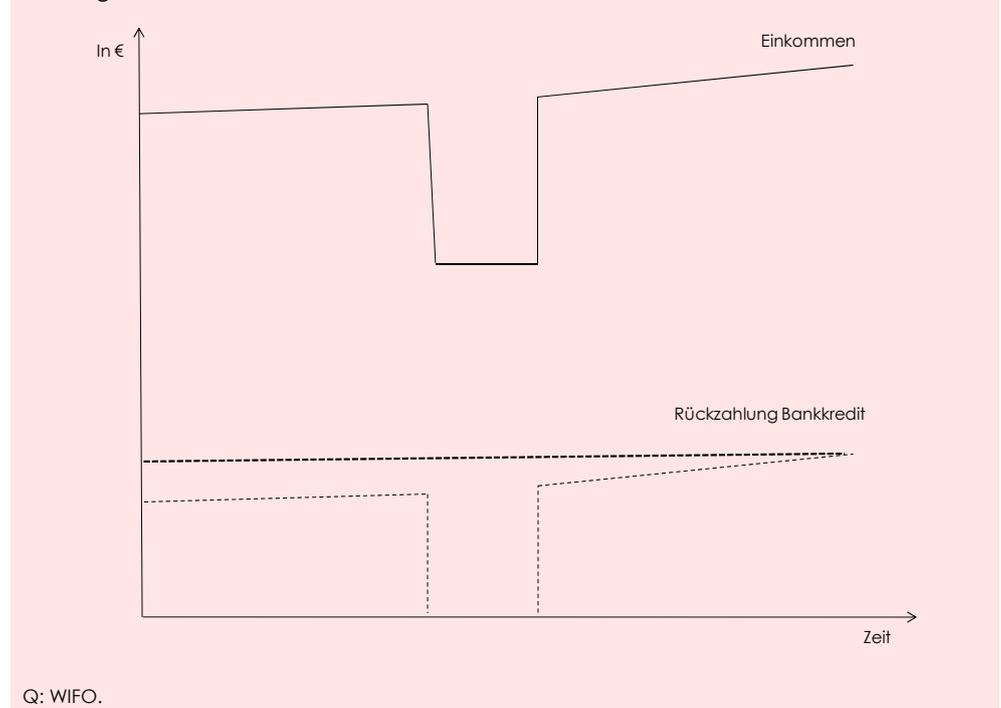
---

### Bildungskredite mit einkommensabhängiger Rückzahlung

Solche Darlehen werden in der Literatur teils als Grundbedingung für die Einhebung substantieller und differenzierter Studiengebühren gesehen (Pechar – Keber, 1996, Jacobs – van der Ploeg, 2006, Barr, 2004, Biffl – Bock-Schappelwein – Ruhs, 2002, Schibany – Streicher, 2012) und wurden in Großbritannien, Kanada, Australien und Neuseeland bereits eingeführt. Allerdings ist das optimale Design der Bildungskredite mit einkommensabhängiger Rückzahlung immer noch Work-in-Progress (Barr, 2010).

Abbildung 2 zeigt den Unterschied zwischen einkommensabhängig rückzahlbaren Krediten und Bankkrediten (bzw. Bildungskrediten ohne einkommensabhängige Rückzahlung) für einen hypothetischen Einkommensverlauf mit einer Periode niedrigen Einkommens (z. B. Arbeitslosigkeit) und über die Zeit konstanten Zinssätzen. Während die einkommensabhängige Rückzahlung auf die Einkommensentwicklung reagiert, haben Bankkredite (z. B. staatlich garantierte Bildungskredite oder Hypothekendarlehen) fixe Rückzahlungsraten, die Einkommensschwankungen nicht berücksichtigen. Die Reaktion der Rückzahlungsbelastung auf die Einkommensentwicklung etabliert einen Versicherungsmechanismus gegen unvorhergesehene negative Ereignisse und vor allem gegen die Risiken und Unsicherheiten, die mit der Studienwahl für die Studierenden verbunden sind.

Abbildung 2: Einkommensabhängig rückzahlbare Bildungskredite und Bankkredite im Vergleich



Die Rückzahlung der Bildungskredite erfolgt in den meisten Ländern über die Einkommensteuerverpflichtung und ist durch Tarifgrenzen progressiv gestaffelt. Erfolgreiche Absolventinnen und Absolventen zahlen den Bildungskredit schneller ab als weniger erfolgreiche. Das Rückzahlungs- und Ausfallrisiko wird mit der Gesamtheit der Steuerpflichtigen geteilt. Der Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulbildung kann so abhängig von den individuellen statt von durchschnittlichen privaten Erträgen gestaltet werden. Ein Vorteil des einkommensabhängig rückzahlbaren Bildungskredites ist, dass die Hochschulen umgehend finanzielle Mittel erhalten, während die Studierenden erst nach Erreichen einer Einkommensuntergrenze mit der Rückzahlung beginnen. Zum anderen sind die Kosten für die Absolventinnen und Absolventen transparent, fixiert sowie abhängig von der Leistung, die zur Studienzeit in Anspruch genommen wurde, und von den erzielten Einkünften. Die Rückzahlung basiert auf einem Vertrag zwischen dem Individuum und dem Staat und ist somit unabhängig davon, ob die Studierenden im Inland oder im Ausland arbeiten. Dabei werden die Studierenden als Individuen betrachtet, nicht als Teil von Haushalten. Die Rückzahlung wird vom Nutznießer bzw. der Nutznießerin selbst geleistet, sodass die

Studienwahlentscheidung teilweise vom Einkommen der Eltern entkoppelt wird. Wenn die Bildungskredite auch die Lebenshaltungskosten abdecken, ermöglichen sie eine teilweise Konsumglättung über die Lebenszeit. Die Studierenden erhalten Leistungen, die sie später bezahlen, und sind gleichzeitig versichert gegen das Risiko von riskanten Humankapitalinvestitionen (Quiggin, 2003).

Allerdings hängt das Ausmaß der öffentlichen Subvention (fiskalische Kosten des Bildungskreditmodells) stark vom Design der einkommensabhängigen Rückzahlung ab. Wichtige Determinanten sind Zinssätze, die Einkommensuntergrenze, ab der eine Rückzahlung verpflichtend ist, und die Dauer der Tilgungsverpflichtung. Effekte der adversen Selektion können nicht ausgeschlossen werden, insbesondere bei hoher Einkommensuntergrenze und kurzer Tilgungsdauer. Dieses spricht gegen eine freizügige Bereitstellung von Bildungskrediten, welche auch die Lebenshaltungskosten der Studierenden abdecken.

Erfahrungen mit einkommensabhängig rückzahlbaren Bildungskrediten liegen bisher erst in wenigen Ländern vor. Aus der Implementierung in Australien, Großbritannien und Neuseeland ergeben sich aber wichtige Hinweise darauf, welche Modelle funktional und welche problematisch sind. Insbesondere müssen Regeln für Absolventinnen und Absolventen definiert werden, die im Ausland erwerbstätig sind<sup>2)</sup>. Wenn die Tilgung im Zuge der Lohn- und Einkommensteuerzahlung erfolgt, sind die administrativen Kosten gering; die Erfahrungen aus Chile und Südafrika, wo die Universitäten die Rückzahlung organisieren, zeigen deutlich geringere Effizienz und höhere administrative Kosten (Chapman, 2006).

Die Einführung von Bildungskrediten muss entsprechend an die Bevölkerung kommuniziert werden. In allen Ländern, die Bildungskreditmodelle mit einkommensabhängiger Rückzahlung erfolgreich eingeführt haben, war es Grundkonsens in der Bevölkerung, dass der freie Hochschulzugang nicht mehr möglich und eine Finanzierungsbeteiligung der Nutzerinnen und Nutzer der Hochschulbildung angemessen ist, um Qualität und Quantität der Hochschulbildung hoch zu halten und die Hochschulbudgets zu entlasten. Wie das negative Beispiel Neuseelands zeigt, sollte die Einführung von einkommensabhängig rückzahlbaren Bildungskrediten nicht als einmaliges Ereignis geplant, sondern als laufender Prozess betrachtet werden. In den meisten Ländern wurden die Bildungskredite schrittweise implementiert. Differenzierte Studiengebühren wurden mit Ausnahme von Neuseeland erst nach einer Phase einheitlicher Studiengebühren eingeführt.

Studiengebühren sind für die private Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzer an der Hochschulfinanzierung in kreditbasierten Modellen notwendig. Nur das Modell der Akademikersteuer kommt ohne Studiengebühren aus. Allerdings hat die Akademikersteuer unerwünschte Effekte in Bezug auf internationale Studierende, da sie Anreize zum Verlassen des Studienlandes schafft. Um einen finanziellen Beitrag von Studierenden aus EU- und EWR-Ländern zu erhalten, müssten aufgrund des Diskriminierungsverbotes in der EU allgemeine Studiengebühren eingeführt werden.

Die Frage, ob Studiengebühren zwischen Hochschulen oder Studiengängen differenziert sein sollen, ist umstritten und eng mit der Frage der Etablierung von Wettbewerbsmechanismen im Hochschulbereich verbunden (Barr, 2010, Kapitel 2.3). Aus Gründen der Regulierung der Qualität und des Zuganges sind jedenfalls Obergrenzen für Studiengebühren festzusetzen. Differenzierte Studiengebühren nach Universitäten erleichtern eine zielgerichtete private Finanzierung des Universitätssystems, bergen aber auch die Gefahr von monopolistischen Preisen, insbesondere wenn

<sup>2)</sup> Die Offenlegung von Identität und Einkommensverhältnissen kann durch vertragliche Klauseln gesichert werden, bei deren Nichtbefolgung automatisch eine hohe Rückzahlungsrate in Rechnung gestellt wird.

---

### **Erfahrungen mit einkommensabhängig rückzahlbaren Bildungskrediten**

---

### **Design von Bildungskrediten mit einkommensabhängiger Rückzahlung**

---

### **Studiengebühren und internationale Studierende**

---

### **Einheitliche oder differenzierte Studiengebühren?**

das Studienangebot regional differenziert ist. Wichtiger erscheint die Frage, ob Studiengebühren zwischen den Fächern variieren sollen. Sie könnten so zum einen die unterschiedlichen Kosten der Hochschulbildung in den einzelnen Fächern abbilden, aber auch das Nachfrageverhalten (höhere Studiengebühren und geringere staatliche Zuschüsse für überfüllte Studien), die Ertragsraten (höhere Studiengebühren und geringere staatliche Zuschüsse für Studien mit hohen durchschnittlichen privaten Erträgen) oder auch wie in Australien hochschulpolitische Prioritäten (z. B. geringere Studiengebühren für volkswirtschaftlich wichtige Studien im naturwissenschaftlich-technischen Bereich mit unterdurchschnittlichen Inskriptionsraten).

Auswirkungen auf die intrinsische Motivation der Studierenden sind auch in einem Hochschulsystem mit differenzierten Studiengebühren nicht zu erwarten. Die intrinsische Motivation, ein bestimmtes Studium zu wählen, bestimmt in hohem Maße die nicht-monetären Erträge des Hochschulstudiums. Angesichts der sehr unterschiedlichen monetären Ertragsraten der einzelnen Studienangebote, unterschiedlicher Kosten der Bereitstellung und der unterschiedlichen Auslastung des Studienangebotes erscheint eine Differenzierung der Studiengebühren nach Studiengängen eher vertretbar als eine Differenzierung nach Universitäten.

Die Kombination von Verzinsung, Einkommensuntergrenze für die Rückzahlung und die vertraglich vereinbarte vorzeitige Abschreibung des Bildungskredites kann je nach Gestaltung unterschiedliche fiskalische Kosten aufweisen.

In den meisten Ländern ist die Verzinsung der Bildungskredite allein an die Inflationsrate gebunden. Allerdings ergibt sich daraus eine implizite Subvention der Studierenden, wenn die langfristige Verzinsung der Staatsschulden über der Inflationsrate liegt. Zinsenlose Bildungskredite etablieren keine Risikoteilung zwischen erfolgreichen und erfolglosen Absolventinnen und Absolventen. Die Risikoteilung wird durch eine Höchstdauer der Rückzahlung bzw. durch Zinssubventionen (z. B. im Fall von Arbeitslosigkeit oder Elternkarenz) erreicht. Nach *Barr – Johnston (2010)* erreichen die fiskalischen Kosten in Großbritannien aufgrund der Kombination von zinsenlosen Krediten und einer Rückzahlungsdauer von höchstens 25 Jahren 30% der ausgegebenen Bildungskredite. Das optimale Design hängt von der Bedeutung ab, die die Politik den fiskalischen Kosten, dem Schutz von Absolventinnen und Absolventen mit geringem Lebenseinkommen und dem Schutz Gutverdienender vor finanzieller Überlastung zuweist. Vor der Einführung eines Bildungskredites in Österreich sollte das Design mit Hilfe österreichischer Daten auf seine fiskalischen Kosten untersucht werden. Simulationsrechnungen auf Basis des Einkommensverlaufes von Personen mit abgeschlossenem und abgebrochenem Studium sind ein notwendiges Element einer rationalen Entscheidungsgrundlage (*Schibany – Streicher, 2012*).

Staatlich bereitgestellte Bildungskredite entlasten langfristig die Hochschulbudgets. Allerdings müssen die anfänglichen Finanzierungskosten des Bildungskredites von der öffentlichen Hand übernommen werden. Dies hätte zunächst negative Auswirkungen auf die Staatsverschuldung, wenn der Staat diese Kredite nicht gebündelt an Private veräußern kann. Allerdings sind nur die erwarteten Verluste aus den Bildungskrediten defizitrelevant. Somit gehen langfristig nur die nicht zurückgezahlten Bildungskredite in die Staatsschuld und das Haushaltsdefizit ein. Die erwarteten fiskalischen Kosten müssen als Transfers verbucht werden. Eine Reihe von Lösungen können helfen, die Auswirkungen auf die Staatsverschuldung gering zu halten. So könnten die Bildungskredite durch Kapitalgarantien sichergestellt werden. Die Rückzahlungsströme der Bildungskredite könnten gebündelt an private Investoren verkauft werden; Zinssubventionen und Rückzahlungsausfälle sind dabei relevant für den zu erzielenden Preis. Wie Erfahrungen aus Großbritannien zeigen, ist in solchen Verkäufen die Hälfte des nominellen Wertes zu erzielen. Eine weitere Möglichkeit zur Finanzierung der Bildungskredite wäre die Einführung einer zeitlich begrenzten Akademikersteuer; deren Begrenzung sollte sich nach den fiskalischen Notwendigkeiten der Bereitstellung der Bildungskredite richten.

---

### Zinssätze, Rückzahlungszeitraum und fiskalische Kosten

---

### Bildungskredite, Staatshaushalt und Staatsschuld

Bildungskredite mit einkommensabhängiger Rückzahlung und Studiengebühren können einen wichtigen Beitrag zur Steigerung von Effizienz und Fairness der Aufgabenerfüllung des österreichischen Hochschulsystems leisten.

Die relativ hohen privaten Erträge aus einem Hochschulabschluss rechtfertigen eine Beteiligung der Absolventinnen und Absolventen an den Kosten ihrer Ausbildung, während die hohe Unsicherheit und die Risiken der Studienwahl für eine staatliche Versicherung der Studierenden sprechen. Die Versicherungsleistung kann durch einkommensabhängig rückzahlbare Bildungskredite oder eine Akademikersteuer erbracht werden.

Eine Einführung von Studiengebühren ohne Ausgleich über adäquate Finanzierungsinstrumente würde Jugendliche mit Finanzierungsbeschränkungen vom Studium abhalten. Die Akademikersteuer benötigt keine Studiengebühren, weist aber Nachteile hinsichtlich ihrer Anreizwirkung und der Erfassung ausländischer Studierender und Absolventinnen bzw. Absolventen auf. Da der Anteil der ausländischen Studierenden in Österreich hoch ist, ist dieses Argument hochschulpolitisch relevant.

Die Kombination von Studiengebühren mit einkommensabhängig rückzahlbaren Bildungskrediten sowie Stipendien für Studierende aus einkommensschwachen Schichten eignet sich aufgrund der vorliegenden Evidenz am besten, um die private Beteiligung an der Finanzierung der Hochschulbildung zu erhöhen. Die einkommensabhängige Rückzahlung setzt dabei erst ab einem jährlichen Mindesteinkommen ein, der Rückzahlungsbetrag steigt mit dem Einkommen. Damit leisten Absolventinnen und Absolventen mit niedrigem Lebenseinkommen geringere Rückzahlungen als jene mit hohem Lebenseinkommen. Der Ansatz der einkommensabhängig rückzahlbaren Bildungskredite etabliert eine Risikoteilung zwischen Absolventinnen bzw. Absolventen und der Allgemeinheit, die gleichzeitig eine Insolvenzversicherung und eine Einkommensglättung für die Studierenden ermöglicht, insbesondere wenn die Bildungskredite auch einen Teil der Lebenshaltungskosten abdecken. Im Vergleich zu einer Akademikersteuer hat diese Form der Bildungskredite den Vorteil, dass die Kreditrückzahlungen auf Basis der erhaltenen Leistungen erfolgen, Wettbewerbsmechanismen gestärkt werden und auch Absolventinnen und Absolventen erfasst werden können, die im Ausland erwerbstätig sind.

## Zusammenfassung und Schluss- folgerungen

Acemoglu, D., Pischke, J.-S., "Changes in the Wage Structure, Family Income, and Children's Education", *European Economic Review*, 2001, 45, S. 890-904.

Barr, N., *The Welfare State as Piggy Bank*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Barr, N., "Higher education funding", *Oxford Review of Economic Policy*, 2004, 20, S. 264-283.

Barr, N., *Paying for higher education: What policies, in what order?*, London School of Economics, London, 2010.

Barr, N., Johnston, A., *Interest subsidies on student loans: A better class of drain*, London School of Economics, London, 2010 (mimeo).

Biffi, G., Bock-Schappelwein, J., Ruhs, Ch., *Systeme der Förderung des Universitätsstudiums im Ausland*, WIFO, Wien, 2002, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/21203>.

Boarini, R., Martins, J. O., Strauss, H., De la Maisonnette, C., Nicoletti, G., "Investment in tertiary education: Main determinants and implications for policy", *CEifo Economic Studies*, 2008, 54(2), S. 277.

Bock-Schappelwein, J., "Stellenwert von Aus- und Weiterbildung sowie fachübergreifenden und sozialen Kompetenzen in einem Umfeld technologischer und wirtschaftlicher Veränderungen", *WIFO-Monatsberichte*, 2013, 86(2), S. 149-158, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/46407>.

Canton, E., Venniker, R., Jongbloed, B., Koelman, J., Meer van der, P., Vossensteyn, H., *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2001.

Chapman, B., "Conceptual issues and the Australian experience with income contingent charging for higher education", *The Economic Journal*, 1997, 107(42), S. 1178-1193.

Chapman, B., "Income contingent loans for higher education: international reforms", in Hanushek, E. A., Welch, F. (Hrsg.), *Handbook on the Economics of Education*, 2. Auflage, North-Holland, Amsterdam, 2006, S. 1435-1503.

Finnie, R., Schwartz, S., *Student Loans in Canada: Past, Present and Future*, C. D. Howe Institute, Toronto, 1997.

Greenaway, D., Haynes, M., "Funding high education in the UK: The role of fees and loans", *The Economic Journal*, 2003, 113(485), S. F150-F166.

Guger, A., *Verteilungswirkungen der gebührenfreien Hochschulbildung in Österreich*, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Wien, 1994.

Heckman, J. J., "Lessons from the Technology of Skill Formation", *NBER Working Paper*, 2005, (11142).

## Literaturhinweise

- Jacobs, B., van der Ploeg, F., "Guide to reform of higher education: a European perspective", *Economic Policy*, 2006, 21(47), S. 535-592.
- Janger, J., Böheim, M., Falk, M., Falk, R., Hölzl, W., Kletzan-Slamanig, D., Peneder, M., Reinstaller, A., Unterlass, F., "Forschungs- und Innovationspolitik nach der Wirtschaftskrise", *WIFO-Monatsberichte*, 2010, 83(8), S. 675-689, <http://www.wifo.ac.at/wifo/pubid/40331>.
- Krüger, A. B., *Education Matters*, Princeton University Press, Princeton, 1999.
- OECD, *Education at a Glance*, OECD, Paris, 2011.
- Pechar, H., Keber, Ch., *Abschied vom Nulltarif. Argumente für sozialverträgliche Studiengebühren*, Passagen, Wien, 1996.
- Quiggin, J., "The welfare effects of income-contingent financing of higher education", Australian National University, Canberra, Faculty of Economics Working Paper, 2003, (428).
- Schibany, A., Streicher, G., "Aspekte eines sozial gerechten Studiengebührenmodells", *tip Policy Brief*, 2012, (2012/09).

*Pros and Cons of Income-contingent Education Loans as a Tool to Finance Higher Education – Summary*

Tuition fees, while controversial in Austria, are an important element of mixed regimes of higher education financing. In many countries, especially in the Anglo-Saxon world, income-contingent loans and tuition fees are used as an instrument to increase the share of private funding of higher education. An assessment of the pros and cons shows that income-contingent loans have advantages over other forms of financing such as loans without income-related repayment or graduate taxes. However, income-contingent loans depend for their efficiency and effectiveness on the specificities of their design and implementation.