

Studienkreditsysteme im internationalen Vergleich.

1. Einleitung.

Bildung war schon immer ein wichtiges Gut. Aber mit dem fortschreitenden Übergang von der Industriegesellschaft zur „wissensbasierten“ Dienstleistungsgesellschaft – und insbesondere auch vor dem Hintergrund der künftigen demographischen Entwicklung – wird Bildung im Sinne von Humankapital zu einem der wichtigsten Produktionsfaktoren, wenn nicht gar zum wichtigsten überhaupt. Die Ausstattung mit Humankapital entscheidet heute über die Stellung einer Volkswirtschaft im internationalen (Innovations-)Wettbewerb. Dabei kommt der Hochschulbildung eine entscheidende Rolle zu. Investitionen in tertiäre Bildung erhöhen und verbessern die Qualifikation der Arbeitnehmer, was wiederum die Produktivität und das Innovationspotenzial der Volkswirtschaft steigert und zu einem höheren Wirtschaftswachstum führt.

Investitionen in die Hochschulausbildung sind jedoch für das einzelne Individuum mit vielfältigen Kosten verbunden. Erstens muss der Lebensunterhalt finanziert werden. Zweitens entstehen Opportunitätskosten – als Alternative zum Studium könnte einer Erwerbstätigkeit mit entsprechendem Arbeitseinkommen nachgegangen werden.¹ Und drittens müssen in vielen Ländern Studiengebühren, zum Teil in beträchtlicher Höhe, entrichtet werden.

Aufgrund der umfangreichen Kosten, die durch ein Studium verursacht werden, spielt der Zugang zu Finanzierung eine wichtige Rolle für die Entscheidung, ob ein Studium aufgenommen werden kann. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wird die Gesamtzahl der Hochschulabsolventen nicht zuletzt von der Lösung der Finanzierungsfrage abhängen. Daher muss der Staat dafür Sorge tragen, dass die Aufnahme eines Studiums nicht von der finanziellen Situation des Studierenden bzw. seiner Eltern abhängt und ein diskriminierungsfreier Zugang zum Studium möglich ist.

Die niedrige Bildungsbeteiligung in Deutschland, die geringe soziale Durchlässigkeit und die langen Studienzeiten sind ein Indiz dafür, dass hierzulande Bedarf an zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten für Studierende besteht. Vor diesem Hintergrund soll im

¹ Durch das am 26.1.2005 vom Bundesverfassungsgericht verkündete Urteil, dass die im 6. Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes festgeschriebene Verpflichtung der Länder auf Gebührenfreiheit des Studiums nichtig sei, und die damit einher gehende Möglichkeit der Länder, Studiengebühren zu erheben, ist davon auszugehen, dass sich für das Individuum die Kosten für ein Studium künftig noch erhöhen werden.

folgenden Abschnitt 2 die gegenwärtige Finanzierungssituation der Studierenden in Deutschland beschrieben werden. Hier fällt auf, dass die Kreditfinanzierung des Studiums so gut wie keine Rolle spielt, was – wie der Blick auf das Ausland an späterer Stelle deutlich machen wird – ungewöhnlich ist. Im dritten Abschnitt wird gezeigt, dass ein rein privatwirtschaftlich organisierter Kreditmarkt keine flächendeckende und diskriminierungsfreie Bereitstellung von Studienkrediten unabhängig vom Einkommen und Vermögen des Studierenden bzw. seiner Eltern leisten kann. Abschließend betrachtet Abschnitt 4, wie in anderen Industrieländern Kreditsysteme zur Finanzierung der Kosten des Studiums strukturiert sind und welche Lehren daraus für die Schaffung eines Finanzierungsangebotes für Studierende für Deutschland gezogen werden können.

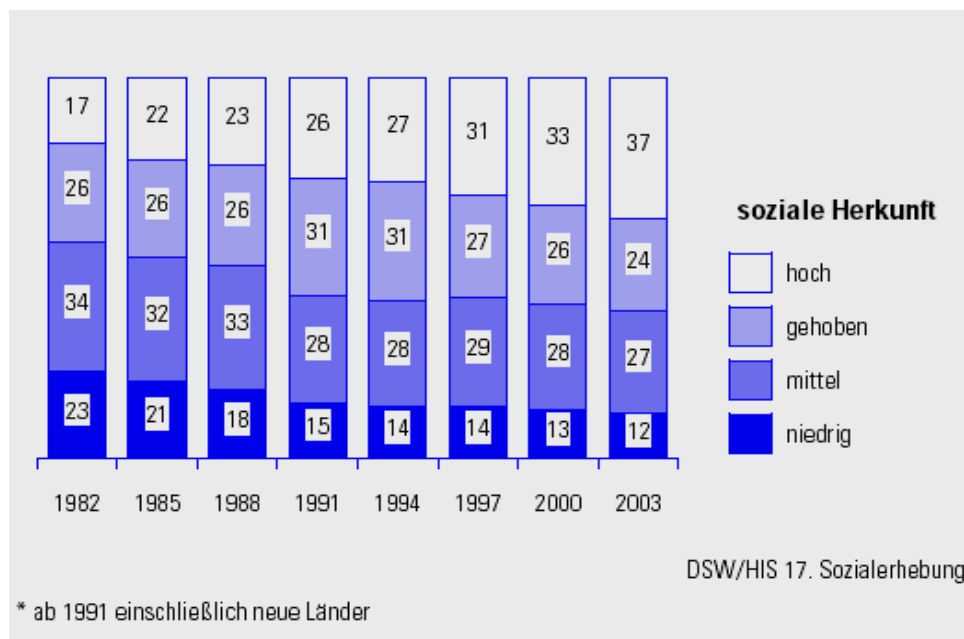
2. Bildungsbeteiligung und heutige Finanzierung des Lebensunterhalts.

In Deutschland liegt der Anteil der Hochschulabsolventen gegenwärtig mit 19,2 % nicht nur deutlich niedriger als beispielsweise in Finnland (45,4 %), in Großbritannien (35,9 %) oder in Schweden (32,7 %), sondern auch erheblich unter dem OECD-Durchschnitt von 31,8 %.² Die vergleichsweise geringe Bildungsbeteiligung in Deutschland kann unter anderem dadurch erklärt werden, dass insbesondere junge Menschen aus so genannten niedrigen sozialen Herkunftsgruppen unter den Studierenden deutlich unterrepräsentiert sind:³ Im Jahr 2003 kamen nur 12 % der Studierenden aus der niedrigen sozialen Herkunftsgruppe, aber 61 % aus der gehobenen und höheren Herkunftsgruppe, wie Grafik 1 zeigt.⁴

² Im typischen Abschlussalter (OECD Education at a Glance, 2004).

³ Bei der Konstruktion der sog. „sozialen Herkunftsgruppen“ werden die berufliche Stellung der Eltern sowie der Bildungshintergrund des Elternhauses berücksichtigt. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003 – 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem, Berlin 2004, S. 471-472 (Anhang B, Methodische Anmerkungen).

⁴ BMBF (2004), S. 137.



Grafik 1: Entwicklung der sozialen Zusammensetzung der Studierenden nach Herkunftsgruppen in Prozent, 1982 bis 2003

Grafik 1 zeigt zudem die zeitliche Entwicklung der Zusammensetzung der Studierenden nach sozialen Herkunftsgruppen von 1982 bis 2003. Dabei wird deutlich, dass die relative Bildungsbeteiligung der niedrigen Herkunftsgruppe seit Anfang der achtziger Jahre – trotz des geringen Ausgangsniveaus – weiter gesunken ist. Betrachtet man die Studienanfängerquote nach dem Bildungsabschluss des Vaters, so ist jedoch zumindest am aktuellen Rand ein kleiner Lichtblick zu erkennen: Bei Kindern von Vätern, die über einen Hauptschulabschluss verfügen, ist die Studienanfängerquote zwischen 2000 und 2003 um fünf Prozentpunkte angestiegen. Doch trotz dieser Entwicklung nahmen im Jahr 2003 noch immer nur 21% der Kinder von Vätern mit Hauptschulabschluss, aber 84% der Kinder von Hochschulabsolventen ein Hochschulstudium auf.⁵

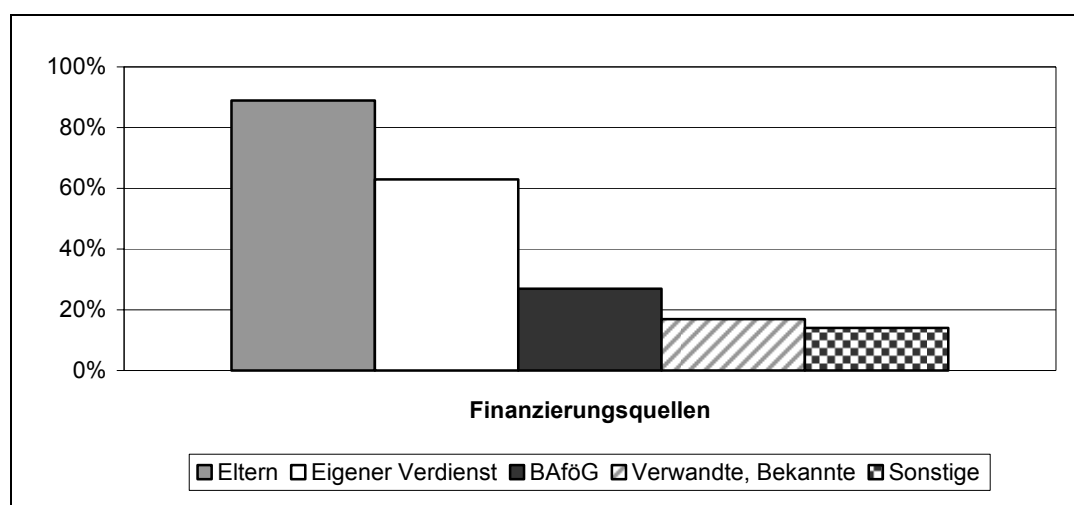
Die geringe soziale Durchlässigkeit in Deutschland ist sowohl für das einzelne Individuum als auch für die Volkswirtschaft insgesamt nachteilig: Für das einzelne Individuum bedeutet die Entscheidung gegen ein Studium einen massiven Einkommensverlust. So liegt das durchschnittliche Arbeitseinkommen eines deutschen Hochschulabsolventen um 42 % über dem Einkommen einer Person mit sekundärer Berufsausbildung.⁶ Zudem erfolgt die Hochschulfinanzierung in Deutschland fast ausschließlich über das Steuersystem. Da die Studierenden überdurchschnittlich aus Familien mit höherem oder mittlerem Einkommen stammen, spricht viel dafür, dass diese Finanzierung tendenziell regressiv wirkt, d.h.

⁵ BMBF (2004): S.112 – 114.

⁶ OECD (2004) Education at a Glance.

Einkommen von ärmeren zu reicheren Haushalten umverteilt wird.⁷ Die niedrige Bildungsbeteiligung hat schließlich auch zur Folge, dass viele Bildungspotenziale nicht ausgeschöpft werden. Humankapital ist jedoch für ein rohstoffarmes Land wie Deutschland ein wichtiger Standortfaktor. Gerade vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in Deutschland – des Schrumpfungs- und Alterungsprozesses –, aber auch mit Blick auf den zunehmenden internationalen Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten ist es überaus wichtig, die Bildungsbeteiligung zu erhöhen. Dies ist jedoch nur möglich, wenn künftig die Potenziale aus den bildungsferneren Schichten stärker gehoben werden.

Ein Grund für die geringe Bildungsbeteiligung, insbesondere der sog. bildungsfernen Schichten, ist die gegenwärtige Finanzierung des Studiums in Deutschland.



Grafik 2: Finanzierungsquellen der Studierenden (BMBF 2004)

Grafik 2 zeigt dazu, welche Einkommensquellen die Studierenden im Jahr 2003 zur Finanzierung ihrer Lebenshaltungskosten herangezogen haben.

Die wichtigste Finanzierungsquelle für Studierende in Deutschland stellen die Eltern dar – fast 90 % der Studierenden erhalten Transfers aus dem Elternhaus. Dies dürfte zumindest teilweise auf den bestehenden Unterhaltsanspruch zurückzuführen sein. An zweiter Stelle folgt aber schon der eigene Verdienst: Mehr als sechs von zehn Studierenden arbeiten parallel zum Studium.⁸ 27 % der Studierenden erhalten BAföG, und knapp 20 % erhalten Einkommenstransfers von Verwandten oder Bekannten. Zwei von drei Studierenden sind

⁷ Vgl. Becker und Fenge (2005), Ifo Schnelldienst 2/2005, S.17. Eine ausführlichere Diskussion zu den verteilungspolitischen Implikationen der reinen Steuerfinanzierung der Hochschulen siehe Blankart (2005, S.96). Auch ältere Untersuchungen, z.B. Grüske, Karl-Dieter: Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt, in: Lüdeke, Reiner (Hg.): Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, Berlin 1994, S. 71 – 147, bestätigen die regressive Verteilungswirkung. Richard Sturn und Gerhard Wohlfahrt: Umverteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung in Deutschland, Zusammenfassung eines Gutachtens im Auftrag des DSW, Graz 2000, stellen hingegen die regressive Einkommensumverteilung in Frage.

⁸ BMBF (2004), S. 162.

also gezwungen, zur Finanzierung der Lebenshaltungskosten neben ihrem Studium zu arbeiten. Gut die Hälfte der jobbenden Studierenden gibt an, dass sich das Studium durch ihre Erwerbstätigkeit verlängert. Diese Einschätzung wird durch Vergleiche mit dem Ausland bestätigt, die zeigen, dass deutsche Studierende bei Beendigung ihres Studiums überdurchschnittlich alt sind: Deutsche studieren mit 6,0 Jahren um 20% länger als der OECD-Durchschnitt mit 4,8 Jahren.

Die oben genannten Einkommensquellen schlagen sich auch in der Zusammensetzung des Einkommensbudgets nieder, das den Studierenden im Schnitt im Jahr 2003 für die Finanzierung ihrer Lebenshaltungskosten zur Verfügung stand.⁹ 51 % des Einkommens der Studierenden stammten von den Eltern. Die Arbeit neben dem Studium trägt 27 % zum Einkommen bei und ist damit vor dem BAföG, das 13 % des Einkommens ausmacht, die zweitwichtigste Einkommensquelle. Die private Kreditfinanzierung steuert mit etwa 1 % nur marginal zum Einkommen der Studierenden bei. Der geringe Anteil der privaten Kreditfinanzierung am Gesamteinkommen der Studierenden kann vor allem durch einen Mangel an Angeboten erklärt werden. Denn von privater Seite gibt es derzeit nur vereinzelt Kreditangebote und i. d. R. nur für Studierende, denen gute Berufsaussichten zugeschrieben werden und/oder deren Eltern kreditwürdig sind.

Kasten 1 zeigt eine Auswahl von privaten Angeboten in Deutschland.

Kasten 1 Studienfinanzierung: Ausgewählte private Angebote in Deutschland

Career Concept betreibt einen Bildungsfonds, der sich an Studierende ausgewählter Fachrichtungen an ausgewählten Universitäten (Technische Universität München, Handelshochschule Leipzig) richtet. Mit einem Höchstbetrag von 500 EUR monatlich können Lebenshaltung und Gebühren während der Regelstudienzeit finanziert werden. Voraussetzung ist ein Eignungsverfahren (schriftliche Bewerbung, englischsprachiges Interview, auch Potenzialanalyse von Kienbaum). Nach dem Studium zahlt der Studierende einen bestimmten Prozentsatz seines Einkommens über einen vorher definierten Zeitraum zurück. Alternativ können feste Raten vereinbart werden. Als Sicherheit wird eine Risikolebensversicherung verlangt.

Deutsche Kreditbank AG (DKB) in Zusammenarbeit mit Career Concept

Dieses Angebot richtet sich an Studierende in den neuen Ländern. Auszahlungsvoraussetzungen sind u. a. bestimmte Mindestnoten im Vordiplom, ein Empfehlungsschreiben eines Professors, eine Motivationsbeschreibung und ein Lebenslauf. Der Höchstbetrag beläuft sich auf 500 EUR monatlich. Die Rückzahlung beginnt 12 Monate nach Abschluss des Studiums. Als Sicherheit wird eine Risikolebensversicherung verlangt.

OSGV und Sparkasse Leipzig wollen zusammen mit **Career Concept** einen überregionalen Bildungsfonds für zunächst bis zu 4000 ausgewählte Studierende auflegen. Die Studierenden können sich um eine monatliche Zahlung bis zu einer Höhe von 750 EUR bewerben. Bei der Auswahl werden Notendurchschnitte, Persönlichkeit und außeruniversitäres Engagement der Bewerber bewertet. Zielgruppe sind Studierende mit sehr guten Berufsperspektiven. Anleger können ab einem Betrag von 5.250 EUR in den Fonds investieren und angabegemäß mit einer Vorsteuerrendite von 6,5 % rechnen. 10 bis 20 Mio. EUR wollen Career Concept und Sparkassen **bis Ende Juli 2005** akquirieren.

⁹ Quelle: BMBF (2004).

Das **Studentendarlehen der Sparkasse Leipzig** für Studierende der **Handelshochschule Leipzig**. Der Kredit in Höhe von maximal 16.000 EUR dient der Finanzierung der Studiengebühren. Voraussetzung ist, dass der Studierende keine weiteren Kreditverpflichtungen (außer BAföG und Dispositionskredit) hat. Als Sicherheit wird eine Risikolebensversicherung verlangt.

Die **NASPA** vergibt Kredite bis zu einem Höchstbetrag von 38.000 EUR an Studierende der **EBS (European Business School Oestrich-Winkel)**. Der Kredit dient der Finanzierung der Studiengebühren. Voraussetzungen sind eine Immatrikulationsbescheinigung und die Kreditwürdigkeit der Eltern. Durch eine Bürgschaft der Eltern kann der Kreditzins reduziert werden.

3. Studienkreditmärkte und private Anbieter.

Der vorangehende Abschnitt 2 hat gezeigt, dass es nur sehr wenige private Kreditangebote in Deutschland gibt. Daher soll nun der Frage nachgegangen werden, woran die Entwicklung eines flächendeckenden Studienkreditmarkts bislang gescheitert ist.

Verschiedene Gründe können die bestehende Lücke in der privaten Bereitstellung von Studienkrediten erklären. Ein wichtiger Aspekt ist, dass sich Studienkredite von anderen Krediten wie Immobilien- oder Konsumentenkrediten unterscheiden: Der Kreditnehmer – der Studierende – kann keine Sicherheiten bieten, weil Humankapitalinvestitionen nicht beleihbar sind. Er verschuldet sich vielmehr in Erwartung eines hohen Zukunftseinkommens, dessen individuelle Prognose jedoch mit hoher Unsicherheit behaftet ist. Der Kreditgeber kennt zudem aufgrund asymmetrischer Information weder die Fähigkeiten noch die Motivation des Studierenden hinreichend genau. Deshalb muss er fürchten, dass der Kredit von dem Studierenden nach Studienende nicht zurückgezahlt werden kann. Ein Studienkredit wird daher nur bei entsprechend hohem Risikoaufschlag vergeben, und im Zweifel zieht es der Kreditgeber vor, gar kein Kreditangebot zu machen.

Letztendlich kommt es bei einem rein privaten Angebot zu einer Differenzierung der Konditionen – die Entscheidung über den Kredit, die Kredithöhe und der Zinssatz hängen vom studierten Fach und den verfügbaren Sicherheiten ab. Diese wiederum hängen in erster Linie von der sozialen Herkunft bzw. dem Einkommen und Vermögen der Eltern ab. Rosinenpicken („cherry picking“) entsteht. Der Ausschluss bestimmter Gruppen von Studierenden aufgrund deren „Bonität“, ihrer sozialen Herkunft oder des gewählten Studienfachs ist jedoch mit einer Zielsetzung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu einer flächendeckenden Studienfinanzierung nicht vereinbar.

Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) kommt zu dem Ergebnis, dass Marktversagen auf den Bildungskreditmärkten besteht: „Sowohl unter Effizienzgesichtspunkten als auch im Hinblick auf die Erhöhung der Bildungsbeteiligung sind (...) wegen dieses angebotsseitigen Versagens der Kreditmärkte

bei der Beleihung von Humankapitalinvestitionen staatliche Impulse und Kreditbürgschaften erforderlich.“¹⁰ Vertreter von Banken und Sparkassen diagnostizieren ebenfalls, dass eine flächendeckende Bereitstellung von Studienkrediten im eigenen Risiko nicht möglich ist.¹¹

Wegen der genannten Gründe – fehlende Sicherheiten, cherry picking – kann eine sozial gerechte und flächendeckende Kreditversorgung aller Studierenden (unabhängig von Fachrichtung und sozialem Hintergrund) durch den privaten Banksektor nur dann sichergestellt werden, wenn eine weitgehende Entlastung beim Risiko vorgenommen wird. Wenn diese Notwendigkeit akzeptiert wird, stellt sich die Frage, wie eine Risikoübernahme des Staates anreizkompatibel ausgestaltet sein könnte. Neben einer 100%-igen Risikoübernahme durch den Staat besteht die Möglichkeit, die privaten Anbieter nur von einem Teil des Risikos zu entlasten. Im Falle einer 100%-igen Risikoübernahme kommt es zu einem klassischen Principal-Agent-Problem. Moral hazard kann entstehen: Den Banken bzw. den Agenten fehlt ein echter Anreiz, sich um potenziell notleidend gewordene Kredite zu bemühen.¹² Der Staat bzw. der Prinzipal, muss daher entsprechende Anreize setzen, um seine Verluste zu begrenzen. Eine Möglichkeit ist die strikte Überwachung des Agenten während der Rückzahlungsphase des Studienkredits. Beispielsweise könnte der Staat ein detailliertes Verfahren entwickeln, nach dem die Banken im Falle eines „defaults“ des Studierenden verfahren müssen. Fraglich ist allerdings, mit welchem Verwaltungsaufwand ein solches Verfahren verbunden ist, und welche staatliche Instanz die Kontrolle der Banken übernehmen soll. Das Beispiel Kanada zeigt, dass solche Anreizprobleme tatsächlich existieren, wenn den Banken das Risiko zu 100 % abgenommen wird. Die Erfahrungen der USA zeigen wiederum, dass eine solche Überwachung grundsätzlich möglich ist, wenn eine staatliche Instanz das Servicing der privaten Kreditgeber – insbesondere in der Rückzahlungsphase – kontrolliert. Dieses Vorgehen ist allerdings sehr aufwändig.

¹⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2004, Jahresgutachten 2004/05, Ziffer 607.

¹¹ „Studenten (...) haben kein laufendes Einkommen. Die Sparkassen müssten hohe Risikoaufschläge verlangen, so dass der Kredit nicht mehr attraktiv wäre. Kredite könnten Studenten nur erhalten, die Sicherheiten hinterlegten. Doch die brauchen meist keinen Kredit.“ In der Deutschen Bank gab es Überlegungen, Kredite vor allem an die Studenten zu vergeben, die sich kurz vor Abschluss befinden. „Dann wären bisher erbrachte Leistungen bekannt, und die Studenten können sich während des Examens ganz auf das Studium konzentrieren, ohne nebenher noch arbeiten zu müssen.“ FAZ, 27. Januar 2005. Inzwischen plant die Deutsche Bank, ab Oktober 2005 bundesweit Studienkredite in Höhe von bis zu 800 EUR p. m. anzubieten. Details der Zugangsvoraussetzungen sind noch nicht bekannt. Financial Times Deutschland, 13.05.2005.

¹² Vgl. Blankart (2005): „Bei staatlichen Bürgschaften für Bildungskredite haben die Banken nur noch einen verringerten Anreiz, die Seriosität des Studierenden zu überprüfen.“ Auch Becker und Fenge kommen zu dieser Schlussfolgerung (Ifo Schnelldienst, Seite 20): „Tritt der Staat als Garant für Banken auf, dann verursacht er sowohl bei der Bank als auch beim Studenten das Problem des moral hazard. Die Sicherheiten, die der Staat anbietet, führen dazu, dass die Wahrscheinlichkeit einer Vertragsverletzung die Rückzahlung des Darlehens betreffend erhöhen wird. (...) Auf Seiten der Bank wird der Anreiz reduziert, die Rückzahlung nachhaltig abzusichern und durchzusetzen.“

Eine andere Möglichkeit, das moral hazard Problem abzumildern, besteht darin, den Agenten – die privaten Anbieter – an den Ausfällen zu beteiligen. Auch dies ist nicht unproblematisch, denn bei einer teilweisen Risikoübernahme durch den Agenten ist zu erwarten, dass es wieder zum „Rosinenpicken“ kommt. Die Banken werden, wenn auch abgemildert, die Tendenz haben, auch die staatlich verbürgten Kredite primär an Studierende mit geringer Verlustwahrscheinlichkeit zu vergeben.

Als Fazit lässt sich also festhalten: Übernimmt der Staat einen sehr hohen Teil des Risikos, besteht die Gefahr massiven moral hazards in der Rückzahlungsphase des Kredits. Übernimmt der Staat die Ausfälle dagegen nur teilweise, wird das Marktversagen nur gemildert, aber nicht verhindert: Denn je niedriger die Ausfallbürgschaft ist, desto größer ist die Gefahr des cherry-pickings zulasten der Studierenden.

Neben der Risikoübernahme ist die Bearbeitung von Studienkrediten von entscheidender Bedeutung. Aufgrund der spezifischen Eigenschaften von Studienkrediten dürfte es erheblich aufwändiger sein als bei anderen Kreditarten. Es handelt sich um ein sehr kleinteiliges Geschäft mit niedrigen Beträgen, hoher Auszahlungsfrequenz und langer Laufzeit. Studienkredite können deshalb nur dann mit vertretbarem Prozess- und Verwaltungsaufwand angeboten werden, wenn sie weitestgehend standardisiert sind und hohe Stückzahlen realisiert werden, um economies of scale zu nutzen. Auf Deutschland übertragen bedeutet dies, dass Insellösungen, beispielsweise in einzelnen Bundesländern, wegen der zu geringen Stückzahlen und der daraus folgenden hohen Durchschnittskosten zu erheblich höheren Bearbeitungskosten führen würden.¹³ Dies gilt insbesondere bei einem, vom Volumen betrachtet, eher kleinen Markt.

4. Studienkreditsysteme in verschiedenen Industrieländern.

Abschnitt 3.3 hat gezeigt, dass der Markt für Studienkredite in Deutschland unterentwickelt ist. Private Anbieter scheuen aufgrund der hohen Risiken ein flächendeckendes Kreditangebot, das sich an alle Studierenden richtet. Auch von staatlicher Seite gibt es bislang nur ein begrenztes Angebot, das vor allem auf Studierende im fortgeschrittenen Studium abzielt.¹⁴ Der nun folgende Blick auf das Ausland zeigt, wie dort Studienkreditmärkte organisiert sind, und welche Rollen Staat und Private einnehmen. Studienkredite werden dabei in vielen Ländern nicht nur zur Finanzierung von

¹³ Vgl. SVR (2004) Ziffer 611.

¹⁴ Die KfW Bankengruppe bietet den Bildungskredit an. Er wird unabhängig vom Einkommen und Vermögen des Studierenden und seiner Eltern gewährt, richtet sich jedoch nur an Studierende im fortgeschrittenen Studium (z.B. nach Vordiplom, Zwischenprüfung). Er wird zudem für maximal zwei Jahre mit einer maximalen monatlichen Auszahlung von 300 EUR gewährt.

Lebenshaltungskosten, sondern auch von Studiengebühren eingesetzt. Die skandinavischen Länder bilden hiervon jedoch eine Ausnahme: Obwohl das Studium gebührenfrei ist, gibt es ein flächendeckendes und intensiv genutztes Studienkreditangebot.

Tabelle 1 dient als erster Überblick über die Studienkreditsysteme in ausgewählten Industrieländern. Sie informiert unter anderem über die Höhe der Studiengebühren in den einzelnen Ländern, über die Art der Kreditgewährung (abhängig vom eigenen Einkommen bzw. dem der Eltern – ja oder nein?), über den landesspezifischen Rückzahlungsmodus und den maximal möglichen Kreditbetrag. Im Anschluss an die Tabelle werden die verschiedenen Länder im Einzelnen genauer betrachtet.

Tabelle 1 Überblick über die Studienkreditsysteme in ausgewählten Industrieländern¹⁵

	Studiengebühren pro Jahr	Einkommensabhängige Kreditgewährung	Rückzahlungsmodus
Australien	Fachabhängig bis etwa 3.500 EUR	Nein	Einkommensabhängig
England und Wales	Für Fach- und Hochschule einheitlich derzeit 1125 Pfund, ab 2006 3.000 Pfund	75% des Kredits einkommensunabhängig, 25 % einkommensabhängig	Einkommensabhängig
Neuseeland	Abhängig von Fach- und Hochschule, bis zu etwa 5.600 EUR	Nein	Einkommensabhängig
Niederlande	Für Fach- und Hochschule einheitlich 1505 EUR	Basiszuschuss (228 EUR p. m.) einkommensunabhängig, Ergänzungszuschuss (234 EUR), einkommensabhängig, zusätzlich einkommensunabhängiger Kredit (253 EUR)	Einkommensabhängig Maximal 15 Jahre, danach wird der Kredit erlassen
Schweden	Keine	Nein	Einkommensabhängig 34,5 % des Betrages werden in einen Zuschuss umgewandelt
Kanada	Unterschiedlich von Hochschule zu Hochschule	Ja	Kredit muss nach 9 ½ Jahren zurückgezahlt sein
USA	Ca. 1.600 – 4.000 USD an öffentlichen; bis 20.000 an privaten Hochschulen	Nein, aber einkommensabhängig Subventionen möglich	Nach Wahl standard, verlängert, gestaffelt, einkommensabhängig

¹⁵ <http://www.minocw.nl/english/index.html>, <http://www.ib-groep.nl> (Niederlande), <http://www.hecs.gov.au/>, Chapman, Bruce (1997): „Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent Charges for Higher Education“, *The Economic Journal* (107). 1997. p. 738-751 (Australien), <http://www.studylink.govt.nz/> (Neuseeland), <http://www.dfes.gov.uk>, <http://www.slc.co.uk/index.html> (England und Wales), <http://www.csn.se/english/default.asp> (Schweden), <http://www.collegeboard.com/splash> (USA), Barr, Nicholas (2001), *The Welfare State as a Piggy Bank*, Oxford University Press, http://www.canlearn.ca/nslsc/multimedia/pdf/infoguide_e.pdf.

	Zinssatz	Ausmaß der Zinssubvention	Maximaler Kreditbetrag
Australien	Null Prozent	Hoch	In Höhe der Studiengebühren
England und Wales	3,10 (2003) % wird jährlich festgelegt	Hoch	Studiengebühren plus Lebensunterhalt
Neuseeland	Refinanzierungssatz + 1 % (2005) wird jährlich festgelegt	Mittel	Studiengebühren plus Lebensunterhalt
Niederlande	3,34 (2004) % wird jährlich festgelegt	Hoch	
Schweden	3,10 %	Mittel	
Kanada	In Höhe der Konsumentenkredite	Niedrig	Von individuellen Faktoren abhängig (Provinz, Höhe der Studiengebühren), bis 265 CAN \$ pro Woche
USA	Variabel, maximal 8,25 % p. a.	Hoch	18.500 USD pro Jahr, insgesamt 138.500 USD für Studiengebühren und Lebensunterhalt

Schweden, Norwegen, Dänemark.

Wie in allen skandinavischen Ländern gibt es in **Schweden** keine Studiengebühren. Zur Finanzierung des Studiums spielen Studienkredite jedoch eine wichtige Rolle, 80 % der Studierenden erhalten sie. Die Studierenden bekommen von der staatlichen Swedish National Board of Student Aid¹⁶ jährlich einen festgesetzten Betrag, der sich in einen Zuschuss und einen Kredit aufteilt. Der Zuschussanteil beträgt 34,5 %. Die maximale Förderdauer beläuft sich auf 240 Wochen. Die Zinsen fallen von Beginn der ersten Auszahlungsperiode an, werden aber gestundet. Der Zinssatz lag im Jahre 2004 bei 3,1 %. Die Rückzahlung beginnt nach Ende des Studiums und ist auf 25 Jahre angelegt, wobei die zurückzuzahlenden Beträge jedes Jahr ansteigen. **Norwegens** System ist ähnlich ausgestaltet. Hier wird die finanzielle Unterstützung für Studierende durch den State Educational Loan Fund¹⁷ gewährt. In **Dänemark** erhalten die Studierenden aus dem State Educational Grant and Loan Scheme¹⁸ ebenfalls gleichzeitig Zuschüsse und Kredite. Die Kredite werden während des Studiums mit 4 % verzinst. Nach Ende des Studiums steigt der Zinssatz auf den Refinanzierungszins der dänischen Zentralbank plus einen Prozentpunkt. Die Rückzahlung des Kredits ist auf 15 Jahre angelegt. Studierende können in Dänemark ihre Kredite über ihr Studium hinweg „ansparen“ („Vouchers“). Im letzten Studienjahr werden die Kredite dann kumuliert ausgezahlt. Ziel ist es, die Studienfinanzierung zu flexibilisieren und die Studierenden am Ende ihres Studiums von der Aufnahme von Nebenbeschäftigungen abzuhalten, um eine verbesserte Konzentration auf die Examen zu

¹⁶ <http://www.csn.se>.

¹⁷ <http://www.lanekassen.no>.

¹⁸ <http://www.su.dk>.

erreichen. Diese „Flexibilisierung“ scheint aber eher ein Indiz dafür zu sein, dass die gewährte Kredithöhe nicht ausreicht, um – ohne zu jobben – die gesamten Lebensunterhaltskosten zu finanzieren.

Australien.

Seit 1989 gilt in Australien das „Higher Education Contribution Scheme“ (HECS), nach dem die Studierenden zur Zahlung von Studiengebühren – je nach Studienrichtung variierend – in Höhe von bis zu 3.500 EUR pro Jahr verpflichtet sind.¹⁹ Zur Finanzierung der Gebühren wird den Studierenden durch den Staat ein Kredit in gleicher Höhe angeboten. Dieser Kredit muss nach Studienende zurückgezahlt werden, wenn ein bestimmtes Mindesteinkommen erzielt wird. Alternativ können die Gebühren zu Beginn des Studienjahres komplett bezahlt werden, wobei ein Rabatt von 25 % gewährt wird. Der Kredit wird nicht verzinst, allerdings wird die Kredithöhe um die Inflationsrate angepasst. Die Rückzahlung erfolgt einkommensabhängig im Rahmen der Besteuerung. Sobald das Einkommen des Absolventen einen Mindestbetrag überschreitet, muss der Absolvent 4 bis 8 % seines Einkommens zur Tilgung verwenden. Er hat zudem die Möglichkeit, ohne die Zahlung einer Vorfälligkeitsentschädigung sein Darlehen ganz oder teilweise zurückzuzahlen. Ihm wird in diesem Fall zudem ein Teil des Kredites erlassen. Die durchschnittliche Rückzahlungsdauer beträgt 10 Jahre, die Ausfallraten liegen um 4 %. Mittlerweile tragen die durch HECS erwirtschafteten Einnahmen zu mehr als der Hälfte des Gesamtbudgets der australischen Hochschulen bei. Bemerkenswert ist, dass die Einführung der Studiengebühren nicht zu einem sinkenden Anteil der Studierenden aus Familien mit geringem Einkommen geführt hat. Vielmehr konnte die Bildungsbeteiligung dieser Studierenden erhöht werden.²⁰

England und Wales.²¹

Seit 1998 zahlen die Studierenden in England und Wales Studiengebühren bis maximal 1.250 Pfund.²² Ab dem Jahr 2006 sollen sie auf bis zu 3000 Pfund pro Jahr erhöht werden.

¹⁹ Einen aktuellen Überblick über das australische „HECS“ bieten Chapman, Bruce und Chris Ryan (2002), *Income-Contingent Financing of Student Charges for Higher Education: Assessing the Australian Innovation*, Discussion Paper, Australian National University. Ferner kann sich seit 1996 ein bestimmter Anteil der Studierenden den Zugang zu den Hochschulen erkaufen, indem er die von den Universitäten frei festlegbaren Gebühren bezahlt. Diese Änderung wurde scharf kritisiert, weil Kinder aus reichen Elternhäusern Zugang zu den besten Universitäten erhalten, ohne eine besondere Befähigung zu besitzen.

²⁰ Chapman and Ryan (2002).

²¹ Nähere Informationen über das englische Studienkreditsystem finden sich bei: Glennerster, Howard (2002); *United Kingdom Education 1997-2001*, Oxford Review of Economic Policy, 18, 120 -136. Greenaway, David und Michelle Haynes (2003): *Funding Higher Education in the UK: The Role of Fees and Loans*, *The Economic Journal* 113, S. 150-166.

Zur Finanzierung der Gebühren und des Lebensunterhalts können die Studierenden Studienkredite von staatlicher Seite bekommen. 75 % des Studienkredits sind unabhängig vom eigenen Einkommen und dem der Eltern, 25 % wird dagegen einkommensabhängig gewährt. Ein Studierender erhält maximal 4900 Pfund jährlich zur Deckung seines Lebensunterhalts. Gegenwärtig (seit 1.9.2004) beläuft sich der vom Staat subventionierte Zinssatz auf 2,6%. Bei einer Inflationsrate von knapp unter 2 % entspricht dies einem sehr geringen Realzins. Die Studienkredite werden direkt über die staatliche Student Loans Company (SLC) vertrieben.²³ Die Höhe des jährlich zurückzuzahlenden Betrags ist von der Höhe des Einkommens abhängig. Ab einem Mindesteinkommen von 10.000 Pfund (ab April 2005: 15.000 Pfund) ziehen die Arbeitgeber 9 % des Bruttoeinkommens für die Rückzahlung des Studienkredits für die Student Loans Company ein. Nach 25 Jahren wird der Restbetrag des zurückzuzahlenden Darlehens erlassen.

Das englische Studienkreditsystem weist nach Ansicht von Beobachtern eine Reihe von Mängeln auf. Es wird dabei vor allem die ungezielte Zinssubvention kritisiert. Barr²⁴ zufolge fließt ein Drittel der vom Staat ausgegeben Kreditsumme durch die Zinssubventionen an die Kreditnehmer zurück, so dass dieses Drittel de facto als Zuschuss versickert. Diese Zinssubvention ist jedoch nicht nur teuer, sie ist auch ungezielt, weil sie allen Studierenden – erfolgreichen wie erfolglosen, reichen wie armen – gleichermaßen zugute kommt. Da weitere 20 % nicht zurückgezahlt werden, weil die Studierenden das Mindesteinkommen nicht erreichen, erhält der Staat nur die Hälfte der ausgereichten Kredite zurück. Aufgrund des hohen Subventionswerts hat der englische Staat verständlicherweise ein Interesse daran, die ausgereichte Kreditsumme möglichst niedrig zu halten. Dies führt dazu, dass der maximal erhältliche Kreditbetrag zu niedrig ist, um die Kosten des Lebensunterhalts abzudecken. Die Studierenden sind daher trotz des Studienkredits auf finanzielle Unterstützung ihrer Eltern angewiesen oder müssen neben dem Studium arbeiten. Ab 2006 soll der maximal erhältliche Kredit für Lebenshaltung erhöht werden.

Neuseeland.

In Neuseeland können alle Studierenden unabhängig von ihrem Einkommen bzw. dem ihrer Eltern einen Kredit erhalten. Dieser Kredit ist zur Deckung der Studiengebühren (die von den Hochschulen festgelegt werden) und zur Finanzierung des Lebensunterhalts gedacht. Der Studienkredit wird mit einem Zinssatz verzinst, der in etwa einen Prozentpunkt über dem

²² In Schottland werden keine Studiengebühren erhoben. Jedoch müssen sich Studierende verpflichten, nach Abschluss des Studiums 2.000 Pfund in den „Graduate Endowment Fund of Scotland einzuzahlen“, sobald ein bestimmtes Mindesteinkommen erwirtschaftet wird.

²³ <http://www.slc.co.uk/index.html>.

²⁴ Nicholas Barr (2004): Higher Education Funding, Oxford Review of Economic Policy, Vol 20, No. 2.

staatlichen Refinanzierungssatz liegt. Für die Zeit während des Studiums werden keine Zinsen berechnet. Diese Regelung ist jedoch relativ neu, zuvor fielen auch für die Zeit während des Studiums Zinsen an. Die Rückzahlung des Kredits erfolgt nach Studienende, wenn eine bestimmte Einkommensgrenze überschritten wird. Von der Differenz zwischen dem erzielten Einkommen und der Einkommensgrenze werden jedes Jahr 10 % einbehalten. Der Vertrieb erfolgt zentral über ein Internetportal („Studylink“) des Ministeriums für soziale Entwicklung.²⁵ Der Kontakt zwischen Studierenden und Studylink ist weitestgehend auf das Internet und die Telefonbereitschaft beschränkt, und die Beantragung des Kredits erfolgt online. Studylink überprüft die Angaben des Studierenden bei der betreffenden Hochschule. Der zurückzuzahlende Kredit wird bei unselbständigen Arbeitnehmern direkt vom Arbeitgeber an die Steuerbehörde, die für die Rückzahlung der Kredite zuständig ist, abgeführt. Die Finanzämter kümmern sich auch um diejenigen Studierenden, die bei Rückzahlung ihrer Kredite in Rückstand geraten.

Studienkredite sind in Neuseeland ein wichtiger Bestandteil der Studienfinanzierung. 60 % der anspruchsberechtigten Studierenden hatten 2004 einen Studienkredit aufgenommen. Die durchschnittliche Kredithöhe betrug etwa 3.400 EUR p.a. die erwartete Rückzahlungsdauer zehn Jahre.²⁶ Neben den Studienkrediten stehen den Studierenden eine Reihe von staatlichen Zuschüssen zur Verfügung, 36 % der Studierenden können auf Stipendien zurückgreifen.

Aus Sicht von Bildungsökonomern galt das neuseeländische Studienfinanzierungssystem wegen seiner „Marktnähe“ zunächst als vorbildlich.²⁷ Kritisiert wird heute jedoch, dass während des Studiums keine Zinsen erhoben werden. Auch hier kommt es, wie in England, zu einer ungezielten Subvention und zu hohen Mitnahmeeffekten. Gegen die Zinssubvention spricht auch, dass die Nachfrage nach Studienkrediten zugenommen, seit Studierende während des Studiums keine Zinsen mehr für ihren Kredit zahlen müssen. Rae (2000) vermutet, dass Studierende den Kredit aufnehmen, um ihn anderweitig anzulegen und auf diese Weise Arbitragemöglichkeiten auszuschöpfen.²⁸ Barr schätzt, dass der Staat von 100 ausgeliehenen Dollar vor der Einführung der Zinssubvention 90 zurückerhielt. Durch den Zinserlass während des Studiums seien es heute nur noch 77.

²⁵ <http://www.studylink.govt.nz>.

²⁶ <http://www.studylink.govt.nz/pdf/2004/sls-annual-2004.pdf>.

²⁷ Barr: „It can be argued that in important respects the New Zealand's system of higher education finance in the 1990s was the best in the world.“

²⁸ OECD (2002): „Next Steps for Public Spending in New Zealand“, Economics Department Working Papers No.337 by David Rae.

Niederlande.

Die Niederlande haben ihr Hochschulbildungssystem 1986 reformiert. Parallel zur Einführung von Studiengebühren (gegenwärtig rd. 1.400 EUR p.a.) wurde die Studienförderung großzügig ausgebaut.²⁹ Die von der staatlichen Information Administration Group³⁰ angebotenen Studienkredite dienen der Deckung der Studiengebühren und des Lebensunterhalts. Ein Teil der Finanzierung wird einkommensunabhängig vergeben, ein weiterer Teil wird einkommensabhängig ausgezahlt. Beide Kreditbestandteile werden in einen Zuschuss umgewandelt („loan then grant“), wenn im Studium ein festgelegter Erfolg erzielt wird. Darüber hinaus haben Studierende Anspruch auf einen weiteren Kredit, der einkommensunabhängig ist, aber nicht in einen Zuschuss umgewandelt werden kann. Der Zinssatz auf die Kredite wird jedes Jahr neu festgelegt, er liegt in etwa ein Prozentpunkt über dem Marktzins. Die Rückzahlung erfolgt einkommensabhängig. Nach 15 Jahren werden ausstehende Beträge grundsätzlich erlassen, wenn der Darlehensnehmer bis zu diesem Zeitpunkt nicht zurückzahlen konnte.

Kanada.

Staatlich angebotene Studienkredite spielen in Kanada eine bedeutende Rolle (Canada Student Loans System, CSLS).³¹ 41 % der Studierende nahmen 2001/2 Kredite auf. Die Höhe des Kredits unterscheidet sich von Provinz zu Provinz, und 40 % der ausgezahlten Kreditsumme werden von den Provinzen bereitgestellt. Der durchschnittliche Kreditbetrag lag bei etwa 10.000 CAN \$. Die Zinsen werden während der Auszahlungsphase auf Antrag erlassen. In der Rückzahlungsphase entspricht der Zinssatz dem marktüblichen Zins für Konsumentenkredite.³² Sechs Monate nach Studienende beginnt die Rückzahlungsphase, die auf 9,5 Jahre angelegt ist. Die Rückzahlung erfolgt über das National Student Loans Service Centre (NSLSC). Die Ausfallrate betrug 2001/2002 26 %. Neben den Studienkrediten werden durch den Staat in hohem Umfang Stipendien angeboten.

Das Studienkreditsystem in Kanada wurde in den letzten zehn Jahren zweimal komplett umgebaut. Die erste Änderung erfolgte 1995, die zweite in den Jahren 2000/2001. Von 1964, als das Programm gestartet wurde, bis 1994 wurden die Studienkredite durch Banken durchgeführt. Der Staat nahm dabei den durchleitenden Institutionen das Risiko zu 100 % ab. Wegen der hohen Ausfälle wurde das System 1995 geändert („Canada Student Loans

²⁹ Die großzügige staatliche finanzielle Unterstützung der Studierenden erklärt vermutlich den geringen Widerstand der Studierenden gegen die Einführung der Studiengebühren.

³⁰ <http://www.ib-groep.nl>.

³¹ http://www.hrsdc.gc.ca/en/gateways/nav/top_nav/program/cslp.shtml,
<http://www.canlearn.ca/nsllsc/index.cfm?lang=nlsc=en>.

Act“). Danach fiel die Ausfallbürgschaft weg. Im Rahmen einer befristeten Erprobungsphase erhielten die Banken anstelle der Ausfallbürgschaft eine Prämie, die sie für die potenziellen Ausfälle entschädigen sollten. Hierbei erhielten die Banken 5 % der insgesamt ausgezahlten Kreditsumme. Für die Rückzahlung blieben die Banken verantwortlich. Der Staat erhoffte sich von dieser Regelung eine bessere Anreizwirkung als beim alten System. Am Ende der Probephase zogen sich die Banken aus dem Studienkreditsystem zurück. Seit dem Jahr 2000 werden die Kredite ausschließlich von der staatlichen National Student Loans Service Centre vertrieben. Die kanadischen Erfahrungen dokumentieren sehr nachdrücklich die in Abschnitt 3 skizzierten Regulierungsprobleme.

USA.

In den USA gibt es den weltweit größten Markt an Studienkrediten, was einerseits mit der Größe des Landes, andererseits mit den – zumindest im Vergleich zu Europa – recht hohen Studiengebühren zusammenhängt. Angesichts von Studiengebühren von durchschnittlich circa 20.000 Dollar pro Jahr an privaten und circa 5.000 an öffentlichen Hochschulen³³ sind die wenigsten Studierenden bzw. deren Eltern in der Lage, dies aus eigener Tasche zu finanzieren. Entsprechend musste der amerikanische Staat Ende des Jahres 2004 für einen Bestand von Studienkrediten in einer Höhe von 93 Mrd. US \$ bürgen.³⁴

Vertrieb der Studienkredite.

Studienkredite werden in den USA sowohl vom Staat direkt (FDLP = William D. Ford Federal Direct Loan Program) als auch von privaten Institutionen wie Banken (FFELP = Federal Family Education Loan Program) angeboten und vertrieben.³⁵ Private Anbieter, von denen es im Jahr 2004 3.400 gab, werden dabei vom Staat von 98 % des Ausfallrisikos entlastet. Zudem wird ihnen eine Mindestverzinsung (sog. „lender yield“) garantiert. Hintergrund der staatlich garantierten „lender yield“, auf die an späterer Stelle noch einmal eingegangen wird, war anfangs, einen breiten und flächendeckenden Markt für Studienkredite anzustoßen und die privaten Anbieter für den Vertrieb der Studienkredite zu gewinnen.

³² http://www.ucalgary.ca/awards/student_loans/repayment.html.

³³ The College Board (2004): „Trends in College Pricing 2004“. www.collegeboard.com.

³⁴ http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/cr_supp.pdf.

³⁵ Die Hochschulen müssen sich für einen der beiden Vertriebsweg entscheiden. Die Studierenden einer Hochschule, die sich für die direkte Kreditvergabe entscheidet, können daher keinen Studienkredit eines privaten Anbieters in Anspruch nehmen. Beide Systeme verfügen über eine einflussreiche Lobby. Das System der direkten Kreditvergabe wird von den Demokraten favorisiert, dass der indirekten Kreditvergabe von den Republikanern.

Erst 1993 wurde das staatliche Direct Loan Servicing Center (DLSC) als zweiter Vertriebsweg etabliert. Das DLSC funktioniert wie eine Direktbank, übernimmt die komplette Darlehensabwicklung und ist insofern mit den Systemen in England und Neuseeland zu vergleichen. Gegenüber der DLSC übernimmt der Staat 100 % des Ausfallrisikos. Die Konditionen sind für die Kreditnehmer bei beiden Varianten im Großen und Ganzen gleich. So entsprach der Zinssatz für beide Kreditvarianten zuletzt dem staatlichen Refinanzierungssatz (91-Tage T-Bill) plus 1,7 % während der Auszahlungsphase bzw. plus 2,34 % während der Rückzahlungsphase.

Gründe für die Einrichtung der staatlichen Direktbank waren, den Druck auf die privaten Anbieter zu erhöhen und ihre hohen Gewinne, die auf den staatlichen Subventionen beruhten, zu reduzieren. Die Privaten verdien(t)en gut an den staatlich garantierten Erträgen: Anfang der neunziger Jahre sicherte ihnen der Staat einen 9,5%-igen Ertrag auf die Studienkredite zu, so dass die Banken für 100 Dollar Kredit 9,5 Dollar Provision erhielten.³⁶ Seitdem wurden die garantierten Erträge Schritt für Schritt reduziert. Derzeit ist den Banken ein Ertrag von 2,34 % garantiert.³⁷ Weitere Gründe für die Gründung der Direktbank waren Servicemängel bei der Verwaltung der Studienkredite und eine zunehmende Intransparenz aufgrund der Vielzahl der privaten Anbieter. Die Einführung der Direktbank hat nach übereinstimmender Ansicht wie ein „wake-up-call“ im gesamten Studienkreditsystem gewirkt. Infolge der neuen staatlichen Konkurrenz verbesserten sich die Leistungen der privaten Anbieter deutlich. Gleichzeitig kam es zu einer Konzentration auf Seiten der Anbieter, so dass der Markt an Transparenz gewonnen hat.

Organisation der Risikoübernahme.

Ein besonderes Kennzeichen des US-amerikanischen Studienkreditmarkts ist die Organisation der Risikoübernahme, die über sog. „Guarantor“ geregelt wird. An sie müssen sich private Anbieter wenden, wenn ein Studierender in Zahlungsrückstand gerät.³⁸ Die Guarantor-Agentur ersetzt den Privaten dann die Ausfälle. Der Guarantor überwacht gleichzeitig auch die privaten Anbieter. Er überprüft, ob das vorgeschriebene Procedere, das bei säumigen Zahlern anzuwenden ist, von den privaten Anbietern auch eingehalten wird. Auf diese Weise versucht der Staat, das (im Abschnitt 3) beschriebene moral-hazard-Problem, das infolge der hohen staatlichen Risikoübernahme entsteht, zu reduzieren.

³⁶ <http://www.gao.gov/docsearch/abstract.php?rptno=GAO-04-1070> (GAO= Government Accountability Office).

³⁷ Die Banken erhalten diesen Ertrag unabhängig von ihren eigenen Refinanzierungskosten. Der garantierte Ertrag wird durch sog. Special Allowance Payments sichergestellt, die der Staat an die Privaten zahlt.

Der Garantor wiederum bekommt seine Ausfälle vom Bildungsministerium ersetzt. Derzeit existieren 36 dieser Garantor-Agenturen, die als zusätzliche Verwaltungsebene in das System der Studienkreditvergabe eingezogen wurden.³⁹ Diese Garantor-Institutionen finanzieren sich über eine Servicegebühr der Banken (bis zu 1 % der Kreditsumme) und erhalten darüber hinaus staatliche Gelder.

Rückzahlung der Studienkredite.

Die Rückzahlung der Studienkredite erfolgt nach dem Studium in maximal 10 Jahren. Die Rückzahlungsrate muss mindestens 50 USD pro Monat betragen. Während des Studiums müssen in der Regel die anfallenden Zinsen bezahlt werden, Stundungen sind jedoch möglich. Für Studierende aus Familien mit geringem Einkommen beträgt der Zinssatz während des Studiums 0 %; erst nach dem Studium müssen mit der Rückzahlung Zinsen auf den dann ausstehenden Betrag bezahlt werden. Der Zinssatz ist variabel und beträgt maximal 8,25 % p.a. Unabhängig vom Einkommen der Eltern gibt es Vergünstigungen beim Zinssatz, wenn die Tilgung elektronisch über das DLSC erfolgt. Erlasse gibt es insbesondere für soziale Tätigkeiten, z.B. als Lehrer oder Betreuer von Schülerinnen und Schülern oder Kindern aus Elternhäusern mit geringem Einkommen. Im Jahr 2004 betrug der Kredit pro Vollzeit-Studierendem („full-time-equivalent“) 4.343 USD; der Zuschuss 3.872 USD.⁴⁰

Lender yield, Ausfallbürgschaft, Zinscap.

Ein zentrales Problem ist die Festlegung der lender yield. Während der Staat aus nahe liegenden Gründen darauf bedacht ist, die garantierten Erträge der privaten durchleitenden Organisationen gering zu halten, müssen die Erträge für die Privaten jedoch gleichzeitig so hoch sein, dass sich für sie das Geschäft rentiert.⁴¹ Der Staat kennt die Kostenstruktur der privaten Anbieter allerdings nicht, so dass er nicht weiß, ab welchem Ertrag sich das Geschäft für die privaten Anbieter lohnt. Insofern kann er die Höhe der Erträge, die die Marktteilnehmer gerade noch zu einem Angebot bewegt, nur durch „trial and error“

³⁸ Bei direkter Kreditvergabe wendet sich der Studierende im Falle von Zahlungsrückständen an das Direct Loan Servicing Center, die Garantor-Institutionen spielen hier keine Rolle.

³⁹ <http://www.ed.gov/about/reports/annual/2004report/report.pdf>.

⁴⁰ The College Board (2004): „Trends in Student Aid 2004“. www.collegeboard.com.

⁴¹ „The Congressional Budget Office and the Department of the Treasury have highlighted two basic problems that result from that price-setting mechanism. First, the government cannot prevent some low-cost lenders from earning persistently above-normal profits. If the interest rate on FFELs is set too high, the government and students pay more than necessary to get low-cost-lenders to participate in the program. Second, the government cannot ensure that all eligible students can borrow from private lenders. If the yield that lenders earn on FFELs is set too low, some firms will not participate in the program (...).“ In: „Using Auctions to reduce the cost of the federal family education loan program“, Juli 1998, The Congress of the United States Congressional Budget Office. <http://www.cbo.gov/ftpdocs/6xx/doc644/ffelauct.pdf>.

bestimmen. Betrachtet man die letzten zwanzig Jahre, so sanken die garantierten Erträge in regelmäßigen Abständen. Als das Ministerium jedoch 1998 eine weitere Reduktion der Provisionen plante, drohten die privaten Anbieter mit dem Rückzug aus dem Programm. Der Staat nahm daraufhin seine Pläne zurück; wenn auch das Finanzministerium schlussfolgerte: „The FFEL program costs taxpayers more than is necessary to achieve the policy objective of ensuring that all eligible students have access to private credit on affordable terms (...). Lenders earn profits that are higher than normal to the extent that their yield exceeds their costs of originating, funding and servicing the loans.“⁴²

Auf der anderen Seite ist jedoch zu befürchten, dass die Banken cherry picking bei der Kreditvergabe betreiben werden, wenn die garantierten Erträge weiter beschnitten würden. Denn je geringer die Gewinne der Banken, desto widerstrebender werden sie Kredite mit kleinen Volumina oder an Studierende von Hochschulen, die sich in der Vergangenheit durch hohe Ausfallquoten ausgezeichnet haben, vergeben. Zwar könnte die Direktbank einspringen, wenn sich private Anbieter zurückziehen. Problem hierbei ist jedoch, dass sich die Hochschulen für einen der Vertriebswege (entweder über Private oder über die Direktbank) entscheiden müssen und die Studierenden daher nicht unmittelbar zur Direktbank wechseln können, wenn ein privater Anbieter ausfällt.

Die Höhe der Erträge der privaten Anbieter hängt allerdings nicht nur davon ab, welche Mindesterträge ihnen der Staat zusichert, sondern auch davon, wie effizient sie selbst arbeiten. Insbesondere solche Anbieter, die große Volumina erzielen – entweder, weil sie viele Studierende als Kunden haben, oder weil diese Studierende besonders hohe Summen leihen – dürften zu den sog. „low-cost-lender“ zählen. Die sinkenden Garantierträge dürften für den stattfindenden Konzentrationsprozess auf dem amerikanischen Markt mitverantwortlich sein, weil ineffiziente Anbieter verdrängt werden.

Die lender yield ist allerdings nur eine von mehreren Kostenkomponenten im US-amerikanischen Studienkreditsystem. Budgetwirksam sind zudem die staatliche Ausfallbürgschaft, der Zinscap auf die Studienkredite, die Zinssubvention während der Auszahlungsphase des Kredits und die administrativen Kosten. Insgesamt summieren sich die Subventionen auf mehrere Milliarden.⁴³ Allein die Verwaltungskosten der beiden Programme zusammen beliefen sich im Jahr 2004 auf 700 Mio. Dollar.⁴⁴

⁴² <http://www.cbo.gov/ftpdocs/6xx/doc644/ffelauct.pdf>.

⁴³ Die gesamten Subventionen für die beiden Kreditprogramme werden jedes Jahr neu berechnet. Dazu wird eine Barwertmethode benutzt, die sehr empfindlich auf Zinsänderungen reagiert. Die absolute Höhe der Subventionen muss daher mit einer gewissen Vorsicht betrachtet werden. Im Jahr 2004 beliefen sich die Subventionen auf knapp 8 Mrd. Dollar. In einem Anhang zum Budget veröffentlicht der Staat jährlich die ausstehenden Verpflichtungen und den Subventionsgrad der

5. Fazit oder „Lehren aus dem Ausland“.

Die Erfahrungen der verschiedenen OECD-Länder zeigen, dass Studienkredite einen breiten Zugang zu Finanzierung für Studierende ermöglichen („Access to Finance“). Betrachtet man die derzeit geringe Kreditanspruchnahme und parallel dazu die hohe Erwerbstätigkeit neben dem Studium in Deutschland, so sind Studienkredite bei entsprechender Ausgestaltung geeignet, das bereits existierende Spektrum an Finanzierungsmöglichkeiten der Studierenden in Deutschland sinnvoll zu ergänzen.

Es stellt sich also weniger die Frage des „Ob“ von Studienkrediten als des „Wie“. Wie sollten Studienkredite ausgestaltet sein? Was sind die kritischen Erfolgsfaktoren für ein flächendeckendes und diskriminierungsfreies Angebot unabhängig von Einkommen und Vermögen der Studierenden und ihrer Eltern?

Zerlegt man Studienkredite in die Produktkomponenten *Vertrieb*, *Risiko* und *Bearbeitung*, so lassen sich folgende Schlussfolgerungen aus dem Blick in das Ausland ziehen. Der *Vertrieb* und die *Bearbeitung* der Studienkredite erfolgt fast immer über eine zentrale staatliche Institution und wird in hohem Maße IT-unterstützt. Nur in den USA sind neben dem zentralen staatlichen Direct Loan Servicing Center auch Banken eingeschaltet. Bei der Vergabe von Studienkrediten handelt es sich um ein sehr kleinteiliges Geschäft mit niedrigen Beträgen, hoher Auszahlungsfrequenz und langer Rückzahlungsdauer. Durch eine hohe Standardisierung und die Zentralität sowie eine sehr gute IT-Unterstützung werden hohe Stückzahlen erreicht, die economies of scale ermöglichen und somit sicherstellen, dass den Studierenden die Kredite zu günstigen Konditionen angeboten werden können.

In allen betrachteten Ländern übernehmen der Staat oder öffentliche Institutionen zudem einen Großteil des *Risikos*. Sogar in den USA übernimmt der Staat gegenüber den durchleitenden Banken 98 % des Kreditausfallrisikos, um cherry picking der Banken zu vermeiden. Allein die Risikoübernahme durch den Staat reicht jedoch nicht aus, um moral hazard zu vermeiden. Vielmehr existiert mit den Garantor-Agenturen eine zusätzliche Verwaltungsebene, um moral hazard zu begrenzen.

einzelnen Programme (neben den Bildungsprogrammen finden sich dort z.B. auch subventionierte Mittelstandskredite). Danach beträgt der Subventionsgrad (2005) bei der direkten Kreditvergabe 3,06 % und bei der Vergabe über Private auf 16,37 %. D.h. für 100 Dollar an Studienkrediten rechnet der Staat mit Subventionen in Höhe von 3 bzw. 16 %.

http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/cr_supp.pdf (S. 2 und S.6).

⁴⁴ <http://www.ed.gov/about/reports/annual/2004report/report.pdf>.

Und schließlich zeigt der Blick ins Ausland, dass die Studienkredite häufig – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – sozial flankiert werden. Ein breites Angebot an Studienkrediten, das zur Finanzierung des Lebensunterhalts genutzt wird, erlaubt es mehr Studierenden, ein Studium aufzunehmen und sich besser auf das Studium zu konzentrieren. Die Studienzeit wird verkürzt und die Studierenden stehen dem Arbeitsmarkt in jüngerem Alter zur Verfügung. Eine gesicherte Studienfinanzierung kann zudem zu einer niedrigeren Studienabbrucherquote beitragen.

Ansprechpartner: Dr. Anke Brenken (069) 7431 – 2643,
Anja Schmidt-Boch (069) 7431 - 3307