
Salvatore Barbaro

Bildungsfinanzierung und Verteilung



Salvatore Barbaro, geb. 1974 in Fulda, Studium der Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftspädagogik und Germanistik, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Göttingen - Sektion Finanzwissenschaft; Schwerpunkte: Bildungsökonomie und Verteilungstheorie.

Das – mehr oder weniger übereinstimmende - Urteil der ökonomischen Zunft zur öffentlichen Bildungsfinanzierung bis tief in die achtziger Jahre hinein kann passend mit einem Zitat eines der bedeutendsten Bildungsökonomien, Theodor W. Schultz, zusammengefasst werden: „The allocation of resources to provide the instructional services of higher education [...] is neither socially efficient nor equitable.“¹ Die Kritik richtete sich dabei insbesondere auf verfehlte Anreizstrukturen, die mit der öffentlichen Subventionierung von Investitionen in das eigene Humankapital verbunden sind und vielleicht in Schlagworten wie „ineffizientes Studieren“ (falsche Studienfachwahl hinsichtlich der Anforderungen des Arbeitsmarktes und auch damit zusammenhängend zu lange Studienzeiten) und „Overeducation“ ihren Ausdruck finden.

Zudem werde die rationale Entscheidung zwischen den Investitionen in physisches Kapital und Humankapital verzerrt, und aus ordnungspolitischer Sicht wurde in der Literatur immer wieder darauf hingewiesen, dass durch die öffentliche Bildungsfinanzierung eine willkürliche Begünstigung einer Investitionsform stattfindet, von der nur eine Minderheit (nämlich die Studierenden und späteren Akademiker) profitierten. Damit wird auch eine Brücke zur Kritik an den Verteilungswirkungen gebaut. Die öffentliche Bildungsfinanzierung - zunächst als Mittel der Sozialpolitik verstanden - verfehle ihre eigentlichen Ziele, denn mit ihr sei eine regressive Verteilungswirkung² verbunden - ein perverser Effekt³. Die Grundargumentation basiert dabei auf der Behauptung, an den Hochschulen seien praktisch nur Kinder aus reichen Elternhäusern vertreten, denen die Erträge zufließen, während alle

1 Theodore W. Schultz, Optimal Investment in College Instruction: Equity and Efficiency. In: ders. (Hrsg.), Investment in Education. The Equity-Efficiency Quandary, Chicago 1972, S. 2-30; hier: S. 2.

2 Man spricht von einer regressiven Verteilungswirkung, wenn obere Einkommensschichten im Verhältnis zu den unteren begünstigt werden und von einer progressiven Verteilungswirkung, wenn das Gegenteil vorliegt.

3 Der Ausdruck stammt von Milton Friedman, Capitalism and Freedom, Chicago 1962, S. 105.

Haushalte, auch die armen, durch das Steuersystem die Lasten tragen müssten. Sehr anschaulich ist diese Argumentation in einem bekannten Lehrbuch der Wirtschaftspolitik nachzulesen: „Eine [...] Besonderheit der Hochschulpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist das Finanzierungssystem der Ausbildung, das den erklärten Zielen der 'gerechten' Einkommensverteilung zuwiderläuft. [...] Die 'Armen' subventionieren letztlich die 'Reichen'; auch der Millionärssohn studiert auf Kosten des Hilfsarbeiters. Damit gerät die Hochschulausbildung in Widerspruch zum erklärten Ziel, die Einkommensverteilung durch staatliche Politik so zu gestalten, das sie 'gerechter' im Sinne von gleichmäßiger wird.“⁴

Diese Kritik ist alles andere als neu, im Gegenteil besteht die These von der regressiven Verteilungswirkung schon so lange, wie die Forderung nach einer öffentlichen Bildungsfinanzierung. Als die Sozialdemokratische Partei Deutschlands auf ihrem legendären Parteitag in Gotha 1875 ihr *Gothaer Programm* verabschiedete, formulierte sie erstmals die Forderung nach einem gebührenfreien Hochschulzugang (wie es ihn damals in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten gab), um die Abhängigkeit des Hochschulzugangs von sozialen Faktoren zu reduzieren. Die ersten Kritiker waren damals Karl Marx und Friedrich Engels, die in ihrer *Kritik des Gothaer Programms* gegen diesen Programmpunkt stark polemisierten: Die Umsetzung hieße „faktisch nur, den höheren Klassen ihre Erziehungskosten aus dem allgemeinen Steuersäckel [zu] bestreiten“⁵.

Verteilungswirkungen im Querschnitt

Die grundlegende Annahme für die Begründung der regressiven Verteilungshypothese ist die, dass Studierende fast ausschließlich aus wohlhabenden Haushalten stammen. Offenbar hat diese Annahme eine so starke Suggestivkraft, dass ihre empirische Überprüfung obsolet erschien. Dabei zeigt ein Vergleich der Einkommensverteilung zwischen den Herkunftshaushalten der Studierenden und der Gesamtpopulation keinesweg eine dramatische Überrepräsentanz der oberen Einkommensklassen.

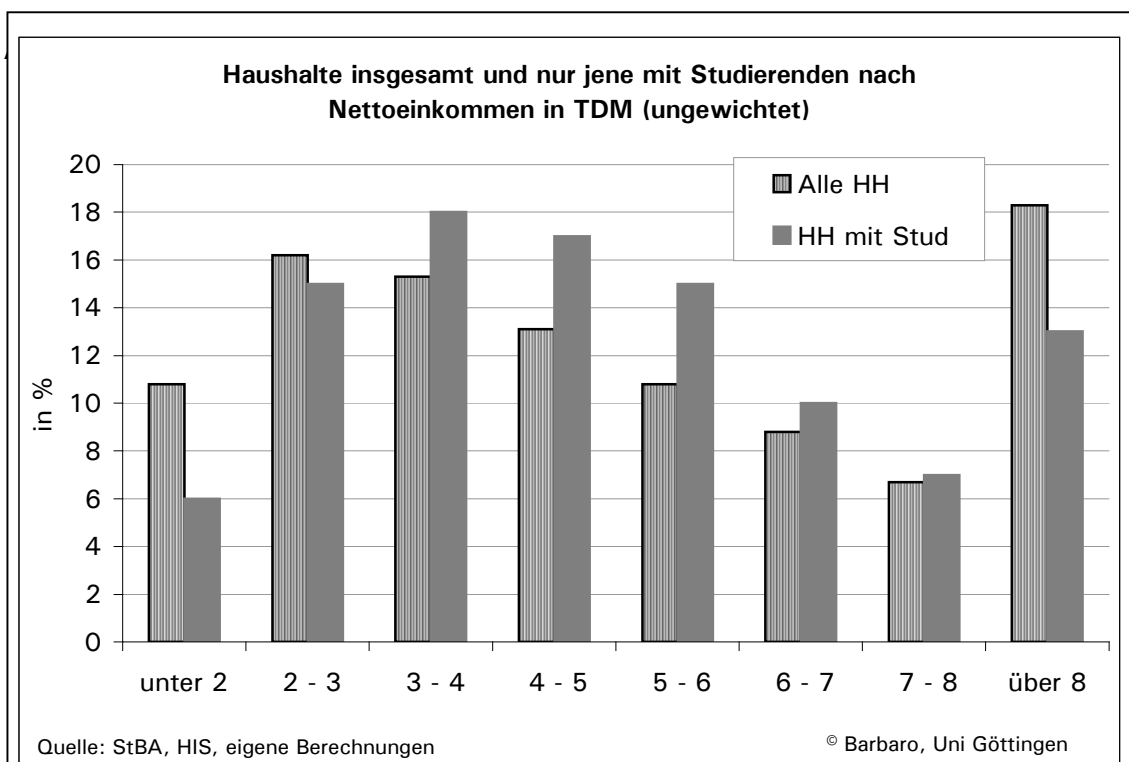
Die Daten (Abb. 1) basieren einerseits auf der Einkommensverteilung, wie sie im Mikrozensus (1998) erhoben wurde und andererseits auf der 15. Sozialerhebung⁶, in welcher Studierende regelmässig das Nettoeinkommen ihrer Eltern angeben. Wie sich zeigt, besteht eine überproportionale Besetzung in den mittleren Einkommensklassen, wobei bei der Einkommensverteilung auf Basis des Mikrozensus Studierende nur dann Teil ihres Herkunftshaushaltes sind, wenn sie noch bei ihren Eltern wohnen. Studierende mit einem eigenen Haushalt gehen auch als eigenständiger Haushalt in die Statistik ein.

Wird dieser Aspekt berücksichtigt, dann relativiert sich sogar die unterdurchschnittliche Repräsentanz der untersten Einkommensgruppe, denn ein Student aus einem Haushalt mit einem sehr hohen Einkommen wird in der Abbildung 1 doppelt berücksichtigt. Einmal – und hierauf allein sollte es ankommen – wird sein Herkunftshaushalt mit einem Einkommen über 8.000 DM berücksichtigt. Da er aber einen eigenen Haushalt führt, ist er selbst Teil der Gesamtpopulation und taucht so noch als Haushalt mit einem Einkommen unter 2.000 DM

4 Artur Woll, *Wirtschaftspolitik*, München 1985, S. 293f.

5 Karl Marx/Friedrich Engels, *Kritik des Gothaer Programms*, Berlin 1962 (=MEW Bd. 19), S. 30.

6 Klaus Schnitzer u.a., *Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, 15. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem, Bonn 1998, S. 110.



auf. Er ist damit selbst einer der *armen* Haushalte, aus denen angeblich keine Studierenden stammen und die deshalb die *reichen* Haushalte netto subventionieren.

Hinzu kommt ebenfalls relativierend der Umstand, dass in den unteren Einkommensgruppen sehr viele Rentnerhaushalte vorzufinden sind. 41,31 Prozent der Haushalte mit einem Nettoeinkommen unter 1.800 DM geben als primäre Einkommensquelle eine Rente bzw. Pension an (im Vergleich zu 6,79 Prozent bei der Gruppe mit einem Einkommen über 10.000 DM). Wohlgermerkt: Selbst eine unterdurchschnittliche Repräsentanz der untersten Einkommensgruppen würde nicht zwangsläufig bedeuten, dass sie im Vergleich zu anderen Einkommensgruppen netto mehr zahlen als sie Leistungen empfangen. Sie zahlen auch deutlich weniger Steuern. Eine verteilungsneutrale Verteilung läge nur dann vor, wenn mit steigendem Einkommen der Anteil der Herkunftshaushalte deutlich zunähme, was er offenkundig nicht tut. Die Haushalte mit einem Nettoeinkommen von 5.000 DM zahlen mehr als doppelt so viel an Steuern (und somit auch doppelt so viel an Leistungen für die Hochschulausbildung) wie Haushalte mit einem Einkommen von 2.500 DM. Verteilungsneutralität läge nur dann vor, wenn die höherverdienenden Haushalte auch mehr als doppelt so viele Studierende verzeichnen würden.

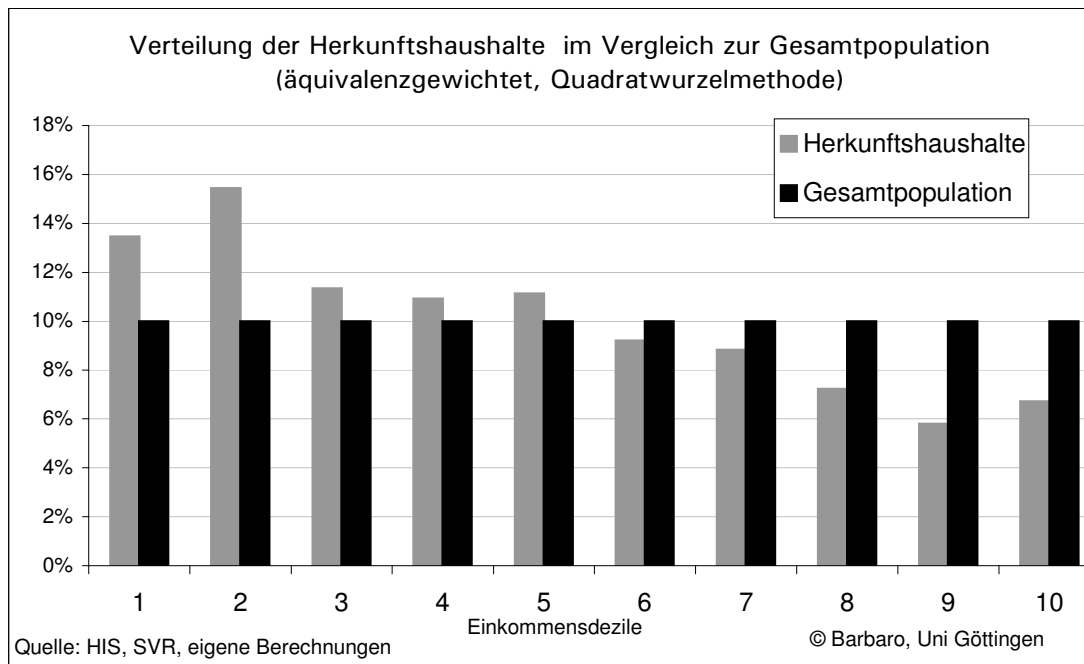
Eine Verteilungsstudie von Karl-Dieter Gröske⁷ auf Basis der Einkommensverteilung der Herkunftshaushalte im Vergleich zur Gesamtpopulation (für das Jahr 1983) erbrachte denn auch eine stark progressive Verteilungswirkung. Gröske verglich für vier Einkommensgruppen (*niedrig*, *mittel*, *gehoben* und *hoch*) die Nettoinzidenz, also die Differenz zwischen empfangenen und gezahlten Leistungen und kam dabei zu folgendem Ergebnis: Die Differenz für die Einkommensgruppe „niedrig“ beträgt +3 Prozent, die der Einkommensgruppe

⁷ Karl-Dieter Gröske, Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland: Personale Inzidenz im Querschnitt und im Längsschnitt, in: Reinar Lüdeke (Hrsg.), Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, Berlin 1994, S. 71 – 147.

„mittel“ sogar +11,4 Prozent und +5,0 Prozent für die Einkommensgruppe „gehoben“. Die einzige Nettoverliererin ist die Einkommensgruppe „hoch“ mit einer Differenz von -19,4 Prozent.⁸

Dabei dürfte die ohnehin progressive Verteilungswirkung noch deutlich unterschätzt sein, denn als Datenbasis dienen ungewichtete Haushaltseinkommen. Dies bedeutet, dass eine Familie mit einem Haushaltsnettoeinkommen von etwas unter 4.000 DM und einem studierenden Einzelkind als gleich wohlhabend eingestuft wird wie eine Familie mit einem Einkommen von etwas über 3.000 DM und mit fünf Kindern. Um die tatsächliche Wohlfahrt der Familien berücksichtigen zu können, sollen Haushaltsnettoeinkommen mit international üblichen Äquivalenzziffern gewichtet werden. Dabei wird für die Mehrheit der internationalen Studien die modifizierte OECD-Skala herangezogen. Nach ihr erhält der Haupteinkommensbezieher ein Gewicht von 1, ein/e Lebenspartner/in ein Gewicht von 0,5, Kinder bis 14 Jahren von 0,3 und über 14 Jahren in Höhe von 0,5. Eine eheliche Lebensgemeinschaft mit zwei Kindern unter 14 Jahren und einem Haushaltsnettoeinkommen von 3.000 DM erhält eine Äquivalenzziffer von 2,1 und somit ein gewichtetes Haushaltseinkommen in Höhe von 1.428,57 DM.

Ein insbesondere in der Bundesrepublik alternativ verwendetes Verfahren ist die Quadratwurzelmethode, mit der das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und das ihm angegliederte Sozio-ökonomische Panel (SOEP) Einkommensdaten verarbeiten. Hierbei ermittelt sich die Äquivalenzziffer aus der Quadratwurzel der Summe der Haushaltsmitglieder; im soeben skizzierten Beispielfall erhält die Familie eine Äquivalenzziffer von 2,0 ($= \sqrt{4}$).



8 Vgl. Grüske, Verteilungseffekte, Tab. A6 und A7.

Auf Basis der Quadratwurzelmethode wurden die Nettoeinkommen der Herkunftshaushalte der Studierenden gewichtet und mit der gewichteten Einkommensverteilung aller Haushalte verglichen.

Dabei geben die grauen Balken die Anteile der Herkunftshaushalte der Studierenden im Verhältnis zu den Einkommensdezilen der Gesamtpopulation (schwarze Balken) an. So erzielten (1998) die ärmsten 10 Prozent der Gesamtpopulation ein Einkommen bis maximal 1.403,11 DM (1. Dezilsgrenze), womit diese Gruppe 2,698 Prozent des Gesamteinkommens auf sich vereinigen konnte. Nun wurde untersucht, wie viele Herkunftshaushalte ein Einkommen unter dieser Dezilsgrenze erzielen; für die übrigen Einkommensdezile wurde analog vorgegangen. Abbildung 2 zeigt, dass die unteren Einkommensdezile im Gegensatz zu den oberen überproportional vertreten sind. Bedenkt man, dass die oberen weitaus höhere Steuerlasten tragen und berücksichtigt man weiter, dass Leistungen nach dem Bafög noch nicht einbezogen wurden, so wird offenkundig, dass die These von der regressiven Verteilungswirkung - unabhängig von ihrer hohen Suggestivkraft - einer empirischen Überprüfung nicht standhält.

Die Begründung für dieses Ergebnis wird plausibel, wenn man beachtet, was beispielsweise auch der Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes betont: „Nicht mehr die Altersarmut prägt das Bild in Deutschland, die Armutsquoten liegen umso höher, je jünger die Menschen sind. [...] Zugleich konzentriert sich das Risiko, mit einem niedrigen Einkommen leben zu müssen, bezüglich der Haushaltsformen auf Familien mit mehreren Kindern und besonders Ein-Eltern-Familien“⁹.

Dieser Hinweis zeigt auch, dass die in Abbildung 2 präsentierten Daten noch keinen Aufschluss über die Selektivität des Bildungssystems geben, denn dazu müsste die Einkommensverteilung allein der Haushalte mit Kindern als Vergleichsbasis herangezogen werden.¹⁰

Lebenszeitbetrachtung

Schon früh wurde in der Forschung darauf hingewiesen, dass die Verteilungswirkungen nicht nur zu *einem* Zeitpunkt, sondern auch in der Lebenszeitbetrachtung untersucht werden sollten.¹¹ In der Lebenszeitbetrachtung steht dabei eine andere Fragestellung als in der Querschnittsbetrachtung im Vordergrund. Letztere erlaubt eine Analyse zwischen unterschiedlich wohlhabenden Haushalten, da diese im Untersuchungszeitraum de facto ihre Stellung nicht ändern. Allerdings können in der Querschnittsbetrachtung keine langfristigen Effekte der Investition in das Humankapital berücksichtigt werden. Um dies tun zu können, bedarf es eines Betrachtungshorizonts, der das Wesen einer Investition (nämlich Aufwen-

9 W. Hanesch/P. Krause/G. Bäcker, Armut und Ungleichheit in Deutschland, Reinbek bei Hamburg 2000, S. 272. Vgl. auch speziell zu dieser Thematik: E. Kirner/J. Schwarze, Zur Einkommenssituation und Einkommensverwendung von Familien mit jüngeren Kindern, in: Vjh. zur Wirtschaftsforschung 1996, S. 190 - 207.

10 Wobei auch dies kein hinreichender Indikator wäre, da allein Beteiligungsquoten keine Trennung zwischen Niveau- und Struktureffekten aufzeigen. Robert D. Mare (Social Background and School Continuation Decision, in: Journal of the American Statistical Association 75 (1980), S. 295 - 305) betonte, dass soziale Selektion nur angemessen mit Hilfe eines Logit-Modells ermittelt werden kann, reine Quoten jedoch zu Fehlinterpretationen führen können.

11 Vgl. etwa: Joseph A. Pechman, Note on the Intergenerational Transfer of Public Higher-Education Benefits, in: Journal of Political Economy 80 (1972), S. S256-S259 und John Conslik, A Further Look at the Hansen-Weisbrod-Pechman Debate, in: Journal of Human Resources 12 (1977), S. 147-163.

dungen in der Investitionsphase und Erträge in den Erwerbsperioden) berücksichtigt. Dies ist für den hier behandelten Fall die Lebenszeitbetrachtung. Sie trägt der Tatsache Rechnung, dass während des Studiums sowohl für die Studierenden als auch für die Gesellschaft als Gesamtheit Kosten entstehen und dass in der Erwerbsphase ebenfalls für alle, also für Studierende und Gesellschaft, Erträge erwachsen.

Die relevante Fragestellung sollte sein, ob unter Berücksichtigung aller Effekte (bildungsinduziertes Wirtschaftswachstum, private, fiskalische und soziale Rentabilität) die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt mit öffentlicher Hochschulfinanzierung größer oder kleiner ist als sie es ohne wäre. Oder anders formuliert: Es geht darum, ob die Investition eines Teils der Gesellschaft in das Humankapital auch für die Gesellschaft als Ganzes von Vorteil ist. Im Zentrum steht also der Vergleich zweier Situationen: jene ohne öffentliche Hochschulfinanzierung und jene mit. Dabei entsteht natürlich das Problem, dass die Vergleichssituation fiktiv ist, also keine empirisch beobachtbare ist. Deshalb kommt es darauf an, theoretisch fundierte Annahmen über die Vergleichssituation herzustellen und – wo es möglich ist – diese Annahmen ökonometrisch zu untermauern.

Bei dieser langfristigen Betrachtung sind für die Beurteilung der Verteilungsfolgen nicht primär verteilungsbezogene Aspekte relevant, sondern allokativen. So können etwa Wachstumsprozesse dazu führen, dass sich keine Personengruppe schlechter, sich jedoch mindestens eine Personengruppe im Vergleich zur Situation ohne öffentliche Bildungsfinanzierung besser stellt. Allokative Effekte dieser Art sind es, welche die langfristigen Verteilungswirkungen vor allem determinieren: „In discussing the incidence of various taxes, we have seen that in the longer run, the distribution of the tax burden will depend on the resulting effects on factor supplies, rates of return, and growth.“¹²

Dabei ist es zweckmäßig, zwischen Niveau- und Struktureffekten zu unterscheiden. Niveaueffekte liegen vor, wenn die öffentliche Bildungsfinanzierung einen Wachstumsprozess in Gang setzt, der den *zu verteilenden Kuchen* größer macht und deshalb ermöglicht, dass sich eine Personengruppe besser stellt, jedoch keine Personengruppe schlechter. Von solchen Niveaueffekten wird in der jüngeren Forschung in Gefolge der sogenannten endogenen Wachstumstheorie ausgegangen. Ihre Kernaussage ist, dass wirtschaftliches Wachstum in erster Linie eine Konsequenz der Investitionen in das Humankapital ist.¹³ Die Studienentscheidung eines Teils der Gesellschaft hat dann einen positiven Einfluss auf die Wohlfahrt jener, die nicht studieren. Der technische Ausdruck hierfür ist externer Effekt. Die Existenz solcher externer Effekte im tertiären Bildungssektor wurde in der Forschung lange Zeit bestritten¹⁴, jedoch seit über 10 Jahren werden diese Implikationen der endogenen Wachstumstheorie¹⁵ für die gesellschaftliche Bedeutung der Hochschulbildung in internationalen Beiträgen berücksichtigt.¹⁶ Doch obschon diese Berücksichtigung in theoretischen Abhandlungen relativ simpel ist, ist die Quantifizierung der externen Effekte sehr schwierig.

12 R. A. Musgrave/P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 4. Auflage, New York 1984, S. 678.

13 Vgl. R. J. Barro/X. Sala-i-Martin, *Economic Growth*, New York 1995, S. 171ff.

14 Zur Diskussion über die Existenz positiver externer Effekte vgl.: Salvatore Barbaro, Gibt es eine Umverteilung von den Armen zu den Reichen durch die öffentliche Hochschulfinanzierung? Tragen Akademiker die Kosten ihres Studiums?, Diskussionsbeiträge aus den Volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Göttingen Nr. 105, Göttingen 2001, S. 17 und J.-L. DeMeulemeester/D. Rochat, A Causality Analysis of the Link between Higher Education and Economic Development, in: *Economics of Education Review* 14 (1995), S. 351-361.

15 Basierend auf R. Lucas, On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics* 22 (1988), S. 3-42.

16 Vgl. beispielsweise J. Creedy/P. Francois, Financing Higher Education and Majority Voting, in: *Journal of Public Economics* 43 (1990), S. 181-200. Dort ist das Wachstum abhängig vom Anteil der Studierenden in einer Kohorte und dieser Anteil steigt, wenn die öffentliche Bildungsfinanzierung zunimmt. Folglich nimmt das Wachstum mit zunehmender fiskalischer Aktivität zu.

Deshalb macht es Sinn, für Analysen zunächst von Niveaueffekten abzusehen und sich mit reinen Struktureffekten zu beschäftigen. Struktureffekte liegen vor, wenn unabhängig von Wachstumseffekten die öffentliche Bildungsfinanzierung mit Wohlfahrtsgewinnen verbunden ist. Es geht dabei vor allem um den Einfluss der Besteuerung auf das Entscheidungsverhalten hinsichtlich der Wahl, ein Studium aufzunehmen oder davon abzusehen. In jüngerer Zeit sind diverse Beiträge veröffentlicht worden, die zeigen, dass auch unter Nichtbeachtung der Implikationen der neuen Wachstumstheorie und somit der externen Effekte eine öffentliche Hochschulfinanzierung als Kompensation für Verzerrungswirkungen (Wohlfahrtsverluste) durch das Steuersystem gesehen werden können.

Philip A. Trostel¹⁷ untersuchte den Einfluss einer proportionalen Einkommensteuer auf die Humankapitalakkumulation. Dazu berechnete er Einkommensteuerelastizitäten in Bezug auf den langfristigen und kurzfristigen Humankapitalbestand. Er konnte zeigen, dass (unter realistischen Parameterschätzungen) eine Erhöhung der proportionalen Einkommensteuer um ein Prozent (also etwa von 40,0 auf 40,4 Prozent) einen langfristigen Rückgang des Humankapitalstocks von 0,388 Prozent induziert. Ursächlich hierfür ist, dass privat eingesetzte Ressourcen zur Finanzierung der Ausbildung – im Gegensatz zur Investition in Sachkapital – nicht steuerabzugsfähig sind. Dies verzerrt die Investitionsentscheidung zugunsten der Investition in Sachkapital und die öffentliche Bildungsfinanzierung dient hier dazu, diesen verzerrenden Einfluß zu kompensieren – ein Aspekt, der in den siebziger und achtziger Jahren nicht beachtet wurde.

Bei dieser Untersuchung handelt es sich wohlgerne um eine proportionale Einkommensteuer; die Verzerrungswirkung dürfte folglich im Vergleich zur progressiven Besteuerung noch unterschätzt sein. Die progressive Besteuerung hat in Verbindung mit der Periodenabgrenzung den Effekt, dass der private Bildungsertrag nicht nur über Null liegen (wie dies bei einem proportionalen Tarif mit vollständiger Steuerabzugsfähigkeit der Ausbildungskosten oder in einem System ohne Besteuerung der Fall wäre), sondern höher liegen muss, um die Benachteiligung der progressiven Besteuerung im Zusammenhang mit der Periodenabgrenzung zu kompensieren.

Die isolierte Wirkung der Progression in Verbindung mit der Periodenabgrenzung haben 1988 Dupor u.a.¹⁸ auf Basis des US-Steuerrechts und auf Basis von Daten aus dem Jahr 1970 ökonomisch geschätzt: „The progressivity in 1970 leads to approximately a 5-percent decline in human capital investment“. Auf der Datenbasis 1990 ist der Einfluss in Abhängigkeit vom ausgewählten Bildungsweg sehr unterschiedlich und liegt zwischen nahe Null und –22 Prozent.

In einem späteren Aufsatz kommt Trostel¹⁹ zu dem Ergebnis, dass eine öffentliche Subventionierung der Hochschulkosten als Kompensation für den verzerrenden Einfluss der Einkommensbesteuerung gesehen werden kann: „Under realistic parameters values, the marginal welfare cost of income taxation is 61 cents per dollar of tax revenue when there is no subsidy. But if half of the explicit costs of education are paid by the government the

17 Philip A. Trostel, The Effect of Taxation on Human Capital, in: Journal of Political Economy 101 (1993), S. 327-351.

18 B. Dupor/L. Lochner/Ch. Taber/M. B. Wittekind, Some Effects of Taxes on Schooling and Training, in: American Economic Review (PaP) 88 (1998), S. 340-346.

19 Philip A. Trostel, Should Education be Subsidized?, in: Public Finance Quarterly 24 (1996), S. 3-24.

marginal welfare cost is only 38 cents. Income taxation even ceases to be distortionary at the margin if the subsidy rate is greater than 78 % under the base case parameterization."²⁰

In einem sehr jungen Beitrag haben Richard Sturn und Gerhard Wohlfahrt ebenfalls eine analytische Trennung zwischen dem Niveaueffekt (*tax-base-broadening-effect*) und dem Struktureffekt (*condensing-effect*) vollzogen und die isolierte Wirkung des letztgenannten für die Frage quantifiziert, ob Akademiker die Kosten ihres Studiums selbst tragen. Der *condensing-effect* gibt hier die Steuer Mehrleistungen an, die unabhängig vom Wachstumseffekt auf Grund der Steuerprogression erzielt werden, denn auch unabhängig von Wachstumseffekten zahlen Akademiker mit gleichem Lebenszeiteinkommen wie Nichtakademiker mehr Steuern, wenn sie dieses Lebenszeiteinkommen in einer kürzeren Erwerbsphase erworben haben. Ursächlich hierfür ist die Progressivität der Einkommensbesteuerung in Verbindung mit der Periodenabgrenzung. Das Steuerrecht legt - von wenigen Ausnahmen abgesehen - regelmäßig Tatbestände zugrunde, die für eine kurze Periode (in der Regel ein Jahr) festgestellt werden. Dabei hat die Besteuerung auf Jahresbasis „zwar viele praktische Vorteile; aus theoretischer Sicht stellt die jährliche Erfassung steuerlicher Leistungsfähigkeit jedoch einen willkürlichen Einschnitt dar, der oft zu unerwünschten Ergebnissen führt. Theoretisch und ökonomisch einsichtiger ist es, dass die steuerliche Leistungsfähigkeit eines Steuerpflichtigen an Größen gemessen wird, die sich auf seine gesamte wirtschaftliche Lebenszeit beziehen.“²¹

Offensichtlich müsste demnach bei einem Akademiker und einem Nichtakademiker mit gleichem Lebenszeiteinkommen die gleiche Leistungsfähigkeit unterstellt werden. Die Steuer Mehrleistungen des Akademikers stellen eine steuerliche Belastung dar, die mit dem Grundsatz der horizontalen Steuergerechtigkeit nicht zu rechtfertigen ist. Insofern erscheint es angebracht, diesen Progressionsnachteil als Rückzahlung zu deklarieren.

Für Österreich wurde von Sturn/Wohlfahrt dieser Progressionsnachteil (*foregone smoothing benefit*) quantifiziert: Ein dortiger Vollzeitstudent trägt einen Progressionsnachteil in Höhe von 33.400 ÖS. Für Studierende mit einer unterdurchschnittlichen Studienlänge (27.833 ÖS) sowie für Studierende mit geringfügiger Beschäftigung (23.633 ÖS) bzw. Stipendienbezieher (22.200 ÖS) liegt der Progressionsnachteil niedriger. Je nachdem, wie die Kosten der öffentlichen Hochschulfinanzierung den einzelnen Studierenden zugerechnet werden,²² kann allein dieser Progressionsnachteil ausreichen, die Kosten selbst zu tragen.

Hinsichtlich des reinen Wachstumseffektes sei auf ein weiteres interessantes Ergebnis Trostels hingewiesen: Die Bildungssubventionierung kann so ertragreich sein, dass sie keine Kosten verursacht. Will heißen: Die Steuer mehrerinnahmen durch die gestiegene Bildungsaktivität können unter realistischen Annahmen ausreichen, um die Kosten der Subvention zu decken.²³ Wenn dies zutrifft, dann kann davon ausgegangen werden, dass es nicht zu einer Schlechterstellung der Nichtakademiker kommt.

20 Trostel, Education, S. 5.

21 Helga Pollak, Anmerkungen zur Gerechtigkeit einer Konsumausgabensteuer, in: X. Bea/W. Kitterer (Hrsg.), Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1990, S. 69-85; hier: S. 73.

22 Vgl. hierzu: Barbaro, Umverteilung, S. 19f.

23 Vgl.: Trostel, Education, S. 6.

Resümee

Die These von der regressiven Verteilungswirkung besitzt noch immer – basierend auf ihrer unmittelbaren Plausibilität – eine hohe Suggestivkraft. Sie gründet auf der Annahme, die Studierenden stammten praktisch nur aus den oberen Einkommenschichten. Eine empirische Unterstützung dieser These kann jedoch nicht gefunden werden. Dies kann für die Bundesrepublik Deutschland so festgehalten werden, zumindest für Entwicklungsländer gibt es Anzeichen dafür, dass die Verteilungswirkungen nicht progressiv verlaufen²⁴. Die bisher erhobenen Daten weisen eindeutig darauf hin, dass die öffentliche Bildungsfinanzierung unter distributiven Gesichtspunkten primär als Familienförderung zu sehen ist. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund neuerer Entwicklungen der bundesdeutschen Bildungspolitik zu betonen. Anstatt neue Wege in der Bildungsfinanzierung auf Basis gesicherter Erkenntnisse über die Folgen zu suchen, wird oft die Mär von der unsozialen Verteilungswirkung herangeführt, um Akzeptanz für einen Rückzug des Staates aus der Bildungsfinanzierung zu finden. Bedenklich ist dabei insbesondere, dass diese Behauptungen praktisch nur auf Intuition basieren.

Wesentlich schwieriger ist es, genaue Aussagen über die langfristigen Wirkungen der öffentlichen Bildungsfinanzierung zu machen. Im Zuge der endogenen Wachstumstheorie erscheint das lang gehegte Bild, wonach es zwischen Effizienz und Gerechtigkeit einen Zielkonflikt gibt, deutliche Risse zu bekommen. Doch auch jenseits der Wachstumseffekte wurde in jüngerer Zeit auf die kompensierenden Wirkungen der öffentlichen Bildungsfinanzierung hingewiesen.

Der Königsweg der Bildungsfinanzierung? Bislang scheinen sich zwei Lager gegenüber zu stehen: die, welche *mehr Staat* mit *mehr Gerechtigkeit* gleichsetzen und jene, die genau das Gegenteil behaupten. Dabei sind noch viel zu wenig empirisch gesicherte Folgenabschätzungen für den Längsschnitt vorhanden, um schon rationale Politikempfehlungen geben zu können. Die beste Bildungspolitik dürfte wohl eher die sein, die Forschungen auf diesem Gebiet wesentlich stärker unterstützt und *mit ruhiger Hand* neue Wege der Bildungsfinanzierung sucht.

24 Hier liegen insbesondere zwei ältere Studien vor. Gary S. Fields, Higher Education and Income Distribution in a Less Developed Country, Oxford Economic Papers 27 (1975), S. 245-259 und George Psacharopoulos, The Perverse Effects of Public Subsidiation of Education, in: Comparative Education Review 21 (1977), S. 69-90. Fields kommt für Kenia zu einer Verteilungswirkung hin zu den mittleren Einkommen, was insbesondere auf eine schwache tatsächliche Progressivität der Einkommensbesteuerung zurückzuführen ist. Allerdings wurden auch hier keine äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommen berücksichtigt. Psacharopoulos untersucht nicht direkt die Verteilungswirkungen, sondern betont, dass eine Expansion des Bildungswesens in Entwicklungsländern - induziert durch eine stärkere fiskalische Aktivität - zunächst oberen Einkommensklassen den Weg zu höheren Bildungsanstalten öffnet, sich diese Expansion jedoch nicht auf untere Einkommensklassen auswirkt - woraus sehr vorsichtig und nur indirekt Schlüsse über die Verteilungswirkungen gezogen werden können.