

Sachdokumentation:

Signatur: DS 4295

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/4295



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



Gerechter studieren

Nachgelagerte Studiengebühren erhöhen die Kostenwahrheit in der Tertiärbildung und verbessern die Chancengerechtigkeit

Marco Salvi, Florence Mauli, Patrick Schnell

analyse

Bildung birgt viel Positives – für das Individuum und die Allgemeinheit. Nach einem höheren Abschluss übernimmt man typischerweise anspruchsvollere Aufgaben und verdient entsprechend mehr. Weil dadurch die Steuereinnahmen steigen, wird von einem impliziten Gesellschaftsvertrag gesprochen.

So zumindest die Theorie. Denn in der Praxis gerät dieser Gesellschaftsvertrag ins Wanken. Gemäss Schätzungen der OECD ist in der Schweiz die fiskalische Bildungsrendite vergleichsweise tief. Zudem nimmt sie wegen der Verbreitung von Teilzeitbeschäftigung tendenziell ab. Bei Arbeitspensen unter 70% ist die fiskalische Rendite eines Hochschulabschlusses oft nicht mehr gegeben.

Die vorliegende Analyse zeigt verschiedene Optionen auf, wie mit diesen veränderten Bedingungen umgegangen werden kann. In unserer Einschätzung wären nachgelagerte Studiengebühren (NSG) – also Gebühren, die erst nach Abschluss der Ausbildung bezahlt werden müssen – ein prüfungswertes Instrument. Sowohl aus Sicht der Chancengerechtigkeit als auch aus finanzpolitischen Gründen schneiden NSG gut ab. Zudem ist das Instrument international erprobt. Das von uns bevorzugte Modell sieht vor, eine vom Einkommen abhängige, progressive nachgelagerte Studiengebühr zu erheben, die ab einem bestimmten Mindesteinkommen greift. Die NSG wäre bis zur vollkommenen Tilgung der aufgelaufenen Schulden zu entrichten.

In einer Simulation zeigen wir, dass selbst Vollzeit arbeitende Hochschulabsolventen mit einem vergleichsweise tiefen Lohn die verursachten Studienkosten noch vor der Pensionierung zurückzahlen würden. Bei Teilzeitarbeit hingegen ist die Rückzahlung auch in einem System nachgelagerter Studiengebühren nicht garantiert. Sie hängt stark von den Rückzahlungsbedingungen ab.

Dank

Die Autoren bedanken sich bei Prof. Dr. Reto Föllmi, dem Vorsitzenden der Programmkommission von Avenir Suisse, für die wertvollen Anregungen und das inhaltliche Lektorat. Unser Dank gilt auch allen Gesprächspartnern, die im Vorfeld dieser Studie wertvolle Inputs eingebracht haben. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation liegt allein bei den Autoren und dem Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Herausgeber	Avenir Suisse, <i>avenir-suisse.ch</i>
Autoren	Marco Salvi, Florence Mauli, Patrick Schnell
Internes Lektorat	Urs Steiner
Gestaltung	Ernie Ernst
ISBN	978-3-9525699-7-9

© März 2023, Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Abbildungen dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Download avenir-suisse.ch/publication/gerechter-studieren/

Inhalt

1. Von Bildungserträgen und -kosten	4
2. Was sind nachgelagerte Studiengebühren?	7
3. Internationale Erfahrung: England und Australien	11
4. Der Vorschlag von Avenir Suisse	14
5. Fazit	19
_Literatur	20

1. Von Bildungserträgen und -kosten

Auf dem Schweizer Arbeitsmarkt zahlt sich Bildung aus: Personen mit Lehrabschluss verdienen in aller Regel mehr als jene, die nur die obligatorische Schule absolviert haben – und wer ein Studium abschliesst, kann mit hoher Wahrscheinlichkeit auf eine deutlich bessere Entlohnung hoffen. Der Lohnzuschlag, die sogenannte Bildungsrendite, beträgt mit einem Universitäts-, ETH- oder Fachhochschul-Abschluss im Vergleich zum Lehrabschluss im Durchschnitt 53 % (vgl. Abbildung 1).

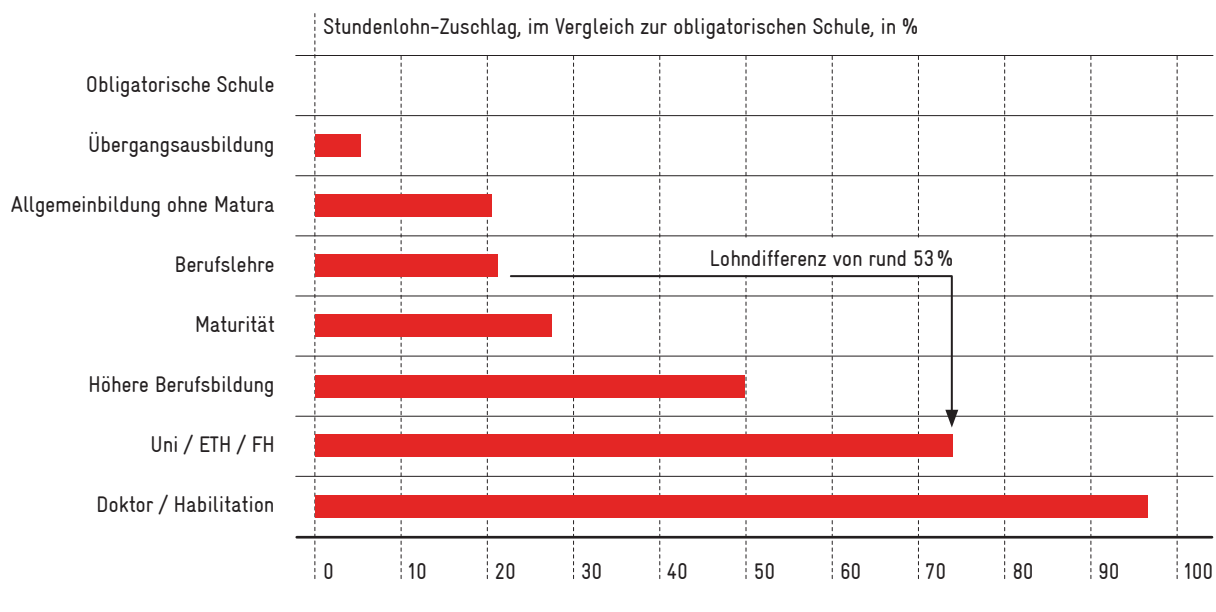
Die Wissensgesellschaft manifestiert sich allerdings nicht nur in hohen Bildungsrenditen, sondern auch in rasch wachsenden öffentlichen Bildungsausgaben. Diese sind in der Schweiz seit der Jahrtausendwende inflationsbereinigt um 67 % gestiegen, deutlich stärker als die gesamten Staatsausgaben. So hat sich ihr Anteil an den Staatsausgaben von 14,8 % im Jahr 2000 auf 16,2 % im Jahr 2020 erhöht. Rund ein Viertel der Bildungsausgaben fliesst dabei in die Tertiärbildung (BFS 2022c).

Angesichts der hohen privaten Erträge einer universitären Ausbildung (in Form der angesprochenen individuellen Bildungsrendite) und der steigenden Kosten für die Öffentlichkeit stellt sich die Frage, ob diese Mittel

Abbildung 1

Bildung lohnt sich

Eine Person mit Uni-, ETH- oder FH-Abschluss verdient brutto im Durchschnitt rund 53% mehr als eine, die als höchste Ausbildung eine Berufslehre abgeschlossen hat.



Quelle: BFS (2021b), eigene Berechnung

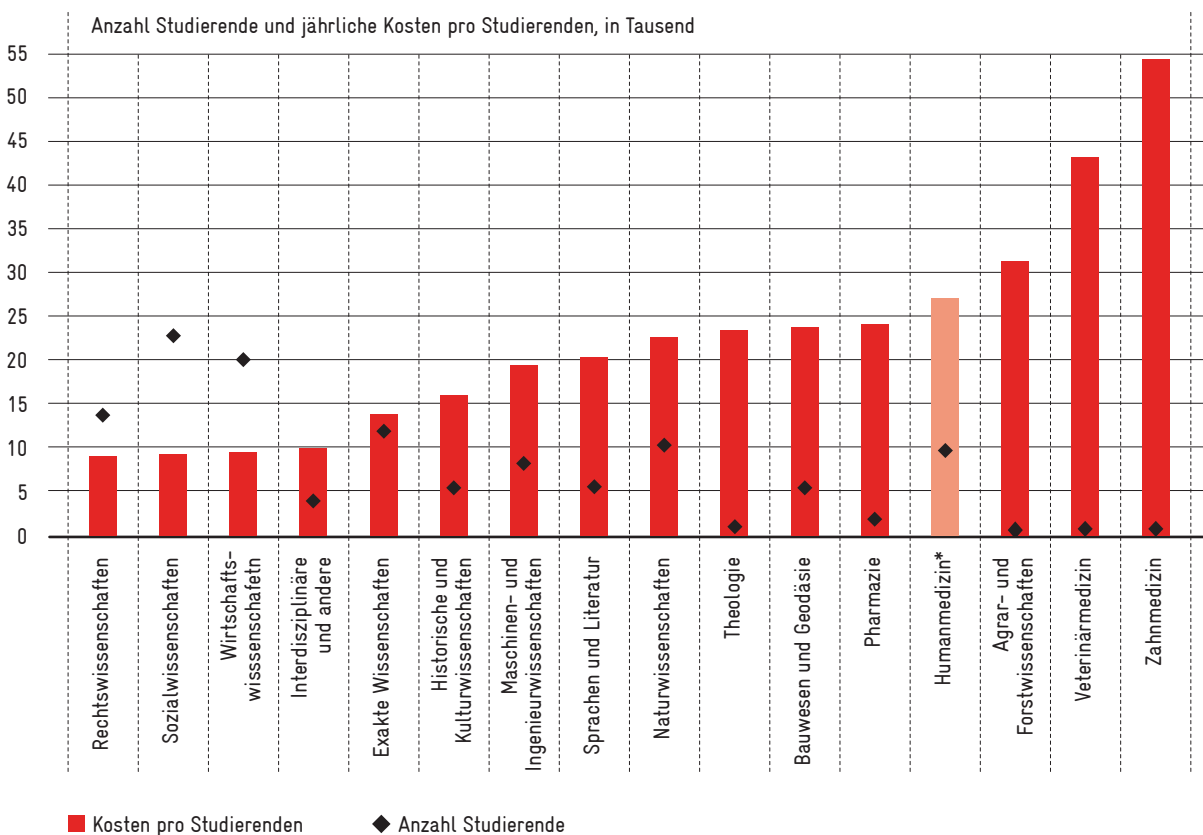
effizient und fair eingesetzt werden. Studierende an Schweizer Hochschulen – damit sind die zehn kantonalen Universitäten, die beiden ETH aber auch die stark expandierenden Fachhochschulen gemeint – zahlen für ihr Studium wenig aus eigener Tasche. Der private Anteil liegt bei den Studiengebühren bei rund 10 % (BFS 2022c). Es gibt je nach Fachrichtung allerdings grosse Unterschiede bezüglich der Kosten pro Studierenden (vgl. Abbildung 2).

Da die Absolventen einer Tertiärbildung höhere Löhne erzielen, erfolgt ein gewisser finanzieller Ausgleich in Form höherer geleisteter (Einkommens-) Steuern. Andererseits entfallen während der Studienzzeit Steuererträge, denn die Studierenden sind mehrheitlich nicht oder nur geringfügig erwerbstätig und entrichten somit kaum Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge. Insgesamt schätzt die OECD, dass die sogenannte

Abbildung 2

Viele Studierende – tiefe Durchschnittskosten?

Vor allem die geistes- und sozialwissenschaftlichen Studiengänge zeichnen sich aufgrund höherer Studierendenzahlen durch tiefere durchschnittliche Ausbildungskosten aus. Die Naturwissenschaften und die medizinischen Fächer gehören hingegen zu den teuren Studiengängen.



Die Kosten der Grundausbildung werden für das Jahr 2021 berücksichtigt. Die Zahl der Studierenden stammt aus dem Jahr 2021/2022.
 * Die Kosten der Humanmedizin werden unterschätzt, weil keine differenzierten Angaben für die klinische Ausbildung verfügbar sind.

Quelle: BFS(2022b, f), eigene Berechnungen

fiskalische Rendite der Tertiärbildung, die das Verhältnis zwischen höherem Steuerertrag und staatlichen Bildungskosten ausdrückt, in der Schweiz lediglich 2 % (Frauen) bzw. 4 % (Männer) beträgt – eine im internationalen Vergleich tiefe Zahl (OECD 2017). Zudem nimmt diese fiskalische Rendite des Studiums wegen des wachsenden Anteils der Teilzeitbeschäftigten tendenziell ab (Cattaneo und Wolter 2018). Im Jahr 2021 arbeiteten über sämtliche Studiengänge hinweg bereits 30 % aller Absolventen ein Jahr nach dem Abschluss Teilzeit (BFS 2022a).

Dieser Befund steht im Kontrast zur Berufsbildung, bei der die Unternehmen und die Lernenden den grössten Teil der Kosten selbst berappen. Um das «Level Playing Field» zwischen Berufsbildung und Studium zu garantieren, wurde den steigenden Subventionen im universitären Bereich mit steigenden Subventionen in der Berufsbildung begegnet. So wird rund eine halbe Milliarde Franken für die höhere Berufsbildung aus der öffentlichen Hand verteilt. Zusätzlich unterstützt der Bund seit 2018 Absolvierende von Vorbereitungskursen auf eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfungen (SBFI 2023).

Eine Lösung für eine höhere fiskalische Rendite

Nachgelagerte Studiengebühren (NSG) bieten eine alternative Lösung für diese Problematik an. Bei NSG sind die Studienkosten, die nicht bereits während der Ausbildung durch Gebühren gedeckt wurden, erst nach Studienabschluss fällig. NSG können das Verursacherprinzip bei der Tertiärbildung wieder etablieren – also sicherstellen, dass sämtliche Studienkosten tatsächlich von jenen getragen werden, die später von den Bildungsinvestitionen profitieren. Mit ihnen werden auch die Finanzierungsunterschiede zwischen den Ausbildungen ausgeglichen, da die nachgelagerte Gebühr von der Höhe der Studienkosten abhängt.

Obschon in der Schweiz weitgehend unbekannt, sind NSG in mehreren Ländern bereits seit Jahrzehnten verankert; in Grossbritannien seit den 1990er Jahren, im Pionierland Australien sogar seit 1989. In der Schweiz wurde das Konzept von Professor Stefan Wolter, Leiter der Forschungsstelle für Bildungsökonomie, und der Basler Ökonomeprofessorin Conny Wunsch in einem Aufsatz für die «Neue Zürcher Zeitung» aufgebracht, der eine breite Diskussion angeregt hat (Wolter und Wunsch 2021). Mit unserer Analyse zeigen wir eine praktikable Alternative auf, wie ein NSG-System in der Schweiz etabliert werden könnte.

2. Was sind nachgelagerte Studiengebühren?

Bei NSG erhalten angehende Studentinnen und Studenten ein Darlehen der öffentlichen Hand, sofern sie gewisse formelle Bedingungen erfüllen (erfolgte Immatrikulation, Wohnort in der Schweiz usw.). Dieses Darlehen wird unabhängig vom Einkommen oder von der familiären Vermögenssituation gewährt, sobald sich die angehenden Studierenden für eine Studienrichtung entschieden haben. Es soll prinzipiell die anfallenden Kosten während der Ausbildung decken.

Die Rückzahlung des Darlehens erfolgt nachgelagert, d. h. erst nach Abschluss des Studiums, bei Aufnahme der Erwerbstätigkeit. Verschiedene Rückzahlungsmodalitäten sind denkbar, beispielsweise eine vom erzielten Einkommen abhängige Rückzahlungsrate. Damit würde die Amortisationsdauer der Schulden je nach Einkommensniveau der Absolventen variieren. In den meisten NSG-Systemen ist es zudem möglich, in einem Jahr freiwillig einen höheren Betrag zu bezahlen als aufgrund der nachgelagerten Gebühr für dieses Jahr fällig wäre. So kann die Schuld schneller abbezahlt werden.

NSG ähneln rückzahlungspflichtigen Stipendien bzw. Bildungskrediten. Doch es gibt drei grundsätzliche Unterschiede:

- 01_ Sie sind «universell» im Charakter, d. h. sie stehen grundsätzlich allen Studierenden zur Verfügung. Studienkredite, wie sie beispielsweise von der öffentlichen Hand oder von privaten Kreditinstituten vergeben werden, werden hingegen selektiv gewährt.
- 02_ Es werden keine Sicherheiten für den Erhalt des Kredits verlangt. So grenzen sich NSG von weiteren Kreditformen ab.
- 03_ Die Rückzahlung des Kredits erfolgt über das Steuersystem in variablen, womöglich einkommensabhängigen Tranchen.

Das Modell von Wolter und Wunsch – und dessen Grenzen

NSG kommen in vielen Varianten und Formen vor (Britton et al. 2019). Im von Wolter und Wunsch vorgeschlagenen Modell werden die aufgelaufenen Studienkosten in jährlichen Tranchen über die Steuern innerhalb einer bestimmten Dauer (z. B. 20 Jahre) zurückbezahlt. Der Betrag ist jedoch nur dann fällig, wenn die Einkommenssteuer des Absolventen einen bestimmten Referenzbetrag plus die jährliche Tranche nicht bereits übersteigt. Als Referenzwert schlagen Wolter und Wunsch vor, den durchschnittlichen Steuerbetrag von erwerbstätigen Personen mit Sekundarstufe II-Abschluss zu verwenden.⁻¹

1 Das sind Abschlüsse der Berufslehre, von gymnasialen Maturitätsschulen sowie Fach- und Berufsmaturitätsschulen.

Tabelle 1

Nachgelagerte Studiengebühren nach dem Modell von Wolter und Wunsch (Beispiele)

Vollzeit arbeitende Studienabgänger/-innen zahlen nach, wenn sie in Branchen mit sehr niedrigen Einkommen arbeiten oder in Teilzeit angestellt sind.

Abschluss	Rechtswissenschaften	Geisteswissenschaften	Kunsthochschule
Arbeitspensum	100 %	70 %	100 %
Bruttoeinkommen vor Steuern	111 300	65 600	83 400
Einkommenssteuer	15 200	5 900	8 900
Durchschnittliches Bruttoeinkommen von Erwerbstätigen mit Sek-II-Abschluss	70 500	70 500	70 500
Einkommenssteuer (Referenzbetrag)	6 700	6 700	6 700
Im Jahre geschuldete «Tranche» an Studiengebühren	2 000	2 800	2 800
«Soll-Steuern»	8 700	9 500	9 500
Nachgelagerte Studiengebühr	-	2 800	600
Total bezahlte Steuern	15 200	8 700	9 500

Die Höhe des Bruttoeinkommens der drei Referenzpersonen entspricht dem Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2020. Einkommenssteuer: Angenommener Wohnort ist die Stadt Zürich (Alleinstehender Tarif mit Standardabzügen). Die Rückzahlungsdauer für das Bildungsdarlehen entspricht 20 Jahren. Die Kosten pro Studiengang entstammen dem Bildungsbericht.

Quelle: BFS (2021b), ESTV (2023), Wolter et al. (2018)

Tabelle 1 veranschaulicht das Modell für drei Referenzpersonen, deren Einkommen und Studienkosten geschätzt wurden.² Wie in der zweiten Spalte ersichtlich, überschreiten die bezahlten Einkommenssteuern einer Vollzeit beschäftigten Absolventin der Rechtswissenschaften (15 200 Fr.) den Soll-Betrag (8 700 Fr.). Nach dem Modell wäre hier keine nachgelagerte Studiengebühr fällig, da sie mit ihren Steuern bereits den Referenzbetrag und die Tranche abgedeckt hat. Anders sieht es bei einem Teilzeit-Geisteswissenschaftler und einer Vollzeit arbeitenden Künstlerin aus: Sie beide müssen eine nachgelagerte Studiengebühr entrichten. Da der Geisteswissenschaftler im Beispiel wenig Steuern zahlt, wäre in diesem Fall die maximale Tranche (2 800 Fr.) geschuldet.

Die Rückzahlungsdauer von 20 Jahren ist rein illustrativ. Ausfälle, z. B. aufgrund von Arbeitslosigkeit, könnten mit einer Aufschiebung der Rückzahlungsfrist kompensiert werden. Ebenfalls offen ist die Frage, inwiefern die Schulden verzinst werden sollen (vgl. S. 14 unten). Diese, sowie weitere Parameter des Modells, stellen letztlich eine politische Entscheidung dar.

² Formelmässig lässt sich die nachgelagerte, jährliche Studiengebühr R für die Person i wie folgt ausdrücken:

$$R(i) = \max[T + \min([ESt^* - ESt(i)]; 0); 0]$$

Wobei ESt^* die von der Referenzperson mit Sek-II-Abschluss entrichtete Einkommenssteuer, $ESt(i)$ die Einkommenssteuer des Absolventen i und T die im Jahr geschuldete Tranche an Studienkosten darstellen.

Neue Anreize und mehr Fairness

Das von Wolter und Wunsch angeregte Modell bietet diverse Vorteile gegenüber der gegenwärtigen Situation:

- **Verursachergerechte Abgeltung der Studienkosten.** Wer studieren kann – und damit eine hohe private Bildungsrendite erwirtschaftet – zahlt die verursachten Studienkosten entweder über die Steuern oder über die nachgelagerten Gebühren zurück. So kann eine Umverteilung von unten nach oben verhindert werden.
- **Anreize zur Wahl eines «produktiven» Studiums.** Mit diesem Modell spüren Studierende die Kosten, die ihr Studium verursacht. Damit werden zusätzliche Anreize zur Wahl eines Studiums gesetzt, das eine hohe private und fiskalische Bildungsrendite generiert. Weiter ist zu erwarten, dass die angehenden Studentinnen und Studenten mehr Ressourcen und Zeit für die Studienwahl einsetzen.
- **Verringerung der Dauer des Studiums.** Das Modell schafft einen Anreiz, das Studium rascher abzuschliessen – der «ewige Student» wird damit mehr und mehr zum Mythos.
- **Anreiz zur Erhöhung der Pensen.** Cattaneo und Wolter (2018) schätzen, dass ein Beschäftigungsgrad unter 70 % in den meisten Kantonen zu einer negativen fiskalischen Rendite führt. In Kantonen mit niedrigen Einkommenssteuern, wie etwa im Kanton Zug, müssen die Pensen sogar deutlich höher sein. Die zusätzliche zu den Einkommenssteuern fällige nachgelagerte Gebühr setzt einen Anreiz, mehr zu arbeiten, denn dann muss ein geringerer Anteil zusätzlich zu den Einkommenssteuern bezahlt werden.
- **Chancengerechtigkeit.** Die Gefahr, dass sozioökonomisch schlechter gestellte Personen vom Studium abgehalten werden, stellt seit jeher eines der Hauptargumente gegen höhere Studiengebühren dar – so auch in einem Positionspapier des Verbands der Schweizer Studierendenschaften (VSS 2013). Da NSG erst nach dem Studium erhoben werden, halten sie weniger als herkömmliche Studiengebühren von einem Studium ab. Auch Jugendliche aus nicht wohlhabenden Haushalten können sich demnach ein Studium leisten.

Mangelnde Absicherung und hohe Komplexität

Trotz der vielen Vorteile hat das Modell von Wunsch und Wolter gewichtige Nachteile. Allen voran bietet es für die Absolventen keinerlei Absicherung, wenn das nach dem Studium erzielte Einkommen unerwartet tief ausfällt. Mit geringerem Einkommen bzw. mit niedrigerer Belastung durch die Einkommenssteuer nimmt die Differenz zur Steuerschuld eines Sek-II-Absolventen zu, und somit auch die nachgelagerte Studiengebühr.

Doch ein Studium ist wie jede (Bildungs-) Investition grundsätzlich mit Risiko behaftet. Der technologische Fortschritt, die allgemeine Konjunkturentwicklung oder weitere exogene Ereignisse wie Krankheiten, Unfälle

oder Schicksalsschläge können das steuerbare Einkommen massgeblich beeinflussen. Dieses Risiko lässt sich nur in beschränkter Masse diversifizieren, absichern oder vermeiden – ausser man verzichtet gänzlich auf ein Studium. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist aber ein Finanzierungsmodell, das individuelle Bildungsinvestitionen deutlich riskanter macht, mehr als fragwürdig. Es gehört zu den Kernaufgaben des modernen Staates, Risiken, die privat nicht versicherbar und für die Einzelnen nur schwer zumutbar sind, zu mildern. Hier werden sie allerdings verschärft.

Zudem kratzt das Modell wohl auch am Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, da es eine regressive Wirkung aufzeigt (höhere Steuerlast bei tieferem Einkommen). Entsprechend dürfte eine derartige Soll-Steuer, die am Durchschnittseinkommen einer Referenzgruppe anknüpft, rechtlich nicht «überlebensfähig» sein.

Weitere Fragezeichen bestehen bezüglich der praktischen Umsetzung. Wie soll das Referenzeinkommen bestimmt werden? Einkommen sind massgeblich vom Alter bzw. von der Arbeitserfahrung abhängig. Soll die Referenzgruppe alle Personen mit Sek-II-Abschluss umfassen, oder nur jene in einer bestimmten Altersgruppe? Angesichts der grossen regionalen Einkommensunterschiede ist eine geografische Differenzierung sinnvoll? Und wie sollen die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede abgebildet werden? Welchen Steuerfuss verwendet man? Insgesamt erscheint ein Modell, das auf dem Vergleich zweier Steuerbelastungen beruht, aus ökonomischer, rechtlicher und praktischer Sicht problematisch.

3. Internationale Erfahrung: England und Australien

In einigen Ländern sind NSG seit mehreren Jahren im Einsatz. Insbesondere die australischen und die englischen Erfahrungen verdienen eine vertiefte Betrachtung. Sie liefern wichtige Hinweise dafür, wie ein praktikables Modell für die Schweiz aussehen könnte.

Das australische NSG-System

Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum aufrecht zu erhalten, wollte die australische Regierung ab Mitte der 1980er Jahre die Zahl der Hochschulabsolventinnen und -absolventen markant steigern. Der Ausbau des tertiären Bildungssystems hätte gleichzeitig aber eine starke Belastung der Staatsfinanzen bedeutet. Aus diesem Grund wurde ab 1989 das «Higher Education Contribution Scheme» (HECS) eingeführt. Studierende sollten sich auf diesem Weg an den Kosten beteiligen, da sie von den verstärkten Bildungsaufwendungen besonders profitieren. Eckwerte des Systems sind:

- Die Rückzahlungspflicht wird ab einer unteren Einkommensschwelle ausgelöst, die in etwa dem durchschnittlichen Einkommen der Erwerbstätigen entspricht.
- Die Rückzahlungsrate ist progressiv, sie nimmt also mit dem steigenden Einkommen zu. Die Rate liegt heute zwischen 1% für das Schwelleneinkommen und 10% für die höchste Einkommensklasse.⁻³
- Die ausstehenden Schulden werden mit einem Zins in Höhe der Inflation verzinst. Dies entspricht einem Realzins von null.
- Die Rückzahlung erfolgt über die Beiträge an die Sozialversicherungen. Sie wird administrativ von den Arbeitgebenden abgewickelt.

Zudem ist es jederzeit möglich, zusätzliche Abgaben zu entrichten und die Schuld so früher zu tilgen. Eine Maximaldauer für die Abzahlung des individuellen Darlehens gibt es nicht. Die Rückzahlungspflicht erlischt somit spätestens mit dem Tod (Barr et al. 2019; Parliament of Australia 2023).

Die maximale Höhe des Darlehens, das Studierende für ihre Ausbildungsfinanzierung aufnehmen können, variiert mit dem gewählten Studium. Die meisten Studierenden können im Jahr 2023 ein Darlehen von bis zu 113 000 AU\$ (ca. 72 500 Fr.) beanspruchen. Für ein Medizinstudium liegt die Limite bei 162 000 AU\$ (ca. 104 010 Fr.). Die Kostenbeiträge, die den Studierenden für das Absolvieren des Studiums verrechnet werden, sind

3 Für das Jahr 2023 wird ab 48 400 AU\$ (rund 30 900 Fr.) eine Rückzahlungsrate von 1% Prozent des steuerbaren Einkommens erhoben. Die maximale Rückzahlungsrate von 10% ist ab ein Jahreseinkommen von 142 000 AU\$ fällig.

ebenfalls vom gewählten Fachbereich abhängig. Sie betragen zwischen 4000 und 15 000 AU\$ pro Studienjahr. Seit 2020 wurden die belasteten Kosten in prioritären Branchen mit Fachkräftemangel reduziert, um Anreize zu setzen, einen entsprechenden Studienbereich zu wählen.

Insgesamt belief sich im Jahr 2021 die Zahl der Schuldner auf über 3 Millionen Personen. Der ausstehende Schuldbetrag beträgt 74,3 Mrd. AU\$, so dass der durchschnittliche Schuldbetrag 25 000 AU\$ pro Person erreicht.

Das englische NSG-System

NSG stellen ebenfalls einen zentralen Bestandteil der Reformen dar, die ab der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die ehemals kostenlosen britischen Hochschulen in ein System mit kostendeckenden Gebühren und flächendeckenden Stipendien überführte. Die Studiengebühren wurden in England über die letzten Jahre erhöht, sie erreichen aktuell für Inländer rund 9250 £ pro Jahr (ca. 10 300 Fr.).⁻⁴ Im Jahr 2020 betrug das durchschnittliche jährlich effektiv aufgenommene Darlehen pro Studierenden umgerechnet rund 16 800 Fr., das ist der höchste Betrag aller OECD-Länder. Zudem erhielten 96 % der Studierenden ein Darlehen. Auch damit ist England Spitzenreiter (OECD 2022).

Für die Periode ab dem Studienjahr 2023/24 gelten folgende Konditionen (Bolton 2022):

- Rückzahlungen sind ab einem Jahreseinkommen von 25 000 £ fällig;
- Die maximale Rückzahlungsdauer beträgt 40 Jahre nach dem Abschluss. Danach wird eine eventuelle restliche Schuld abgeschrieben;
- Der maximale Zins, der zum Darlehen hinzugerechnet wird und anschliessend zurückgezahlt werden muss, ist auf die Höhe der Inflation begrenzt.

Darlehenskonditionen und Rückzahlungsverhalten

Die Darlehenskonditionen stellen ein zentrales Element aller NSG-Modelle dar. Ein System, in dem Darlehen automatisch gewährt, jedoch nie zurückbezahlt würden, unterscheidet sich nicht vom aktuellen «Gratisangebot». Die Erfahrung zeigt, dass bereits geringfügige Unterschiede punkto maximale Rückzahlungsdauer oder Zinsen grössere Auswirkungen auf das Rückzahlungsverhalten haben (Britton et al. 2019). Dies ist gerade im Vergleich zwischen Australien und England ersichtlich.

In England beträgt die Rückzahlungsrate fix 9 % des Einkommens, das über dem Schwellenwert liegt. In Australien hingegen ist die progressive Rate auf dem gesamten Einkommen fällig, sobald der Schwellenwert überschritten wird. Entsprechend steigen die Grenzsteuerbelastungen beim

4 Da es im Vereinigten Königreich teilweise regionale Unterschiede in den Prozessen gibt, fokussieren wir auf England.

Klassenwechsel sprunghaft an (Usher 2022). Im Allgemein ist die Steuerprogression in Australien steiler.⁻⁵

Der Anteil der bisher zurückbezahlten Darlehen lag 2019 bei rund 42 % (Australian Government 2022b). Die erwartete Ausfallrate liegt für die 2021/22 neu aufgenommenen Darlehen bei rund 12 % (Australian Government 2022a). Die niedrige Ausfallrate kommt wohl dadurch zustande, dass Ausfälle erst beim Tod realisiert werden. Davor besteht stets die Möglichkeit, das Darlehen zu einem Realzins von null aufzuschieben, wenn das Einkommen unterhalb der Schwelle liegt.

Im englischen System wurde hingegen geschätzt, dass nach dem ursprünglichen Modell nur rund ein Viertel aller Darlehen vollständig zurückgezahlt worden wäre (Waltmann 2022). Dies veranlasste die Regierung u.a. dazu, die Darlehensbedingungen zu verschärfen.⁻⁶ Damit soll der Anteil der Rückzahlungen auf rund 70 % steigen. Die Ausfallrate ist in Australien folglich geringer als in England.

Fazit der internationalen Erfahrung

Sowohl das englische als auch das australische Finanzierungssystem haben gegenüber dem NSG-Modell von Wolter und Wunsch wichtige Vorteile.

- Die Rückzahlung der Studienkosten ist erst ab einer bestimmten Einkommensschwelle fällig, und die Höhe der Rückzahlungsbeiträge steigt mit dem Einkommen. Insofern bietet dieses System eine Absicherung gegenüber späteren Einkommenschwankungen. Dies reduziert das Risiko der Bildungsinvestitionen.
- Die Rückzahlungsmechanik ist transparent, weil sie nicht von schwer beobachtbaren Referenzgrößen abhängt. Erwerbstätige können sich leichter eigene Erwartungen über die zukünftig fälligen Abgaben bilden.
- Die progressive Rückzahlungsrate entspricht dem Leistungsprinzip.
- Die Abrechnung verursacht geringe Verwaltungskosten.

Allerdings bleibt auch in diesen Modellvarianten ein Teil der Studienkosten ungedeckt, da es bei den gewählten Rückzahlungsmodalitäten zu Kreditausfällen kommt, die nicht zu unterschätzen sind. Es verbleibt also eine implizite Subvention des Staates an die Studierenden.

5 Verdient eine Absolventin in England 27 000 £, so zahlt sie von den 2000 £, die über dem Schwellenwert von 25 000 £ liegen, 9 % als nachgelagerte Studiengebühr (0,6 % des Einkommens). Ein Absolvent, der gerade 48 400 AU\$ verdient und damit genau den Schwellenwert erreicht, muss 1 % des Gesamteinkommens zur Rückzahlung des Studiendarlehens abgeben.

6 So wurde die Rückzahlungsdauer von ursprünglich 30 auf 40 Jahre erhöht und das Schwelleneinkommen gesenkt (Bolton 2022).

4. Der Vorschlag von Avenir Suisse

Als Alternative zum vorgestellten Modell von Wunsch und Wolter präsentieren wir im Folgenden ein eigenes Modell, das wir an der Schweizer Situation kalibrieren. Dabei wird als Vorbild das australische System genommen. In einer entsprechenden Simulation untersuchen wir das Rückzahlungsverhalten der Absolventen in Abhängigkeit verschiedener Parameter.

Box 1

Annahmen für die Simulation der nachgelagerten Studiengebühren im Basisszenario

Verzinsung

- Der Schuldzins entspricht der Inflationsrate. Insofern wird ein Realzins von null für den Studienkredit angenommen.

Darlehenshöhe

- Die Studiendauer beträgt fünf Jahre. Für das Studium wird ein Darlehen in Höhe von 78 000 Fr. angenommen. Dieser Betrag ergibt sich, wenn die jährlichen Ausbildungskosten mit der Zahl der Studierenden des jeweiligen Fachbereichs gewichtet werden.

Lohn und Lohnwachstum

- Der Medianlohn der universitären Master-Studierenden ein Jahr nach Abschluss beträgt 78 000 Fr.
- In der Zeit zwischen Studienabschluss und fünftem Arbeitsjahr wird für den universitären Medianlohn ein reales Lohnwachstum von rund 6% angenommen. Für das 1. und 3. Lohnquartil liegen die Wachstumsraten bei 10% bzw. 5%. Nach den ersten fünf Arbeitsjahren wird mit einem jährlichem Reallohnwachstum von 1% gerechnet. (BFS 2022e)

Erwerbstätigkeit

- Im Basismodell wird angenommen, dass die Person nach dem Studium bis zum ordentlichen Pensionierungsalter stets erwerbstätig bleibt. Das Durchschnittsalter beim Masterabschluss beträgt in der Schweiz 27 Jahre (BFS 2021a).

Darlehens-Rückzahlungsschema

- Die untere Rückzahlungsschwelle, ab der die Darlehensschuld abbezahlt werden muss, liegt im Basismodell bei 72 000 Franken. Dieser Betrag entspricht rund 90% des Medianlohns aller Erwerbstätigen (BFS 2022d).
 - Im Darlehens-Rückzahlungsschema sind die benachbarten Lohnklassen jeweils 6% voneinander entfernt. In Australien geht ein Schritt in der Lohnklasse mit einem Anstieg der Rückzahlungsrate von 0,5% einher. Für die Schweiz wird jeweils eine Ratenvariante mit 0,5% und 0,25% berechnet. Die maximale Rückzahlungsrate liegt bei 10% bzw. 5%. Bei der angenommenen Entwicklung des Medianlohns werden diese Maxima jedoch nicht erreicht. Bei einem Einkommen von rund 88 000 Fr. würde bei der Ratenvariante mit 0,5% ein Rückzahlungsbetrag von 2210 Fr. fällig und bei der Ratenvariante mit 0,25% ein Betrag von 1550 Franken.
-

Geht man von den getroffenen Annahmen in **Box 1** aus (Basis-Modell), begleichen Schweizer Universitätsabgänger ihr Darlehen innerhalb von 20 Jahren, wenn sie über einen «universitären» Medianlohn verfügen, Vollzeit arbeiten, und die Rückzahlungsrate mit 0,5 % pro Lohnklasse – also in Anlehnung an das australische Modell – ansteigt.

Absolventinnen mit Medianlohn bezahlen ihre Schuld daher mit rund 47 Jahren zurück; solche mit Löhnen an der Grenze des 1. Quartils mit etwa 53 Jahren. Selbst Absolventinnen, die für universitäre Verhältnisse tiefere Löhne erzielen, begleichen ihre Schulden also vor dem gesetzlichen Rentenalter, vorausgesetzt sie bleiben stets erwerbstätig. Beim Medianlohn beträgt die höchste Ratenbelastung 5 % des Jahreseinkommens (was rund einem Drittel der Einkommenssteuerbelastung entspricht).

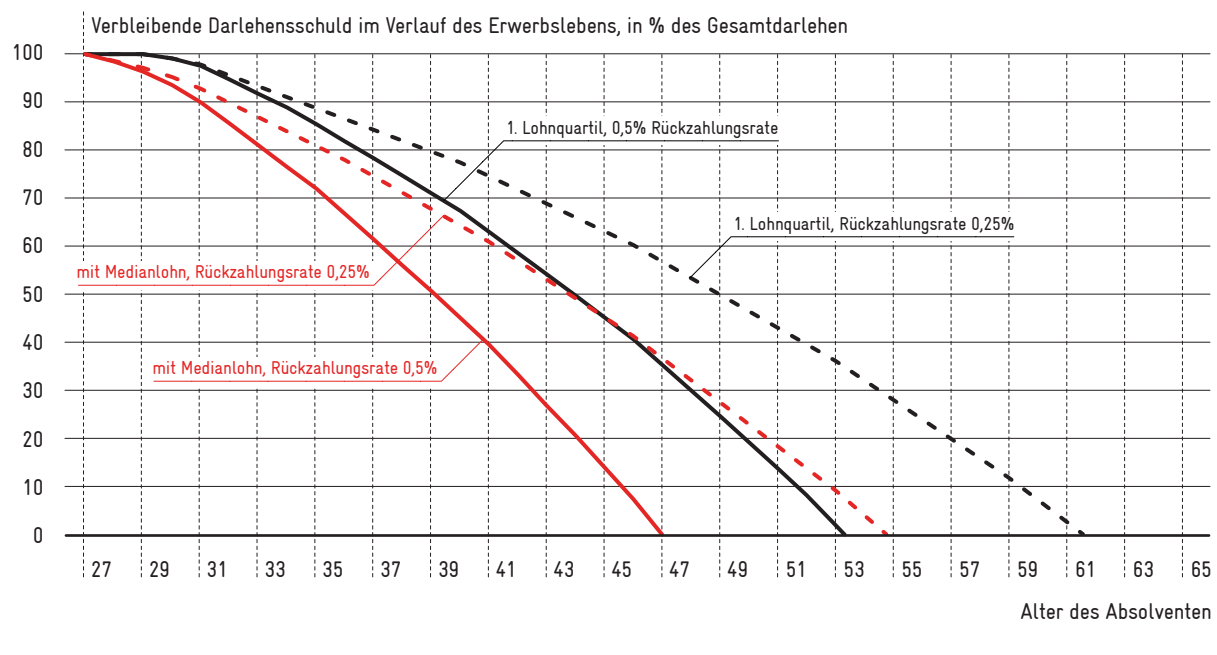
Um die Progression flacher zu halten, könnte der einkommensabhängige Anstieg der Rückzahlungsraten reduziert werden. Diese Zahlungsvariante ist ebenfalls in **Abbildung 3** abgebildet (gestrichelte Linien). In dieser Variante nehmen die Rückzahlungsraten um 0,25 % pro Lohnklasse zu, was die jährliche finanzielle Belastung der nachgelagerten Studiengebühr im mittleren Bereich der Lohnverteilung reduziert.

Auch in dieser Modellvariante bezahlen Personen, die über ihr gesamtes Erwerbsleben hinweg an der 1. Quartilsgrenze der Lohnverteilung verharren, ihre Studiensschulden vor dem gesetzlichen Pensionierungsalter zu-

Abbildung 3

Bei einer Vollzeitbeschäftigung wird die Schuld getilgt

Studierte bezahlen ihr Bildungsdarlehen unabhängig von der gewählten Rückzahlungsrate zurück, wobei mit einer tieferen Rate die Schuldtilgung rund acht Jahre später stattfindet.



Quelle: siehe Box 1, eigene Berechnungen

rück – wenn auch nur knapp. Der Kredit wird rund acht Jahre später getilgt als im Basismodell.

Auswirkungen des Beschäftigungsgrades

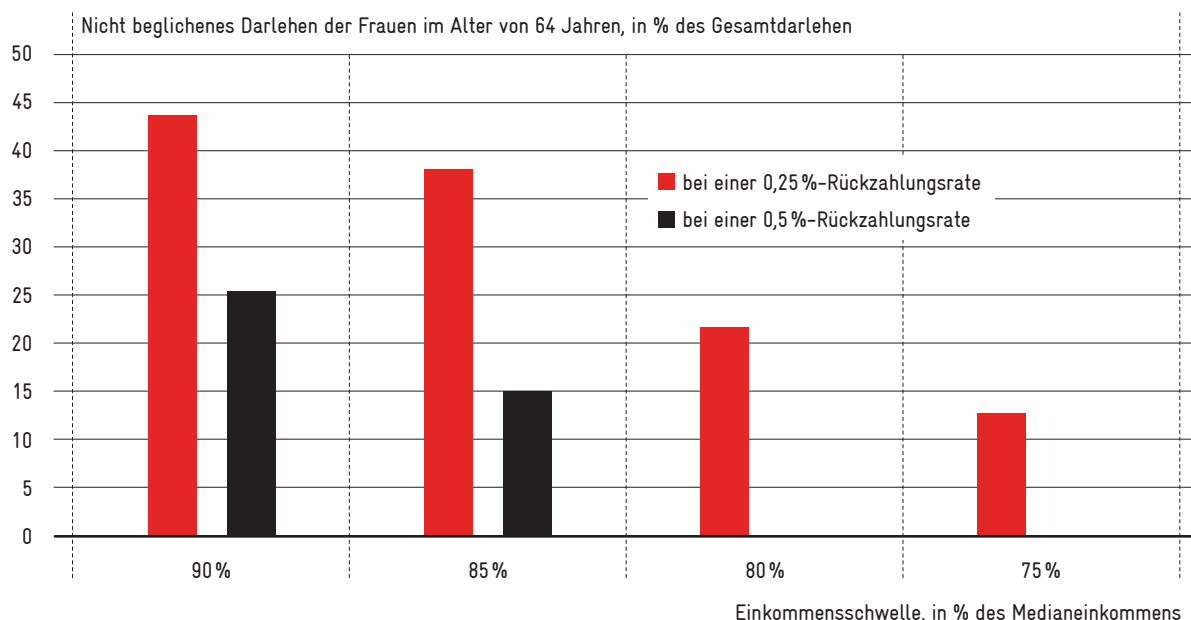
Wie aus den vorherigen Ergebnissen ersichtlich, lässt das Modell einige Pufferjahre zu, in denen die Erwerbstätigkeit ausfallen könnte (etwa aufgrund einer Elternzeit, Arbeitslosigkeit oder Weiterbildung), ohne das Ziel einer Rückzahlung des Darlehens bis zum Rentenalter zu gefährden. Auch eine gewisse Teilzeitbeschäftigung mit höherem Pensum wäre mit einer vollständigen Schuldentilgung – und dadurch mit der Bewahrung der fiskalischen Bildungsrendite – verträglich.

Um Angaben zum Rückzahlungsverhalten zu gewinnen, berechnen wir den Gegenwartswert der ausstehenden Schuld im Alter von 64, also kurz vor Erreichen des ordentlichen Pensionierungsalters, unter der Annahme eines altersspezifischen Beschäftigungsgrades. Konkret wird angenommen, dass der Beschäftigungsgrad über den Lebenszyklus dem in den Jahren 2010 bis 2020 beobachteten Beschäftigungsgrad von Erwerbstätigen mit Tertiärabschluss entspricht. Da die Arbeitspensen stark geschlechtsspezifisch sind, unterscheiden wir ferner zwischen Männern und Frauen. Zur Schätzung

Abbildung 4

Ein Teil des Darlehens bleibt bis zum Pensionsalter unbezahlt

Sind Frauen in geringerem Umfang erwerbstätig als Männer, bleibt bei ihnen mit 64 Jahren eine Restschuld übrig. Bei einer Rückzahlungsrate von 0,25% müsste die Einkommenschwelle markant gesenkt werden, damit der Grossteil des Darlehens zurückbezahlt wird. Bei einer Rückzahlungsrate von 0,5% kann das Darlehen bedeutend schneller zurückgezahlt werden.



Der universitäre Medianlohn wird mit dem Arbeitspensum der Frauen gewichtet.

Quelle: siehe Box 1 und BFS (2021b), eigene Berechnungen

des altersspezifischen Beschäftigungsgrades wurden die Daten der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (Sake) zwischen 2010 und 2020 ausgewertet. Der Beschäftigungsgrad der Männer mit Tertiärbildung zwischen 28 und 64 Jahren liegt nie unter 83 %, derjenige der Frauen erreicht ein lokales Minimum bei 41 Jahren (70 %) und 63 Jahren.

Abbildung 4 zeigt, dass bei Frauen, die das Medianeinkommen erzielen, im Modell mit einer 0,25 %-Rückzahlungsrate eine Restschuld im Umfang von ca. 40 % des Kredites ausstehend bleibt. Bei Männern hingegen wird weiterhin der gesamte Kredit zurückbezahlt. Eine vollständige Rückzahlung des Darlehens vor der Pensionierung beim Medianeinkommen ist erst dann gegeben, wenn die Rückzahlungsschwelle gesenkt wird, auf rund 70 % des Medianeinkommens (Bruttoeinkommen von 56 000 Fr. pro Jahr). Im Basis-Modell mit 0,5 % Rückzahlungsrate verringert sich die Restschuld der Frauen stark. Bei der 90 %-Einkommensschwelle bleiben noch rund 25 % des Kredits bestehen, und bei einer Einkommensschwelle von 80 % wird das gesamte Darlehen zurückgezahlt.

Weitere Verhaltensanpassungen

Nachgelagerte Studiengebühren wie das hier vorgeschlagene Modell erhöhen die Einkommenssteuerbelastung und verändern die relativen Kosten des Studiums. Insofern ist mit Verhaltensanpassungen zu rechnen. Unter anderem könnte die höhere Steuerbelastung einen negativen Effekt auf das Arbeitsangebot ausüben. So wäre es denkbar, dass Absolventen vollkommen auf eine bezahlte Erwerbstätigkeit verzichten, um einer Rückzahlung des Darlehens auszuweichen. Alternativ könnte das Rückzahlungsschema zu einer Reduktion des Pensums veranlassen, um die Steuerprogression zu brechen.

Die Schätzung dieser Verhaltensanpassungen sprengt den Rahmen dieser Publikation. Die (zugegeben wenigen) Studien, die diese Effekte im Ausland untersucht haben, konnten keine negative Auswirkung auf das Arbeitsangebot feststellen (Britton et al. 2019). So fand eine anspruchsvolle Auswertung von administrativen Daten für Grossbritannien keine Evidenz dafür, dass das dortige NSG-Modell das Erwerbsverhalten der Hochschulabsolventen negativ beeinflusst hätte (Britton und Gruber 2019).

Box 2

Weitere Lösungsmöglichkeiten

NSG stellen nur eine Lösung der Problematik von fiskalischen Bildungsrenditen dar. Hier seien noch einige – teils visionäre – Alternativen erwähnt.

Denkbar ist etwa ein steuerlich erleichtertes Sparen, eine Art «4. Säule» für Eltern, die explizit für die Aus- und Weiterbildung der Kinder verwendet werden kann.

Eine radikalere Alternative stellt die Idee eines Bildungskontos dar (Bischofberger et al. 2013). Jedes Kind – beispielsweise im Alter von 4 Jahren – erhielte dann einen (identischen) Betrag auf ein Bildungskonto gutgeschrieben. Aus diesem Konto könnten ausschliesslich zu definierende Bildungsleistungen finanziert werden, die nun kostenpflichtig wären. Die Preise würden durch die Bildungsanbieter festgesetzt. Damit würde von der Objekt- zur Subjektfinanzierung übergegangen. Die Mittel stammten aus den allgemeinen Haushalten der Staatsebenen. Der zentrale Unterschied zu den heutigen Verhältnissen bestünde darin, dass die Verfügungsmacht von den Anbietern zu den Nachfragern der Bildungsleistungen wechseln würde.

Der Problematik der fallenden Fiskalrendite aufgrund vermehrter Teilzeitarbeit könnte auch mit einer liberalen Form der Individualbesteuerung begegnet werden. Viele Paare entscheiden sich gegen zwei hohe Pensen, weil der Mehrertrag aufgrund der Steuerprogression nicht in ihrem eigenen Portemonnaie landet. Würden die steuerlichen Anreize anders gesetzt, könnte sich ein höheres Arbeitspensum einkommenstechnisch mehr lohnen.

5. Fazit

Der bisher geltende implizite Gesellschaftsvertrag, wonach Tertiärgebildete über das Steuersystem die von der Allgemeinheit getragenen Kosten ihrer Ausbildung zurückerstatten (und die Berufsbildung hingegen weitgehend selbstfinanziert ist), gerät ins Wanken. Angesichts der sinkenden fiskalischen Bildungsrendite ist früher oder später ein Systemwechsel fällig.

Insgesamt sind nachgelagerte Studiengebühren ein valides Mittel, um eine verursachergerechte Tilgung der Kosten von Hochschulbildung zu fördern. Die genaue Ausgestaltung muss allerdings wohlüberlegt sein. Der Vorschlag von Wolter und Wunsch bietet dafür eine Diskussionsbasis. Die administrative Komplexität, die rechtlichen Hürden und unerwünschten ökonomischen Nebeneffekte dürften aber hohe Hindernisse für eine praktische Umsetzung darstellen.

Die englischen und australischen Ansätze bieten hingegen erprobte, leichter umsetzbare Alternativen. Unsere Analyse zeigt, dass die Finanzierung auch bei verhältnismässig niedrigen Löhnen grundsätzlich gewährleistet bleibt. Die Problematik der Teilzeitpensen wird aber auch mit diesem vorgeschlagenen Modell nicht vollkommen gelöst. Jedoch steigt mit einer höheren Rückzahlrate die Wahrscheinlichkeit der vollständigen Tilgung des Darlehens, auch wenn Teilzeit gearbeitet wird. Das ist so lange der Fall, wie die Progression nicht überbordert.

Es muss stets abgewogen werden, inwiefern fiskalische Ausfälle politisch zu gewichten sind. Keines der besprochenen Systeme kommt vollkommen ohne eine direkte oder indirekte staatliche Unterstützung aus, ausser wenn die Gebühren im Voraus ausschliesslich privat getragen werden, d. h. ohne staatliche Beteiligung an den Kosten. Im Sinne der Chancengerechtigkeit kommt eine solche Lösung nicht in Frage.

Literatur

- Australian Government, Department of Education, Skills and Employment (2022a): Annual Report 2021–22.
- Australian Government, Taxation Office (2022b): HELP Statistics 2021–22.
- Barr, Nicholas, Chapman, Bruce, Dearden, und Lorraine Dynarski, Susan (2019): The US college loans system: Lessons from Australia and England. *Economics of Education Review*, 71, 32–48.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021a): Hochschulstatistik 2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021b): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (Sake).
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022a): Beschäftigungsgrad der Hochschulabsolvent/innen ein Jahr nach Studienabschluss.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022b): Kosten der universitären Hochschulen nach Fachbereich, Leistung, Kostenart und Hochschule.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022c): Öffentliche Bildungsausgaben.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022d): Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE) 2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022e): Standardisiertes Bruttoerwerbseinkommen der Hochschulabsolvent/innen fünf Jahre und ein Jahr nach Studienabschluss.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022f): Studierende an den universitären Hochschulen nach Jahr, Fachbereich, Studienstufe, Geschlecht und Hochschule – 1980–2021.
- Bischofberger, Alois, Cosandey, Jérôme, Müller-Jentsch, Daniel, Rühli, Lukas, Salvi, Marco, Schär, Markus, Schellenbauer, Patrik, Schwarz, Gerhard, und Walser, Rudolf (2013): Ideen für die Schweiz. 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen. *Avenir Suisse, NZZ Libro*.
- Bolton, Paul (2022): Student Loan Statistics, CBD 01079. House of Commons Library.
- Britton, Jack, van der Erve, Laura, und Higgins, Tim (2019): Income contingent student loan design. Lessons from around the world. *Economics of Education Review*, 71, 65–82.
- Britton, Jack W. und Gruber, Jonathan (2019): Do Income Contingent Student Loan Programs Distort Earnings? Evidence from the UK. *NBER Working Paper Series*, 25822.
- Cattaneo, Maria A., und Wolter, Stefan C. (2018): Ist Bildung eine rentable Investition? *Die Volkswirtschaft*, Februar.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2023): Steuerrechner.
- OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development. OECD (2017, 2022): Education at a Glance. OECD Indicators. OECD Publishing.
- Parliament of Australia (2023): Higher Education Loan Program (HELP) and other student loans: A quick guide.
- SBFI, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2023): Finanzierung der höheren Berufsbildung.
- Usher, Alex (2022): Cross-National Student Loan Repayment Comparisons. Higher Education Strategy Associates.
- Verband der Schweizer Studierendenschaften, VSS (2013): Positionspapier Studiengebühren.
- Waltmann, Ben (2022): Sweeping changes to student loans to hit tomorrow's lower-earning graduates. *Institute for Fiscal Studies (IFS)*.
- Wolter, Stefan C., Cattaneo, Maria A., Denzler, Stefan, Diem, Andrea, Hof, Stefanie, Meier, Ramona, und Oggenfuss, Chantal (2018): Bildungsbericht Schweiz 2018. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF).
- Wolter, Stefan C., und Wunsch, Conny (2021): Nachgelagerte Studiengebühren einführen. In: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* vom 24.12.2021.