



Aktueller Begriff

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Vorteilsausgleich und Studienfonds: Bildungsfinanzierung im Föderalstaat

Das System der Hochschulfinanzierung in Deutschland steht derzeit verstärkt in der Kritik. Unter den Namen Vorteilsausgleich und Studienfonds sind Modelle vorgeschlagen worden, die auf eine stärkere Nachfrageorientierung und eine veränderte föderale Aufgabenverteilung abzielen.

Hintergrund: Aspekte der Hochschulfinanzierung in Deutschland

Betrieb und Finanzierung der staatlichen Hochschulen sind in Deutschland Sache der Bundesländer. Alle 16 Länder unterhalten eigene Hochschulen. Deren Kapazitäten und Budgets unterscheiden sich jedoch erheblich. In manchen Ländern (z.B. in den Stadtstaaten) liegen die Studienplatzzahlen deutlich höher als der Bedarf für die eigenen Landeskinder, in anderen dagegen niedriger. Daraus ergeben sich Wanderungsbewegungen der Studierenden, die im gegenwärtigen System auch finanzielle Ungleichgewichte zur Folge haben können: Die Kosten der Investition in Hochschulbildung werden bisher von dem Land getragen, in dem die jeweilige Hochschule ihren Sitz hat. Den späteren Ertrag in Form von qualifizierten Arbeitskräften und höheren Steuereinnahmen ernten hingegen primär diejenigen Länder, in denen die Absolventen eine Arbeit aufnehmen. Diese Form des „föderalen Brain-Drains“ wird vielfach für problematisch gehalten, auch weil sie bestimmte Anreize setzt: Gegenwärtig wäre es für jedes Bundesland finanziell vorteilhaft, möglichst wenig eigenes Geld in Hochschulbildung zu investieren und darauf zu vertrauen, dass andere einen größeren Anteil übernehmen. In der Summe kann dies dazu führen, dass insgesamt zu wenig in die Hochschulen investiert wird („Trittbrettfahrer-Problematik“).

Im Rahmen der Einführung von Studiengebühren in Deutschland kommt ein weiterer Aspekt hinzu. Bisher haben sieben Bundesländer beschlossen, Gebühren zu erheben, während neun am gebührenfreien Studium festhalten. Letztere befürchten, zum bevorzugten Ziel von studierenden „Gebührenflüchtlingen“ zu werden. Um eine Überlastung ihrer Hochschulen zu vermeiden, könnten sie sich langfristig gezwungen sehen, gegen ihren Willen auch selbst Gebühren einzuführen.

Lösungen dieser Probleme sehen viele darin, die Hochschulfinanzierung stärker in Richtung „Verursacherprinzip“ umzugestalten. Von den vorgeschlagenen Modellen erhoffen sich deren Autoren, dass sie finanzielle Ungleichgewichte vermeiden und Anreize für eine bedarfsgerechte Steigerung der gesamten Hochschulfinanzierung setzen. Gleichzeitig sollen sie die Mobilität der Studierenden garantieren und die Entscheidungsfreiheit der einzelnen Länder in Hochschulfragen sichern, indem sie die stabile Koexistenz von Ländern mit und ohne Studiengebühren ermöglichen.

Vorteilsausgleich und ähnliche Modelle

Das gemeinsame Prinzip vieler Modelle liegt darin, dass jedes Bundesland die Kosten der Hochschulausbildung „seiner“ Schulabgänger übernimmt, egal wo diese ein Studium aufnehmen („Geld folgt Student“). Besuchen mehr Abiturienten eines Bundeslandes die Hochschulen eines anderen als umgekehrt, so wird dies durch Transfers zwischen den Landeshaushalten ausgeglichen.

Modelle dieser Art wurden u.a. vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und dem Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) vorgeschlagen. Besonders bekannt wurde das „Vorteilsausgleichsmodell“, das vom damaligen rheinland-pfälzischen Wissenschaftsminister J. Zöllner (SPD) in die Diskussion gebracht und vom sächsischen Ministerpräsidenten G. Milbradt (CDU) unterstützt wurde. Es folgt dem Vorbild der Schweiz. Die „Interkantonale Universitätsvereinbarung“ von 1997, der alle 26 Schweizer Kantone beigetreten sind, sieht jährliche Ausgleichszahlungen

vor, die in ihrer Höhe pro Studierenden nach drei Fächergruppen gestaffelt sind (Geistes- und Sozialwiss.: ca. 10.000 SFr, Natur- und Ingenieurwiss.: ca. 20.000 SFr, Medizin: 46.000 SFr). Der Vorschlag eines Vorteilsausgleichs sieht vor, die Kosten eines Studienplatzes in Deutschland an den Personal- und Sachkosten der Hochschulen zu bemessen. Ausgleichszahlungen sollen zunächst pauschal, später aber auch differenziert nach Fächern vorgenommen werden. Dem Bund fiele die Rolle zu, die Kosten für ausländische Studierende zu übernehmen.

Studienfonds

Gemäß dem Studienfonds-Modell gründen Bund und Länder einen Fonds, aus dem Studien-Gutscheine finanziert werden (Hönigsberger/Kuckert 2004). Diese werden an Schulabgänger ausgegeben, die sie an einer Hochschule ihrer Wahl einlösen können. Die Hochschulen erhalten den entsprechenden Kostenanteil dann aus dem Fonds ausgezahlt. Überschreiten Studierende die Regelstudienzeit, so müssen sie evtl. zusätzliche Anteile privat finanzieren.

Die nötigen Einzahlungen in den Fonds werden nach einem Schlüssel auf die Bundesländer verteilt, der sich an der jeweiligen Einwohnerzahl, dem Steueraufkommen und/oder der Wirtschaftskraft orientiert. Ein mögliches Vorbild ist der Königsteiner Schlüssel, der heute für die Forschungsfinanzierung verwendet wird. Zuzahlungen des Bundes in den Fonds, etwa für ausländische Studierende, wären erwünscht. Der Fonds soll durch eine „Stiftung für gute und innovative Lehre“ flankiert werden, die Fördermittel für entsprechende Anstrengungen der Hochschulen vergibt.

Argumente

Beide Modelle haben ähnliche Effekte: Durch finanziellen Ausgleich zwischen den Bundesländern wird ein Mechanismus geschaffen, der einen „Wettlauf nach unten“ in der Hochschulbildung verhindern kann. Die Länder erhalten Anreize, ihre eigenen Studienplatzkapazitäten bedarfsgerecht auszuweiten. Auch die Hochschulen erhalten Anreize, durch gute Lehre in einen Wettbewerb um Studierende zu treten und sich an deren Wünschen auszurichten („Nachfrageorientierung“).

Kritik richtet sich bei beiden Modellen zunächst darauf, dass sie einen hohen Verwaltungsaufwand bedeuten würden und generell zu kompliziert seien. Am Vorteilsausgleichsmodell wird bemängelt, es könne möglicherweise bewirken, dass ostdeutsche Bundesländer, die bereits unter der Abwanderung junger und qualifizierter Bevölkerungsschichten leiden, diesen zusätzlich Geld folgen lassen müssten.

Fraglich ist auch, ob der Ort des Schulbesuchs das optimale Kriterium für die Zahlungspflicht eines Bundeslandes wäre. Zahlt der Hochschulabsolvent später in einem dritten Bundesland Steuern, so profitiert primär dieses – und nicht sein Herkunftsland – vom fiskalischen Ertrag seines Studiums. Eine alternative Form eines Vorteilsausgleichs, der sich am Bedarf der einzelnen Bundesländer an akademisch qualifizierten Arbeitskräften orientiert, erscheint denkbar, wenn auch komplizierter.

Aus föderalstaatlicher Sicht wird gegen einen zweckgebundenen Finanzausgleich eingewandt, dass eine angemessene Kompensation für die unterschiedlichen Steuereinnahmen der Länder bereits mit dem allgemeinen Länderfinanzausgleich realisiert sei. So erhalte das Sitzland einer Hochschule erhebliche Zahlungen, sobald ein Studierender seinen Wohnsitz an den Hochschulort verlegt. Dieses Argument geht allerdings weder auf die Nachfrageorientierung noch auf die Anreizmechanismen ein, die sich allein aus einem zweckgebundenen Ausgleich ergeben könnten.

Ausblick

Rechtlich umgesetzt werden könnten die genannten Vorschläge etwa durch einen Staatsvertrag zwischen den Bundesländern, dem auch der Bund beitrifft. Zur Einführung könnten die Modelle zunächst nur auf Studienanfänger angewendet und nach und nach ausgeweitet werden.

Eine ähnliche Sachlage zeichnet sich auch auf europäischer Ebene ab: Die Prinzipien der Freizügigkeit und der Nicht-Diskriminierung, verbunden mit einer steigenden Mobilität der Studierenden, können auch in der EU zu Ungleichgewichten in der Hochschulfinanzierung führen, so dass auch hier langfristig ein Vorteilsausgleich zwischen den Mitgliedstaaten sinnvoll sein könnte.

Quellen und Literatur

- J. Zöllner (2005) Studienplatzfinanzierung durch Vorteilsausgleich: www.mwwfk.rlp.de/downloads/vorteilsausgleich.pdf
- Hönigsberger, H.; Kuckert, B. (2004). Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft: http://www.boell.de/downloads/bildung/Konzept_Hochschulfinanzierung_Wissensgesellschaft.pdf
- IW – Institut der deutschen Wirtschaft (2006). Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung. Köln, Dez. 2006.
- BDI (2005). Durch Finanzierung im Wettbewerb zu einer eigenverantwortlichen Hochschul- und Forschungslandschaft.
- Schweiz - Interkantonale Universitätsvereinbarung (1997): <http://www.admin.ch/ch/d/as/1999/1503.pdf>

Verfasser: Dr. Daniel Lübbert, Fachbereich WD8 - Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung