

Konegen-Grenier, Christiane; Plünnecke, Axel; Tröger, Michael

**Research Report**

## Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung: Gutscheine sorgen für Effizienz

IW-Analysen, No. 29

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Konegen-Grenier, Christiane; Plünnecke, Axel; Tröger, Michael (2007) : Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung: Gutscheine sorgen für Effizienz, IW-Analysen, No. 29, ISBN 978-3-602-14763-2, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181790>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Christiane Konegen-Grenier / Axel Plünnecke /  
Michael Tröger

# Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung

Gutscheine sorgen für Effizienz

# Analysen

Forschungsberichte  
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Christiane Konegen-Grenier / Axel Plünnecke /  
Michael Tröger

## Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung

Gutscheine sorgen für Effizienz

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14763-2

Diese Analyse wurde im Auftrag der Credit Suisse und des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. erstellt.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2007 Deutscher Instituts-Verlag GmbH  
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln  
Postfach 51 06 70, 50942 Köln  
Telefon 0221 4981-452  
Fax 0221 4981-445  
[div@iwkoeln.de](mailto:div@iwkoeln.de)  
[www.divkoeln.de](http://www.divkoeln.de)

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	5
<b>2</b>	<b>Problemstellung</b>	6
2.1	Fehlende Nachfragesteuerung und Ineffizienzprobleme	6
2.2	Das Problem der regionalen Spillover im föderalen System	10
<b>3</b>	<b>Der Reformbedarf</b>	15
3.1	Bisherige Reformen im bestehenden System	15
3.1.1	Grundzüge der kameralistischen Hochschulfinanzierung	16
3.1.2	Das Modell des New Public Management	18
3.2	Notwendige Reformen zur Stärkung der Nachfragesteuerung	20
3.2.1	Nachfrageorientierung der privaten Hochschulfinanzierung	21
3.2.2	Nachfrageorientierte öffentliche Hochschulfinanzierung	24
3.3	Nachfrageorientierte öffentliche Hochschulfinanzierung in Deutschland	26
3.3.1	Das Modell von CHE und Stifterverband (1999)	27
3.3.2	Das StudienCredit-Modell aus Baden-Württemberg (2003)	28
3.3.3	Das Modell der Heinrich-Böll-Stiftung (2004)	30
3.3.4	Das Studienkontenmodell in Rheinland-Pfalz (2004)	32
3.3.5	Das Modell des BDI (2005)	34
3.3.6	Das Modell eines Vorteilsausgleichs zur Studienfinanzierung (2006)	36
3.3.7	Einschätzung der bisherigen Modelle	37
3.4	Konsequenzen für die Konzeption eines Gutscheinmodells	38
<b>4</b>	<b>Die Elemente eines Gutscheinmodells</b>	39
4.1	Theoretische Grundlagen	39
4.1.1	Bildungsökonomische Grundlagen	40
4.1.2	Ziele und Wirkungen von Gutscheinen	43
4.1.3	Hochschulpolitische Rahmenbedingungen	45
4.2	Merkmale eines Gutscheinmodells	49
4.2.1	Transferhöhe	49
4.2.2	Empfängerkreis	54
4.2.3	Zweckbindung und Erweiterungsoptionen	58
4.2.4	Transferart	60
4.2.5	Anbieter	61

4.2.6	Unterstützungssysteme	63
4.2.7	Kontrollinstanzen und Administration	68
4.2.8	Finanzierung	69
4.3	Konsequenzen für die Ausgestaltung eines Gutscheinmodells	71
<b>5</b>	<b>Das IW-Modell und seine ökonomischen Wirkungen</b>	<b>74</b>
5.1	Das IW-Modell	74
5.2	Anreizwirkungen des IW-Modells	75
5.2.1	Anreizwirkungen aus Sicht der Landes- und Kommunalpolitik	76
5.2.2	Anreizwirkungen aus Sicht der Hochschulen	79
5.2.3	Anreizwirkungen aus Sicht der Studierenden	80
5.3	Voraussichtliche Kosten und Nutzen der Gutscheine	80
5.4	Komponenten einer zukünftigen Hochschulfinanzierung	81
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>83</b>
	<b>Literatur</b>	<b>87</b>
	<b>Kurzdarstellung / Abstract</b>	<b>94</b>
	<b>Die Autoren</b>	<b>95</b>

# 1

## Einleitung

Ein Studium in Deutschland dauert zu lange und ist zu teuer. Die durchschnittliche Studienzeit liegt an Fachhochschulen um durchschnittlich fast zwei Semester und an Universitäten um rund drei Semester über der Regelstudienzeit. Die akademischen Überstunden sind kostspielig: Dem Arbeitsmarkt entgeht dadurch für ein bis zwei Jahre Wertschöpfung hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Dazu kommen hohe Kosten an den Universitäten und hohe Abbrecherquoten. Insgesamt führt dies dazu, dass Deutschland mit die teuersten Hochschulabsolventen der OECD aufweist und pro Absolvent rund 50 Prozent mehr ausgibt als der OECD-Durchschnitt (OECD, 2006).

Die Studiendauer ist nicht das einzige Problem der deutschen Akademikerausbildung. Die Hochschulfinanzierung berücksichtigt den innerdeutschen Braindrain – die Abwanderung der Hochqualifizierten – nur ungenügend. So bilden zurzeit Berlin, Hamburg und Bremen deutlich über den eigenen Bedarf hinaus aus. Auch in den neuen Ländern steigt die Ausbildungsleistung, obwohl durch Abwanderung die Zahl der Akademiker in der Wohnbevölkerung abnimmt. Ländern und Hochschulen fehlt aber der Anreiz, Studienkapazitäten aufzubauen, da sie nicht für Studienabsolventen entschädigt werden, die das Bundesland verlassen. Bisher finanzieren die Bundesländer ihre Hochschulen fast ausschließlich aus eigenen Mitteln. Es besteht dabei eher der Anreiz, sich die Kosten zu sparen und auf Zuwanderung von Akademikern aus anderen Ländern zu bauen. Wandert nämlich ein Akademiker nach dem Studium in ein anderes Land ab, so kann das sogar zu einem Rückgang der Einnahmen im Bundesland führen.

Aus ökonomischer Perspektive ist daher zu fragen, wie durch eine Änderung der Hochschulfinanzierung hierzulande Anreize zu einem zügigeren Studium und zu mehr Effizienz in den Abläufen der Hochschulen geschaffen werden können. Ferner ist zu fragen, wie durch ein geeignetes Finanzierungsassignment Anreize für die Länder entstehen können, verstärkt in Hochschulausbildung zu investieren.

Zur Beantwortung dieser zwei zentralen Fragen werden zunächst in Kapitel 2 die Effizienzprobleme der gegenwärtigen Hochschulausbildung skizziert. Danach folgt in Kapitel 3 eine kurze Darstellung des Reformbedarfs, wobei zunächst die bisherigen Reformen im Rahmen des New Public Management beschrieben werden. Danach werden Reformvorschläge zur Stärkung der Nachfrageorientierung kurz vorgestellt. Kapitel 4 beschreibt die theoretischen Grundlagen eines

Gutscheinmodells zur Stärkung der Nachfrageorientierung und diskutiert die Elemente des IW-Gutscheinmodells. In Kapitel 5 werden die Wirkungen dieses Modells auf die Anreizstruktur von Hochschulen und Ländern sowie die Verteilungswirkungen bei aktuellen Studierendenzahlen beschrieben. Kapitel 6 fasst die Ergebnisse zusammen.

## 2

## Problemstellung

### 2.1 Fehlende Nachfragesteuerung und Ineffizienzprobleme

Die gegenwärtige rechtliche und finanzwirtschaftliche Regulierung des deutschen Hochschulsystems schafft für Hochschullehrer Handlungsspielräume, ihre eigenen Interessen stärker zu berücksichtigen als die der Studierenden. Finanziert wird die Institution als Ganzes durch ein mehr oder weniger flexibles staatliches Budget, in dem die Personalausgaben mit einem Anteil von 71 Prozent deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 65 Prozent liegen (OECD, 2006, 289). Da Hochschullehrer in der Regel Lebenszeitbeamte sind, ist dieser Budgetanteil wenig flexibel. Der Anteil der öffentlichen Mittel, der nach Anzahl der Studierenden oder Absolventen vergeben wird, ist dagegen vergleichsweise klein. Im Rahmen der öffentlichen Angebotsfinanzierung richtet sich die Mittelverteilung in den Hochschulen eher nach internen Interessenkonstellationen oder auch nach externen, politisch motivierten Zielvorgaben als nach der Nachfragestruktur der Studierenden (Blankart et al., 2005, 95). Darüber hinaus ist das Streben nach Anerkennung und Reputation innerhalb der jeweiligen Scientific Community einer Fachdisziplin für den einzelnen Hochschullehrer ein wirkungsstarker Handlungsanreiz (Henkel, 1997, 134 ff.; Schröder, 2003, 74). Hinzu kommt, dass sich aus der gegenwärtigen Interpretation der Wissenschaftsfreiheit große Handlungsspielräume für Hochschullehrer ableiten lassen. Dies veranlasst Experten zu der Auffassung, eher von einer Autonomie der Professoren als von einer Autonomie der Hochschulen zu sprechen (Mayer, 2003, 613). Der Hypothese, dass in der Lehre eher ein „Minimum als ein Maximum“ (Pies, 2000, 221) geleistet wird, kann mit Blick auf etliche Effizienzmängel – wie im Folgenden aufgezeigt – zugestimmt werden.

So gibt ein Prüfbericht des Landesrechnungshofs Baden-Württemberg Hinweise darauf, dass die Lehrverpflichtungen nicht erfüllt werden. Festgestellt wurde an ausgewählten Universitäten in Baden-Württemberg, dass je nach Fakultät zwischen 23 und 63 Prozent der Professoren ihre gesetzlich vorgeschriebene Lehrverpflichtung nicht voll erfüllt hatten (Rechnungshof Baden-Württemberg, 2005, 238). Effizienzreserven werden darüber hinaus sichtbar, wenn man die Nebentätigkeiten der Professoren überprüft, wie dies der baden-württembergische Landesrechnungshof in Stichproben durchgeführt hat. So wurde unter anderem festgestellt, dass zu umfangreiche oder nicht genehmigungsfähige Nebentätigkeiten ausgeführt wurden, Dienstaufgaben in vergütete Nebentätigkeiten umgewidmet und Deputatsermäßigungen für Nebentätigkeiten gewährt wurden (Rechnungshof Baden-Württemberg, 2005, 232 ff.).

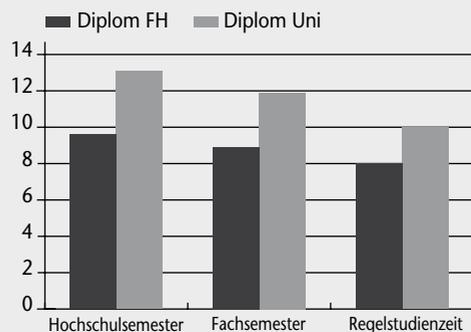
Auf zum Teil mangelndes Engagement in der Lehre deuten auch die Befunde des im Auftrag des Bundesbildungsministeriums durchgeführten Studierenden-surveys hin. Danach fordern 61 Prozent der Studierenden an Universitäten und 55 Prozent der Studierenden an Fachhochschulen bessere Lehrangebote. Vermisst werden von jeweils rund der Hälfte der Studierenden stärkere Kooperationen zwischen Hochschulen und Wirtschaft, hochschuldidaktische Reformen, Innovationen sowie eine inhaltliche Reform beziehungsweise eine „Entrümpelung“ der Studiengänge (BMBF, 2005, 57).

Diese Gestaltungsmängel dürften neben anderen Faktoren mitverantwortlich sein für die seit Jahren feststellbaren Ineffizienzen in der Hochschulausbildung: So brechen an Universitäten 26 Prozent das Studium ab, weitere 13 Prozent wechseln das Fach (Heublein et al., 2005, 25). An den Fachhochschulen finden sich ganze 22 Prozent Studienabbrecher und 4 Prozent Fachwechsler. Die Studienzeiten liegen nach wie vor (Stand: 2005) mit 13,1 Hochschulsemestern an Universitäten und 9,6 Hochschulsemestern an Fachhochschulen deutlich über den Regelstudienzeiten von zehn Semestern an den Universitäten und acht an den Fachhochschulen (Abbildung 1).

## Studiendauer an Universitäten und Fachhochschulen

Abbildung 1

in Semestern im Jahr 2005



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2006a; Hochschulrektorenkonferenz

Durch Verzögerungen im Studienablauf steigen die Studienzeiten im Durchschnitt um etwa ein Semester an Fachhochschulen und etwa zwei Semester an Universitäten. Daneben führt das Wechseln von Fächern dazu, dass Studierende länger an Hochschulen eingeschrieben sind, als sie für das Studium ihres Fachs benötigen. Bei mehr als 220.000 Hochschulabsolventen im Jahr 2005 und einer durchschnittlichen Verzögerung von etwa 2,3 Semestern beträgt der gesamte ökonomische Verlust damit auf Basis eigener Berechnungen über 7 Milliarden Euro an Wertschöpfung.<sup>1</sup>

Neben den Ineffizienzen bei der Ausbildung von Hochschulabsolventen besteht ein weiteres Problem in den steigenden Studierendenzahlen, die für das kommende Jahrzehnt zu erwarten sind. Aufgrund doppelter Abiturientenjahrgänge in einigen Bundesländern erwartet die Kultusministerkonferenz einen deutlichen Anstieg der Studierendenzahlen. Je nachdem, wie hoch der Anteil Studierwilliger unter den Abiturienten ausfällt, wird die Zahl der Studierenden in den Jahren 2012 bis 2014 von nun knapp zwei Millionen auf 2,5 bis 2,7 Millionen ansteigen. Infolge der demografischen Entwicklung wird bis 2020 dann mit einem Rückgang auf

2,3 bis 2,5 Millionen gerechnet (Kultusministerkonferenz, 2005, 6).

Bereits jetzt ist die finanzielle Basis für die Hochschulausbildung im internationalen Vergleich in Teilen unterdurchschnittlich. Zwar liegt Deutschland bei den Gesamtausgaben, vor allem, wenn nur die öffentlichen Ausgaben betrachtet werden, über dem OECD-Durchschnitt (vgl. Tabelle 1), das Bild ändert sich jedoch, wenn nur die Lehre betrachtet wird: Hier liegen die Ausgaben unter dem Durchschnitt.

<b>Ausgaben im Tertiärbereich</b>		Tabelle 1
in US-Dollar-KKP <sup>1</sup> im Jahr 2003		
	Deutschland	OECD-Durchschnitt <sup>2</sup>
Gesamtausgaben pro Studierenden	11.594	11.254
Öffentliche Ausgaben pro Studierenden	10.098	8.590
Anteil der privaten Ausgaben an allen Hochschulausgaben in Prozent	12,9	23,6
Jährliche öffentliche und private Ausgaben pro Studierenden für eigentliche Bildungsdienstleistungen <sup>3</sup>	6.718	7.774
Jährliche öffentliche Ausgaben pro Studierenden für eigentliche Bildungsdienstleistungen <sup>4</sup>	5.851	5.939

<sup>1</sup> KKP: Kaufkraftparitäten sind Währungsumrechnungskurse, welche die Kaufkraft verschiedener Währungen ausgleichen; weitere Erläuterungen siehe OECD, 2006, 487;  
<sup>2</sup> Ländermittel nach OECD-Definition;  
<sup>3</sup> Eigentliche Bildungsdienstleistungen: Gesamtausgaben für Bildungseinrichtungen abzüglich der Aufwendungen für FuE und der zusätzlichen Dienstleistungen wie Mensen, Wohnheime, Gesundheitsdienste;  
<sup>4</sup> Eigene Berechnungen aus Indikator B3.2, Indikator B6.1, Indikator B6.2 und Indikator B1.3.  
 Quelle: OECD, 2006

<sup>1</sup> Auf Basis einer eigenen SOEP-Berechnung liegt das durchschnittliche Jahreseinkommen aller Hochschulabsolventen (inklusive der Arbeitslosen und Teilzeitbeschäftigten) im Alter von 28 bis 30 Jahren bei rund 28.000 Euro.

Dieser Rückstand ist dem geringen Anteil an privaten Mitteln geschuldet, der in Deutschland nur gut halb so hoch ausfällt wie im Durchschnitt der OECD. Aber selbst wenn nur die öffentlichen Ausgaben für die Lehre berücksichtigt werden, liegt Deutschland knapp unter dem internationalen Durchschnitt. Dieser Abstand vergrößert sich noch, wenn man in den Vergleich nur Länder mit ähnlicher Wirtschaftskraft einbezieht (Tabelle 2). Es zeigt sich, dass andere Länder nicht nur mehr private Mittel aufbringen, sondern auch bei den öffentlichen Ausgaben für eine bessere finanzielle Basis der Hochschullehre sorgen.

Bei diesem Vergleich muss allerdings mitbedacht werden, dass in einem Land ohne Studiengebühren ein Teil der Studierenden den Studentenstatus innehat, ohne die Hochschulen aktiv in Anspruch zu nehmen. Die finanzielle Ausstattung pro Studierenden dürfte damit im internationalen Vergleich leicht unterzeichnet sein.

Für den zu erwartenden Anstieg der Studierendenzahlen sind nicht nur die laufenden Ausgaben ein Problem. Überdies kommen auch seit Jahren bestehende Infrastrukturmängel zum Tragen: Gemessen an den Raumkapazitäten sind sowohl die Universitäten mit einer Auslastung von durchschnittlich 156 Prozent sowie die Fachhochschulen mit durchschnittlich 178 Prozent deutlich überfüllt. Seit 1993 empfiehlt der Wissenschaftsrat, rund 180.000 Studienplätze neu zu schaffen (Wissenschaftsrat, 2005, 49). Die Finanzierungsentscheidungen gingen jedoch nicht in diese Richtung. Bereinigt um die gestiegenen Studierendenzahlen ist der Anteil der Ausgaben für die Hochschulen nach nationalen Abgrenzungskriterien seit den siebziger Jahren von 1 Prozent auf 0,5 Prozent des BIP zurückgegangen (Deutsche Bundesbank, 2003, 63).<sup>2</sup>

## Öffentliche Ausgaben pro Studierenden im Tertiärbereich für eigentliche Bildungsdienstleistungen

Tabelle 2

in US-Dollar-KKP im Jahr 2003

Dänemark	9.854
Kanada	8.849
USA	8.362
Österreich	7.458
Schweden	7.367
Finnland	7.236
Belgien	6.695
Niederlande	6.551
Vereinigtes Königreich	6.409
Irland	6.053
<b>Deutschland</b>	<b>5.851</b>
Frankreich	5.454
Spanien	5.047
Italien	3.875
Australien	3.020

Für die Schweiz fehlt die Angabe über eigentliche Bildungsdienstleistungen.

Quellen: OECD, 2006, 212 und 248; eigene Berechnungen aus Indikator B1.1c und Indikator B3.2b

<sup>2</sup> Ein Teil dieses Rückgangs ist darauf zurückzuführen, dass die Zunahme der Studierendenzahlen vor allem in eher kostengünstigen Fächern stattgefunden hat.

In Anbetracht dieser geringen Finanzausstattungsbasis der Lehre wird zumindest ein punktueller öffentlicher Zuschuss dringend notwendig sein. Bei jährlichen öffentlichen Ausgaben von gegenwärtig 5.800 KKP-Dollar pro Studierenden für den laufenden Betrieb wird sich für die Jahre zwischen 2012 und 2014 aufgrund der Doppeljahrgänge – unter sonst gleichen Bedingungen – ein rechnerischer Bedarf zwischen 2,9 und 4 Milliarden KKP-Dollar ergeben. Zwar sind durch den vorwiegenden Ausbau von Kurzzeitstudiengängen Einsparungen möglich, gleichzeitig erfordern die neuen Bachelorstudiengänge jedoch eine bessere Ausstattungsqualität. Beträge in dieser Größenordnung werden aufgrund der Haushaltslage durch öffentliche Mittel nicht zu decken sein. Die steigenden Studierendenzahlen sind daher der gegebene Anlass, eine Ausweitung des im internationalen Vergleich geringen privaten Anteils bei der Studienfinanzierung auf den Weg zu bringen. In der Lehre sind daher Studiengebühren in allen Bundesländern erforderlich. Sie müssen mit einem bundesweiten Stipendien- und Darlehenssystem verbunden werden (siehe dazu Kapitel 4). Gleichzeitig muss durch eine effizientere Gestaltung der Finanzierungsstrukturen gewährleistet werden, dass die im deutschen Hochschulsystem ohnehin knappen Mittel für die Lehre auch zielorientiert eingesetzt werden.

## **2.2 Das Problem der regionalen Spillover im föderalen System**

Im Rahmen der Föderalismusreform wurde eine Kompetenzerweiterung der Länder im Bereich der Hochschulausbildung vereinbart. Die Bundesländer sind künftig nicht nur alleinverantwortlich für den Hochschulausbau. Sie können darüber hinaus auch den Hochschulzugang in Eigenregie regeln.<sup>3</sup> Ausschlaggebend für das landesindividuelle Bildungsangebot im Hochschulwesen bleibt jedoch – wie schon in der Vergangenheit – auch weiterhin die jeweilige öffentliche Budgetrestriktion. Seit Jahren befinden sich die öffentlichen Haushalte der ost- und westdeutschen Bundesländer in einer angespannten Lage. Dadurch sind die politischen Entscheidungsträger der einzelnen Bundesländer immer mehr mit der schwierigen Entscheidung konfrontiert, welchen Budgetanteil sie für den Bereich der Hochschulausbildung junger Menschen bereitstellen. Schließlich wird damit auch festgelegt, dass ein gewisser Teil des öffentlichen Budgets für andere öffentliche Aufgaben nicht mehr zur Verfügung steht. Hinzu kommt, dass gerade in Zeiten angespannter Haushaltslage die politischen Entscheidungsträger einen Ressourceneinsatz im Hochschulbereich vor den in ihrem Hoheitsgebiet

---

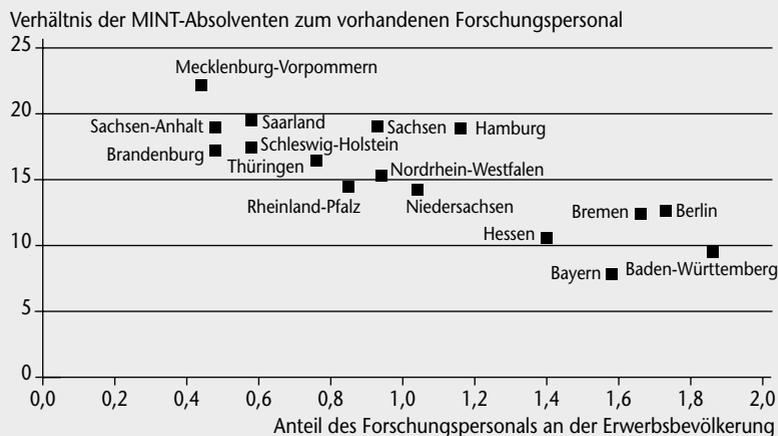
<sup>3</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Reformmaßnahmen sowie deren ökonomische Beurteilung siehe Stettes, 2007.

In Deutschland gibt es eine ausgeprägte Mobilität der Hochschulabsolventen im Anschluss an das Studium. Wie erste empirische Studien zeigen, liegen häufig Ausbildungs- und späterer Arbeitsort nicht am selben Platz. Neben der Abwanderung von Hochschulabsolventen ins Ausland kommt es insbesondere zu Wanderungsbewegungen zwischen den Bundesländern. Dieser innerdeutsche Braindrain zeigt sich beispielsweise anhand der Entwicklung der Akademikerersatzquote (Stettes, 2007). Wird die Zahl der Hochschulabsolventen in einem Jahr in Relation zu der Zahl der sich im erwerbsfähigen Alter befindlichen Akademiker in der Bevölkerung gesetzt, so ergeben sich je nach Bundesland positive oder negative Entwicklungen. Zwischen 1998 und 2003 verzeichneten die süddeutschen Bundesländer Baden-Württemberg (+5,3 Prozent), Bayern (+2,7 Prozent) und Hessen (+6,8 Prozent) deutliche Zuwächse bei der Zahl der Akademiker im erwerbsfähigen Alter, während im gleichen Zeitraum die Zahl der Hochschulabsolventen abnahm. Genau spiegelverkehrt verlief die Entwicklung in den meisten ostdeutschen Bundesländern. In Mecklenburg-Vorpommern (-6,6 Prozent), Sachsen (-2,0 Prozent), Sachsen-Anhalt (-16,4 Prozent) und Thüringen (-7,1 Prozent) ist die Zahl der Akademiker im erwerbsfähigen Alter deutlich gesunken, obwohl die Zahl der Hochschulabsolventen in diesen Ländern deutlich gesteigert werden konnte. Dass es erhebliche Wanderungen hoch qualifizierter Personen von Ost- nach Westdeutschland und dort insbesondere in die südlichen Bundesländer gibt, zeigt sich auch an den Ersatzquoten beim Forschungspersonal (Stettes, 2007). So schwankt das Verhältnis der MINT-Absolventen (Absolventen der Studienfachrichtungen Mathematik, Informatik, Natur- und Technikwissenschaften) eines Jahrgangs zur Anzahl der Beschäftigten in der Forschung zwischen den Bundesländern mitunter beträchtlich (Abbildung 2). Es existiert dabei ein signifikant negativer Zusammenhang zwischen der Höhe der Ersatzquote und der Bedeutung des Forschungsstandorts (gemessen an der Zahl der Beschäftigten in der Forschung), aber auch der Patente im Verhältnis zu der Erwerbsbevölkerung. Somit scheinen bereits heute die forschungsintensiven Standorte auf die Zuwanderung Hochqualifizierter angewiesen zu sein.

## Innerdeutscher Braindrain 2002/2003

Abbildung 2

Angaben in Prozent



Quelle: Stettes, 2007, 119

## Akademikernachwuchs nach Bundesländern

Abbildung 3

Studierende pro 1.000 Akademiker im erwerbsfähigen Alter

Bremen	823
Saarland	403
Hamburg	361
Nordrhein-Westfalen	345
Rheinland-Pfalz	332
Sachsen-Anhalt	322
Berlin	313
Mecklenburg-Vorpommern	306
Sachsen	301
<b>Bund</b>	<b>300</b>
Thüringen	285
Niedersachsen	279
Hessen	274
Baden-Württemberg	273
Bayern	266
Schleswig-Holstein	232
Brandenburg	201

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Eigene Zusammenstellung

Auch bei der Betrachtung des Wohnlandprinzips gibt es zwischen den Ländern deutliche Unterschiede, die auf einen innerdeutschen Braindrain nach dem Studium schließen lassen.

Bezogen auf die Zahl der im jeweiligen Bundesland lebenden Akademiker im erwerbsfähigen Alter haben insbesondere Bremen, das Saarland, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie Sachsen-Anhalt viele Studierende an den Hochschulen. Brandenburg, Schleswig-Holstein, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen bieten hingegen relativ wenige Studienplätze an (Abbildung 3). In diesen Ländern dürfte damit die akademische Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter die eigene Ausbildung auch zu einem Prozentsatz an Hochschulen anderer Länder genossen haben.

ansässigen Bürgern rechtfertigen müssen. Folglich spielen immer mehr Nutzen-Kosten-Erwägungen – wie die jüngste Debatte um die Hochschulfinanzierung zeigt – bei den politischen Entscheidungsträgern eine Rolle.

Bei einer Bildungsinvestition fallen die Aufwendungen und Erträge in der Regel nicht nur zeitlich auseinander. Zugleich kommt es aus unterschiedlichen Gründen und nicht zuletzt durch den innerdeutschen Braindrain (Übersicht 1) dazu, dass die durch Hochschulabsolventen bewirkten Erträge in Form von beispielsweise höherer Wertschöpfung, größeren Einkommen und wachsenden Steuereinnahmen teilweise oder auch ganz in anderen Regionen realisiert werden als dort, wo die Ausgaben für die Hochschulausbildung geleistet worden sind.

Die Finanzierung der Hochschulausbildung stellt somit aus regionalpolitischer Sicht nicht immer eine lohnende Investition dar. Da die Verfassung die Freizügigkeit der Bürger innerhalb Deutschlands schützt, bestehen für begünstigte Regionen keine unmittelbaren Verpflichtungen und Anreize, die ausbildende Region finanziell zu entschädigen und somit die regionalen Spillover zu internalisieren. Für jede Region ist die Position des Trittbrettfahrers die ökonomisch

attraktivste, wodurch der Anreiz sinkt, ein eigenes Bildungsangebot in ausreichendem Umfang bereitzustellen. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive dürften somit die fiskalischen Externalitäten dazu beitragen, dass zu wenig Hochschul-ausbildung angeboten wird (Stettes, 2007).

Zu einer Entschärfung dieses Dilemmas vermag das hoch komplexe deutsche Finanzausgleichsgeflecht mit seinen zahlreichen Zahlungsströmen zwischen den Gebietskörperschaften nur wenig beizutragen. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben werden mit dem deutschen Finanzausgleichssystem vorrangig Umverteilungsziele verfolgt. Allokative Aspekte werden hingegen bei der Ausgestaltung der zahlreichen vertikalen und horizontalen Umverteilungsmechanismen überwiegend ausgeblendet. Somit kann das deutsche Finanzausgleichssystem die Externalitätenproblematik bei Bildungsinvestitionen nicht adäquat internalisieren. Vielmehr führt das Finanzausgleichssystem teilweise zu einer Verstärkung der regionalen Spillover und damit zu einer Verschärfung der Anreizproblematik bei Bildungsinvestitionen.

Die Wirkungen des Finanzausgleichsgeflechts auf die Einnahmen der Gebietskörperschaften sowie dessen Rolle bei den regionalen Spillover verdeutlichen dabei die folgenden Beispiele (Tabelle 3). In allen vier Modellrechnungen<sup>4</sup> wird unterstellt, dass ein fiktiver Student zum Beispiel in Rheinland-Pfalz studiert hat.<sup>5</sup> Die mit der Bildungsinvestition verbundenen Aufwendungen hat somit das Bundesland Rheinland-Pfalz zu tragen. Nach dem erfolgreichen Hochschulstudium setzt dieser Student seine Kenntnisse beispielsweise in einem Unternehmen ein und generiert durch seine Anstellung ein zusätzliches Lohnsteueraufkommen von 10.000 Euro.<sup>6</sup> Inwiefern das ausbildende Bundesland von diesen Erträgen der Bildungsinvestition profitiert und sie zur Amortisation nutzen kann, hängt aufgrund der Einwohnerorientierung zahlreicher Finanzausgleichsmechanismen nicht zuletzt davon ab, wie sich die Wohnsitzsituation des fiktiven Hochschulabsolventen während des Studiums und nach dem Examen darstellt.

Im ersten Szenario hat der Hochschulabsolvent während seines Studiums und auch während der beruflichen Tätigkeit seinen Wohnsitz in Rheinland-Pfalz. Aufgrund der ausgeprägten Umverteilungswirkungen des deutschen Finanzaus-

---

<sup>4</sup> Für eine Beschreibung des deutschen Finanzausgleichssystems sowie des – diese Umverteilungsmechanismen abbildenden – Simulationsmodells siehe Träger, 2007.

<sup>5</sup> Bei 16 Bundesländern sind viele Länderkonstellationen denkbar. Die Analyse beschränkt sich daher exemplarisch auf einige Bundesländer.

<sup>6</sup> Es sind zahlreiche Erträge einer Hochschulausbildung zu erwarten. Zudem fallen diese Erträge teils zu unterschiedlichen Zeitpunkten und über verschiedene Zeiträume an. Es stellt sich in diesem Zusammenhang jedoch immer das Problem einer monetären Quantifizierung der verschiedenen Bildungserträge. Aus Vereinfachungsgründen beschränken sich daher die Simulationsrechnungen lediglich auf die zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen unmittelbar im Jahr nach der Hochschulausbildung.

## Verteilung der Bildungserträge über den Finanzausgleich

Tabelle 3

in Euro im Jahr 2005

Land	Szenario I	Innerdeutscher Braindrain		
		Szenario II	Szenario III	Szenario IV
Nordrhein-Westfalen	807	437	418	531
Bayern	680	2.501	4.410	4.405
Baden-Württemberg	587	589	579	566
Niedersachsen	521	484	469	494
Hessen	296	321	-1.509	298
Rheinland-Pfalz	895	248	240	-2.006
Schleswig-Holstein	184	172	166	175
Saarland	68	65	63	66
Hamburg	123	124	122	120
Bremen	55	53	52	54
Berlin	273	264	255	266
Sachsen	267	254	246	258
Sachsen-Anhalt	161	154	149	155
Thüringen	146	139	135	141
Brandenburg	160	152	147	154
Mecklenburg-Vorpommern	112	107	103	108
Bund	4.665	3.936	3.955	4.215
Steuerlicher Bildungsertrag	10.000	10.000	10.000	10.000

Szenario I: Rheinland-pfälzischer Abiturient studiert und arbeitet anschließend in Rheinland-Pfalz;  
 Szenario II: Bayerischer Abiturient pendelt zum Studium nach Rheinland-Pfalz und arbeitet anschließend in Bayern;  
 Szenario III: Hessischer Abiturient pendelt zum Studium nach Rheinland-Pfalz und arbeitet anschließend in Bayern;  
 Szenario IV: Rheinland-pfälzischer Abiturient studiert in Rheinland-Pfalz und arbeitet anschließend in Bayern.  
 Eigene Berechnungen

gleichssystems kommt es dazu, dass über 90 Prozent der Bildungserträge aus Rheinland-Pfalz abfließen und in das gesamte Bundesgebiet streuen (Spalte 1 in Tabelle 3). Noch dramatischer stellt sich die Spillover-Problematik aus Sicht des ausbildenden Bundeslandes in den übrigen drei Szenarien dar, bei denen es zu dem in Übersicht 1 beschriebenen innerdeutschen Braindrain kommt. In dem zweiten Szenario hat der Abiturient und spätere Hochschulabsolvent aus Bayern den Wohnsitz während des Studiums in Rheinland-Pfalz in Bayern beibehalten. An den in Bayern anfallenden Bildungserträgen partizipiert das ausbildende Bundesland Rheinland-Pfalz jedoch nur in Höhe von 248 Euro oder rund 2,5 Prozent.

Ähnlich sieht die Situation aus, wenn ein hessischer Abiturient seinen Wohnsitz, den er während seines Studiums in Rheinland-Pfalz noch in Hessen hatte, nach dem Examen an seinen Arbeitsort in Bayern verlagert. Neben den Bildungserträgen löst auch die Wohnsitzverlagerung finanzielle Rückwirkungen im deutschen Finanzausgleichssystem aus. Aufgrund der Einwohnerorientierung erleidet Hessen in diesem dritten Szenario insgesamt Mindereinnahmen in Höhe von rund 1.500 Euro, während insbesondere Bayern profitiert. In dem ausbildenden Bundesland Rheinland-Pfalz kommt es jedoch nur zu Mehreinnahmen von insgesamt 240 Euro oder 2,4 Prozent. In dem letzten und vierten Szenario arbeitet der rheinland-pfälzische Abiturient, der während des Studiums seinen Wohnsitz in Rheinland-Pfalz hatte, nach dem Examen in Bayern und verlagert auch seinen Wohnsitz dorthin. Über die durch die Bildungserträge und die Wohnsitzverlagerung verursachten Rückwirkungen innerhalb des Finanzausgleichsgeflechts entstehen dem ausbildenden Bundesland nun sogar Mindereinnahmen in Höhe von rund 2.000 Euro. In diesem Szenario partizipiert das ausbildende Bundesland nicht an den Bildungserträgen und kann folglich seine Bildungsinvestitionen nicht einmal teilweise amortisieren.

Diese exemplarisch für Rheinland-Pfalz abgeleiteten Ergebnisse zeigen sich aufgrund der Systematik des deutschen Finanzausgleichssystems in ähnlicher Form auch für die anderen Bundesländer. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass für die Bundesländer bei der gegenwärtigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs kein ausgeprägter Anreiz für Bildungsinvestitionen besteht.

## 3

## Der Reformbedarf

### 3.1 Bisherige Reformen im bestehenden System

Die kameralistische Hochschulfinanzierung hat die in Abschnitt 2.1 aufgezeigten Ineffizienzen mit verursacht – es fehlt ein finanzieller Anreiz für die Hochschulen, die Studienabläufe und Prozesse zu optimieren und die Interessen der Studierenden ausreichend zu berücksichtigen. Ein besonderer Schwerpunkt des aktuellen Reformprozesses sind daher Verfahren der ergebnisorientierten Hochschulsteuerung nach dem Modell des New Public Management. Doch auch dieses Modell kann – wie im Folgenden gezeigt wird – die Probleme der Ineffizienzen und der regionalen Spillover nicht hinreichend lösen.

### 3.1.1 Grundzüge der kameralistischen Hochschulfinanzierung

Aus der grundgesetzlich verankerten Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) leitete das Bundesverfassungsgericht im „Hochschulurteil“ aus dem Jahr 1973 die Verpflichtung des Staates ab, ...„funktionsfähige Institutionen für einen freien Wissenschaftsbetrieb zur Verfügung zu stellen“ (Karpén, 1999, § 5, Ziff. 56). Mit der Auffassung der Hochschulfinanzierung als einer staatlichen Aufgabe wurden die traditionellen kameralistischen Bewirtschaftungsstrukturen bestätigt, die bis heute wirksam sind.

Grundsätzlich gelten für die staatliche Finanzierung die allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Bundeshaushaltsordnung. Daneben sind die Landeshaushaltsordnungen relevant, welche die Einzelheiten des Haushaltsverfahrens – Anmeldungen zum Haushalt, Aufstellung des Haushaltsplans, Haushaltsvollzug, Verteilung der Mittel, Haushaltskontrolle – regeln. Die Verfahren der Finanzierung und Budgetierung sind demzufolge in Deutschland je nach Bundesland unterschiedlich geregelt.

In den Grundzügen stellt sich das derzeitige Finanzierungsverfahren in den Ländern folgendermaßen dar: Die Hochschulleitung stellt auf der Grundlage der Bedarfsanmeldungen der Institute, Fakultäten und Fachbereiche einen Haushaltsplan auf und leitet ihn an das Wissenschaftsministerium des Landes weiter. Nach Prüfung und gegebenenfalls Neuverhandlung der Hochschulvorschläge werden diese in den Haushaltsplan des Wissenschaftsministeriums eingegliedert und an das Finanzministerium weitergeleitet. Im Anschluss an weitere Prüfungen und mögliche Änderungen integriert das Finanzministerium den Haushaltsplan des Wissenschaftsministeriums in den Landeshaushalt und bringt diesen Entwurf zusammen mit dem Entwurf des entsprechenden Haushaltsgesetzes zur Beschlussfassung in den Landtag ein (Schröder, 2003, 115 f.). Für die Hochschulfinanzierung gilt somit der im Grundgesetz festgelegte Parlamentsvorbehalt (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG), durch den die staatliche Haushaltswirtschaft demokratisch legitimiert wird.

Die Verwendung der Hochschulmittel wurde in der klassischen kameralistischen Haushaltsführung nach den folgenden Prinzipien geregelt:

- **Prinzip der Jährlichkeit:** Die Mittel dürfen nur in einem festgelegten Bewilligungszeitraum verwendet werden. Nicht verwendete Mittel fallen nach Ablauf der Frist wieder an das Finanzministerium zurück.
- **Prinzip der sachlichen Spezialität:** Der alleinige Verwendungszweck einer bestimmten Summe wird in einem Haushaltstitel festgelegt. Wenn diese Mittel verbraucht sind, dürfen keine Mittel aus anderen Haushaltstiteln zur Deckung herangezogen werden.

- **Prinzip der Bruttoveranschlagung:** Einnahmen und Ausgaben dürfen nicht saldiert werden, sondern müssen getrennt veranschlagt werden.
- **Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit:** Durch einen möglichst geringen Einsatz der Mittel soll das gewünschte Ergebnis erreicht werden (siehe Schröder, 2003, 117).

Als häufig kritisierte Schwäche des kameralistischen Verfahrens gilt die zeitliche und sachliche Festlegung der Mittel, wodurch die Entscheidungsspielräume der Hochschulen beengt werden und die Realisierung langfristiger strategischer Ziele verhindert wird. Negativ bewertet werden außerdem die ausschließliche Inputorientierung anhand von Sach-, Personal- und Investitionsmitteln und das Fehlen einer Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag. Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger gelten bei der kameralistischen Buchführung als unzureichend erfasst. Moniert wird, dass ein Werteverzehr durch den Verbrauch von Ressourcen und Vermögen nicht abgebildet werden kann (Schröder, 2003, 118).

Demgegenüber wurde in der vom Wissenschaftsrat Ende der siebziger Jahre angestoßenen Debatte die Entwicklung einer hochschulspezifischen Kostenrechnung vorgeschlagen, die auch Elemente des in der Privatwirtschaft üblichen Controllings wissenschaftsadäquat nutzen sollte (Behrens, 1996, 122). Im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte bestimmten die Stichworte Flexibilisierung der Mittelverwendung, Finanzautonomie und Globalisierung der Hochschulhaushalte die hochschulpolitische Diskussion. Angestrebt wurde die möglichst weitgehende zeitliche Übertragbarkeit und gegenseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel bis hin zu einer Zuweisung der Finanzmittel in einer globalen Summe an die einzelne Hochschule.

Von einer flächendeckenden Realisierung autonomer Hochschulbudgets mit eigener Kosten- und Leistungsrechnung ist das gegenwärtige Hochschulsystem allerdings noch weit entfernt: Im Jahr 2003 erhielt die Hälfte von 69 befragten Universitäten einen Globalhaushalt mit weitgehender Beweglichkeit in der Verwendung der zugewiesenen Mittel (Jaeger et al., 2005, 10). Weitere 30 Prozent der Befragten gaben an, dass ihre Mittel zu mehr als 50 Prozent deckungsfähig seien. Bei den restlichen 20 Prozent der befragten Universitäten liegt der Anteil der gegenseitigen Deckungsfähigkeit unter 20 Prozent. Auch wenn der Begriff „Globalhaushalt“ eine weitgehende Handlungsfreiheit suggeriert, existiert doch in den meisten Bundesländern durch die flankierende, oft einschränkende Anwendung von Erlassen und Genehmigungsvorbehalten ein erhebliches Maß an Regulierung (Ziegele, 2002, 119).

In welchem Maße Hochschulen selbstständig Rücklagen bilden können, ist in vielen Landeshochschulgesetzen nicht eindeutig formuliert. Selbst erwirtschaftete

Drittmittel müssen in der Regel innerhalb der Haushaltsvorschriften bewirtschaftet werden. Was die privatwirtschaftliche Betätigung angeht, gibt es unterschiedliche Hürden bei der ministeriellen Zustimmung (Buch et al., 2006, 46 und 48).

Zwar sind im Zuge des vorsichtigen Ausbaus von Globalhaushalten in den vergangenen Jahren Modelle hochschulinternen Controllings entwickelt worden. Eine Verknüpfung mit qualitativen Zielen zu einem „Performance Measurement“ steht allerdings noch aus. Dies liegt unter anderem daran, dass die strategische Planung oft unterentwickelt ist und demzufolge explizit formulierte und operationalisierte Ziele für eine qualitativ ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung fehlen (Sandberg, 2003, 20).

### **3.1.2 Das Modell des New Public Management**

Das New Public Management oder das „Neue Steuerungsmodell“ bezeichnet eine „verwaltungswissenschaftlich aufgeklärte, interdisziplinär aufgeschlossene und empirisch reflektierte betriebswirtschaftliche Lehre von der effizienz- und effektivitätsorientierten Gestaltung und Steuerung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben“ (zitiert nach Ziegele, 2005, 107). Ein weiteres Kennzeichen des New Public Management ist eine neue Konzeption der Aufgabensteuerung: Die Problemlösung, die Informationsvorsprünge sowie die Eigenverantwortung der Entscheidungsträger vor Ort gelten als Basis für ein effizienteres und effektiveres Handeln im Vergleich zum steuernden Direkt Eingriff der jeweils übergeordneten Behörde. Daher wird ein Wechsel von der direkten Ex-ante-Steuerung durch detaillierte Verwaltungsvorschriften hin zu einer an Ergebnissen orientierten Ex-post-Steuerung vorgenommen (Ziegele, 2005, 108).

Eine ergebnisorientierte Steuerung setzt allerdings voraus, dass die zu erreichenden Ziele vor der Vergabe der Mittel festgelegt werden. Gleichzeitig ist eine Definition der Kriterien zur Messung des Zielerreichungsgrads erforderlich.

Im Bereich der öffentlichen Hochschulen sind Zielvereinbarungen eine notwendige Ergänzung zur Vergabe von Globalhaushalten, denn eine wachsende finanzielle und institutionelle Autonomie benötigt ein Gegengewicht gegen die Wirkungskraft von Individualinteressen. Mittlerweile sehen fast alle Hochschulgesetze Zielvereinbarungen vor. Allerdings gibt es Unterschiede in der Ausgestaltung der Instrumente und demzufolge auch unterschiedliche Handlungsspielräume für die Hochschulen. Darüber hinaus bestehen weiterhin rahmenrechtliche Regulierungen, die eine effiziente Selbststeuerung der Hochschulen behindern. Im Einzelnen werden die folgenden Aspekte kritisch gesehen:

- Einige Länder ermöglichen durch eine Reduktion der Sachmittel tatsächliche Globalhaushalte. Andere Länder setzen im Prinzip die kameralistische Titelwirt-

schaft fort, schaffen aber gleichzeitig eine weitgehende Deckungsfähigkeit der einzelnen Sachtitel. Dies trifft auf die meist langfristig festgelegten Personalmittel allerdings nicht zu (Ziegele, 2005, 113).

- Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Budgethoheit ist die Rücklagenbildung. Zwar wird die Übertragbarkeit der Mittel in das nächste Haushaltsjahr zugestanden, die dadurch möglichen Einsparungen sind allerdings nicht in allen Bundesländern vor einem späteren Zugriff der Ministerien gesichert.
- In einigen Ländern werden zwar finanzielle Entscheidungsspielräume geschaffen, beispielsweise durch die kurzfristige Freisetzung von Geldern für Neuberufungen. Diese neuen Freiheiten werden jedoch dadurch konterkariert, dass sich das jeweilige Ministerium die letztgültigen Entscheidungen über Berufungen vorbehält. Gleiches gilt für existierende Genehmigungsvorbehalte für die Entwicklungspläne der Hochschule. Diese sollten im Rahmen eines Selbststeuerungsprozesses nicht schon durch die Ministerien festgelegt werden.
- Auch bei den Zielvereinbarungen selbst behalten sich die Ministerien in einigen Ländern das Recht auf endgültige Direktiven vor, falls mit den Hochschulen keine Übereinstimmung gefunden werden kann. Werden die Zielvereinbarungen im Falle eines Globalhaushalts an die Zuweisung des gesamten Budgets gebunden, so unterliegen die Hochschulen einem Kontrahierungszwang, der ihre Selbstbestimmung entscheidend einschränkt.
- Grundsätzliche Inkonsistenzen ergeben sich durch die Kapazitätsverordnung, welche die fachspezifische Gestaltung der Betreuungsverhältnisse vorschreibt. Dadurch werden die Hochschulen daran gehindert, personelle und materielle Ressourcen entsprechend ihrer inhaltlichen Strategie zielgerichtet einzusetzen (Ziegele, 2005, 114 ff.).

Ein weiterer Aspekt der Wirksamkeit der neuen Steuerungsinstrumente ist der Umfang, in welchem staatliche Ressourcen an zu erreichende Leistungskriterien gebunden werden. Meist bestimmen die Länder die Höhe der zuzuweisenden Globalhaushalte zu einem Teil nach bereits erbrachten Leistungen wie der Höhe der eingeworbenen Drittmittel oder der Anzahl der Absolventen oder Doktoranden beziehungsweise nach Auslastungsindikatoren wie beispielsweise der Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit. Der Anteil der belastungsbezogen zugewiesenen Mittel liegt nach einer Studie der Hochschul-Informationssystem GmbH je nach Bundesland zwischen 50 und 80 Prozent, der Anteil der leistungsbezogen zugewiesenen Mittel zwischen 5 und 8 Prozent. Kappungsgrenzen sorgen dafür, dass das Veränderungspotenzial in den meisten Bundesländern unter 8 Prozent liegt, nur Niedersachsen (12 Prozent) und Rheinland-Pfalz (21 Prozent) setzen höhere Kappungsgrenzen an (Leszcensky/Orr, 2004, 49).

Problematisch ist der Befund, dass Hochschulen die Höhe der staatlichen Zuwendungen nur in einem Bereich von rund 1 Prozent durch positive Leistungen steigern können (Leszczensky, 2004, 23). Hier erweist sich die starke Abhängigkeit der Hochschulfinanzierung von staatlichen Mitteln als ein Hemmschuh für die Etablierung eines wirksamen Anreizsystems.

Insgesamt betrachtet ist es zum gegebenen Zeitpunkt daher kaum möglich festzustellen, ob das New Public Management im Hochschulbereich zu mehr Handlungsfreiräumen für die Hochschulen geführt hat. „Es könnte vielmehr genauso gut möglich sein, dass mit den per Gesetz neu eingeführten Instrumenten die alte Steuerung perpetuiert wird“ (Ziegele, 2005, 118). Festzuhalten ist, dass eine stärkere Steuerung durch die Nachfrager bislang in keinem der Reformansätze deutlich sichtbar wird. Die belastungsbezogenen Mittelzuweisungen nach Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit beziehen sich nur auf einen kleinen Teil des jeweiligen Landesbudgets. Wie viel Prozent des gesamten Landesbudgets damit belastungsbezogen vergeben werden, wird nicht klar ausgewiesen. In keiner Weise gelöst ist das Problem regionaler Spillover. Ein bundesweites Finanzierungselement existiert nur durch das BAföG, welches aber auf die Refinanzierung der Lebenshaltungskosten beschränkt ist.

### **3.2 Notwendige Reformen zur Stärkung der Nachfragesteuerung**

Eine Stärkung der Nachfragekomponente im Rahmen der Hochschulfinanzierung ist international vor allem mit der Einführung von Studiengebühren umgesetzt worden. Dazu werden im Folgenden kurz Erfahrungen aus den USA dargestellt. Die Nachfrageorientierung sollte dazu führen, dass Hochschulen ihre Einnahmen durch positive Leistungen deutlich steigern können und dass deutlich stärkere finanzielle Anreize für bessere Abläufe und kürzere Studienzeiten entstehen. Studiengutscheine und Studiengebühren müssen sich an diesen Zielen messen lassen.

Die Idee einer Verkoppelung von studentischer Nachfrage und Zuweisung von öffentlichen Mitteln an die Hochschulen war bisher vor allem Gegenstand verschiedener Reformdiskussionen. Zurückgegriffen wurde dabei auf die erstmals 1955 von Milton Friedman vorgebrachte Idee, staatliche Mittel im Bildungs- und Erziehungswesen nicht den Institutionen direkt zukommen zu lassen, sondern als Gutscheine an die Nachfrager auszugeben. Neben Modellen einer subjektorientierten Finanzierung, die diese Idee direkt aufgreifen, finden sich in Diskussion und Reformprozess Varianten wie das Konzept der individualisierten Studienkonten. Statt eines geldwerten Gutscheins erhält der Studierende ein Zeitkonto, von welchem

in Anspruch genommene Lehrleistungen abgebucht werden. Für die abgebuchten Lehrleistungen erhält wiederum die Hochschule entsprechende Finanzmittel.

### **3.2.1 Nachfrageorientierung der privaten Hochschulfinanzierung**

Das Beispiel der USA ist für eine nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung aus zwei Gründen interessant. Erstens liegen aus den USA die einzigen über ein Experiment hinausgehenden empirischen Erfahrungen mit einem Gutscheinsystem im Hochschulbereich vor. Zweitens gehört das amerikanische System zu denjenigen westlichen Hochschulsystemen, in denen private Beiträge der Nachfrager mehr als nur eine marginale Steuerungswirkung haben.

Im Jahr 1944 wurde ein System staatlicher Zuwendungen für heimkehrende Soldaten des Zweiten Weltkriegs ins Leben gerufen, die sogenannte GI-Bill. Mit einem Gutschein im Wert von damals 500 US-Dollar pro Jahr zuzüglich eines Stipendiums für den Lebensunterhalt konnten sich die Kriegsheimkehrer an einer Hochschule ihrer Wahl einschreiben. Dieses System schrieb Bildungsgeschichte, indem es den Wandel des amerikanischen Hochschulsystems von einer Eliteausbildung für wenige zur Ausbildung für einen großen Anteil der Bevölkerung einleitete: Im Jahr 1947 entfiel jede zweite Neueinschreibung auf einen Kriegsheimkehrer.<sup>7</sup> Das Programm ist als Montgomery GI Bill bis heute stark nachgefragt und verzeichnet seit Beginn rund 20 Millionen Teilnehmer. Ökonomisch gilt es als Erfolg, da die Ausgaben pro Teilnehmer zwei- bis achtfach durch die spätere Einkommensteuer zurückgezahlt werden. Mittlerweile werden die 36 monatlichen Unterstützungsbeiträge direkt auf das Konto der Nachfrager gezahlt. Voraussetzung ist allerdings die Einschreibung an einer Hochschule mit spezieller Akkreditierung für das GI-Bill-Programm. Der Studierendenstatus muss monatlich durch einen Online-Nachweis der Hochschule bestätigt werden.

Neben diesem speziellen Unterstützungsprogramm wird die Nachfragesteuerung in den USA durch Studiengebühren erreicht. Die Spannweite der Gebührenhöhe ist beträchtlich und reicht von unter 3.000 US-Dollar bis über 27.000 US-Dollar pro Jahr. Im Studienjahr 2004/2005 forderten private Hochschulen im Durchschnitt 20.082 US-Dollar, staatliche Hochschulen 5.132 US-Dollar an Studienbeiträgen. Landeskinder zahlen an den staatlichen Hochschulen deutlich weniger Gebühren als Studierende aus anderen Bundesstaaten. Im Jahr 2003 betrug der Anteil der privaten Haushalte an den Kosten der Hochschulen 36,7 Prozent (OECD, 2006, 248). Weitere 20,4 Prozent kamen aus anderen privaten Quellen. Im Vergleich dazu sind die privaten Finanzierungsanteile in Deutschland mit 12,9 Prozent sehr gering.

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu: [http://www.gibill.va.gov/GI\\_Bill\\_Info/history.htm](http://www.gibill.va.gov/GI_Bill_Info/history.htm) [Stand: 2006-07-05].

# Die Hochschulfinanzierung in den USA

Übersicht 2

Der Anteil der Studiengebühren liegt bei den privaten Hochschulen bei 38 Prozent und bei den staatlichen bei 18 Prozent des Gesamtbudgets (Tabelle 4).

Die Studiengebühren werden zu einem erheblichen Anteil durch den Staat refinanziert. Die Unterstützung für Studierende läuft zu gut 70 Prozent über das U. S. Department of Education. Weitere 20 Prozent kommen von den Hochschulen – meist in Form von Stipendien. Die Bundesstaaten sind in die Studienunterstützung kaum involviert (Tabelle 5).

## Finanzierungsquellen staatlicher und privater Hochschulen<sup>1</sup>

Tabelle 4

im Studienjahr 2000/2001<sup>2</sup>

	Staatlich in Mrd. Dollar	Privat in Mrd. Dollar	Staatlich in Prozent	Privat in Prozent
Mittel des jeweiligen Bundesstaates	62,90	1,18	35,6	1,4
Mittel der Bundesregierung	19,74	13,38	11,2	16,3
Kommunale Mittel	7,05	0,51	4,0	0,6
<b>Staatliche Mittel insgesamt</b>	<b>89,69</b>	<b>15,07</b>	<b>50,8</b>	<b>18,3</b>
Studiengebühren	31,92	31,32	18,1	38,1
Private Geldgeber (Forschungsaufträge, Schenkungen usw.)	8,95	15,86	5,1	19,3
<b>Private Mittel insgesamt</b>	<b>40,87</b>	<b>47,18</b>	<b>23,2</b>	<b>57,4</b>
Einkommen aus Dienstleistungen und Produkten	38,25	19,34	21,7	23,5
Davon: aus Bildungsangeboten	4,99	3,47	2,8	4,2
aus Serviceeinrichtungen für Studenten	16,50	8,74	9,3	10,6
aus Hochschulkliniken	16,76	7,13	9,5	8,7
Einkommen aus Stiftungsvermögen	1,35	–	0,8	–
Gewinne/Verluste aus Investments	–	–3,60	–	–4,4
<b>Von den Hochschulen erwirtschaftete Mittel insgesamt</b>	<b>39,60</b>	<b>15,74</b>	<b>22,5</b>	<b>19,1</b>
Sonstige Mittel	6,48	4,20	3,7	5,1
<b>Gesamte Mittel</b>	<b>176,65</b>	<b>82,17</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Abweichungen in den Summen aufgrund von Rundungen; <sup>1</sup> Private not for profit; <sup>2</sup> Die verfügbaren Statistiken erlauben nur einen Vergleich auf der Basis der Daten für das Studienjahr 2000/2001. Für die Folgejahre ist aufgrund unterschiedlicher Einnahmenkategorien ein direkter Vergleich von privaten und staatlichen Hochschulen nicht mehr möglich. Die Einnahmenstrukturen dürften sich jedoch auch über längere Zeiträume wenig verändern, sodass auch Daten aus 2000/2001 als aussagekräftig gelten können.

Quellen: National Center for Education Statistics, 2004; eigene Berechnungen

Im Studienjahr 2003/2004 standen den rund 16 Millionen Studierenden in den USA insgesamt 56,2 Milliarden US-Dollar an staatlich subventionierten Darlehen sowie 45 Milliarden US-Dollar an Stipendien zur Verfügung. Etwa 60 Prozent der Studenten nahmen einen Studienkredit auf. In das bundesstaatliche Pell-Grant-Stipendienprogramm wurde rund ein Viertel der Studierenden einbezogen (The Institute for Higher Education Policy, 2003, 37 ff.). Die Regierung stellt 21,8 Milliarden US-Dollar für die Stipendien bereit, 23,2 Milliarden kommen von den Hochschulen. Damit liegt der Stipendienanteil – je nachdem, ob man die Hochschulstipendien berücksichtigt – zwischen 28 und 44 Prozent der gesamten Stipendien- und Darlehenssumme (CollegeBoard, 2004, 4 ff.).

Durch einen Stipendienanteil von 19 Prozent an der gesamten Finanzierung des Studiums haben die Hochschulen einen erheblichen Einfluss auf das individuelle Budget der Studienbewerber. Bei der Ausarbeitung des auf den jeweiligen Studienbewerber zugeschnittenen Finanzierungspakets (Financial Aid Package) arbeiten die Hochschulen und das U. S. Department of Education eng zusammen: Die Bundesbehörde prüft in einem ersten Schritt, in welchem Ausmaß der Studienbewerber Anrecht auf staatliche Förderung hat. Diese Informationen werden an die Hochschulen weitergeleitet, bei denen sich der Studienberechtigte beworben

hat. Anschließend schnürt jede Hochschule ein Finanzierungspaket, in das neben den staatlichen Leistungen noch spezielle eigene Finanzierungsangebote eingehen. Durch eine entsprechende Ausgestaltung der jeweiligen Zuschüsse können die Hochschulen somit verstärkt um besonders befähigte Bewerber konkurrieren.

Eine Besonderheit des amerikanischen Systems ist die Zweigleisigkeit des Darlehensprogramms. Rund 30 Prozent der Darlehenssumme werden durch das Bildungsministerium im Rahmen des rein staatlichen Programms William D. Ford Direct Loan Program (FDLP) direkt vergeben. Der Großteil wird von Privatbanken im Rahmen des Federal Family Education Loan Program (FFELP) aufgebracht, sie erhalten dafür sowohl eine Ausfallgarantie als auch eine Zinssubvention. Für die Studierenden sind die Konditionen in beiden Programmen gleich. Da die Hochschulen jedem Studienbewerber ein individuelles Studienfinanzierungspaket anbieten, stehen beide Programme in einem Wettbewerb um die Empfehlung durch die Hochschulen. Aufgrund dieser Wettbewerbssituation unterliegen beide Programme der ständigen Evaluierung durch staatliche und private Instanzen.

Aufgrund einer komplexen Verknüpfung der Finanzierungsparameter variieren die Kosten der Programme von Jahr zu Jahr stark. Die Kosten des rein staatlichen Programms hängen vom Zinssatz kurzfristiger Staatsanleihen ab. Beim Programm der Banken spielt die Höhe der Zinssubvention die entscheidende Rolle. Diese setzt sich zusammen aus der Differenz der Zinsrate von dreimonatigen Unternehmensanleihen und dem von den Studierenden zu zahlenden Zinssatz zuzüglich eines Aufschlags in Höhe von 2,34 Prozent der Kreditsumme. Je nach wirtschaftlicher Lage ist das rein staatliche oder das von den Banken getragene Programm für den Steuerzahler kostengünstiger. Im Jahr 2003 belief sich das Gesamtdarlehensvolumen des privaten Bankenprogramms bei knapp 16 Millionen Studierenden auf 245 Milliarden US-Dollar – umgerechnet 199 Milliarden Euro (PWC, 2005, 23). Es kostete die öffentliche Hand inklusive aller Subventions- und Ausfallzahlungen 8,8 Milliarden US-Dollar, rund 7,2 Milliarden Euro (U. S. Department of Education, 2004, 143).

## Öffentliche und private Mittel zur Studienfinanzierung

Tabelle 5

im Studienjahr 2003/2004

Art der Studienfinanzierung	in Milliarden Dollar	Anteil an der Gesamtsumme in Prozent
Studiendarlehen der Bundesregierung (inklusive garantierter und subventionierter Bankdarlehen)	55,5	45,5
Stipendien der Hochschulen	23,2	19,0
Stipendien der Bundesregierung	15,8	13,0
Private Bankdarlehen	10,6	8,7
Steuerliche Abzugsmöglichkeiten der Studienkosten	6,3	5,2
Stipendien der Bundesstaaten	6,0	4,9
Besondere Förderprogramme der Bundesregierung	3,9	3,2
Darlehen der Bundesstaaten	0,7	0,5
<b>Insgesamt</b>	<b>122,0</b>	<b>100,0</b>

Quelle: CollegeBoard, 2004, 4 ff.

Das amerikanische Finanzierungssystem erreicht durch den hohen Studiengebührenanteil eine beträchtliche Steuerungswirkung. Positiv ist vor allem der aktive Part, den die Hochschulen bei den Refinanzierungsangeboten spielen. Studienfinanzierung wird somit zu einem Wettbewerbsfaktor. Zwei Probleme sind allerdings seit vielen Jahren unbewältigt: Der Staat zieht sich immer weiter aus der Hochschulfinanzierung zurück, sodass die staatlichen Darlehens- und Stipendienanteile zurückgehen. Dies hat zur Folge, dass die nicht staatlich subventionierten rein privaten Finanzierungsangebote zunehmen. Da diese ohne Ausfallgarantie angeboten werden müssen, sind sie entsprechend teurer. In welchem Maße dies Einfluss auf die schichtenspezifische Studienbeteiligung hat, steht noch nicht zweifelsfrei fest. Das zweite Problem ist die geringe Bildungsbeteiligung sozial Schwacher an den staatlichen und vor allem an den privaten Elite-Universitäten. Dies wird in der deutschen Diskussion gegenwärtig als Argument gegen den amerikanischen Weg verwendet (Hartmann, 2005, 442). Allerdings ist der empirische Nachweis nicht eindeutig. Es gibt auch Hinweise darauf, dass die Studienbeteiligung einkommensschwacher und bildungsferner Schichten an den amerikanischen Spitzenuniversitäten nicht geringer ist als an deutschen Universitäten im Allgemeinen.

### **3.2.2 Nachfrageorientierte öffentliche Hochschulfinanzierung**

Ein nachfrageorientiertes Modell wird in Ansätzen in der Schweiz realisiert. Charakteristisch für das schweizerische Hochschulsystem ist ein komplexes Kompetenzgeflecht zwischen Bund und Kantonen. Im Jahr 2006 waren an den Universitäten 113.800 und an den Fachhochschulen 55.500 Studierende eingeschrieben. Im Durchschnitt werden die Universitäten etwa zur Hälfte, die Fachhochschulen zu zwei Dritteln von den Kantonen finanziert. Eine Besonderheit bilden die überwiegend vom Bund finanzierten Eidgenössischen Technischen Hochschulen (SBF/BBT, 2005, 24 f.).

Seit Beginn der achtziger Jahre gab es immer wieder Gesetzesinitiativen, um die Aufgabenkoordination zu verbessern und das gemeinsame Handeln auf eine rechtliche Basis zu stellen. Mit diesem Ziel trat 1981 unter anderem die „Interkantonale Universitätsvereinbarung“ (IUV) in Kraft, die einen Finanzausgleich zwischen dem Herkunftskanton des Studierenden und dem Kanton der besuchten Hochschule vorsah (siehe auch Übersicht 3). Hiermit sollte vor allem ein Finanzausgleich zwischen Kantonen ohne Hochschulen und Kantonen mit Hochschulen erreicht werden. In dieser ersten Version der Vereinbarung wurde eine einheitliche Kopfquote pro Studierenden von jeweils 3.000 Schweizer Franken vorgesehen, die in der heute gültigen Fassung der Vereinbarung aus dem Jahr 1997 nach

## Details zum interkantonalen Finanzausgleich in der Schweiz

Übersicht 3

Die interkantonalen Ausgleichszahlungen sind für Fachhochschulen und Universitäten unterschiedlich organisiert. Während die Fachhochschulen eigenständig mit den Kantonen abrechnen, werden die Ausgleichszahlungen für die Universitäten zentral abgewickelt. Im Folgenden wird der Ablauf für den Bereich der Universitäten beschrieben (IUK, 1997; KIUUV, 2000; Auskunft der Verrechnungsstelle bei der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren).

Die Abwicklung erfolgt über die zentrale Verrechnungsstelle, die bei der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) angesiedelt ist. Die Universitäten melden die Matrikelnummern derjenigen Studierenden, die ihre Hochschulreife in einem anderen Kanton erworben haben, zweimal pro Jahr an das Bundesamt für Statistik. Das Bundesamt für Statistik vergleicht die Angaben mit den eigenen Datenbeständen und erstellt eine überprüfte Version der Listen. Diese Listen werden an die Hochschulen zurückgesandt, die im nächsten Schritt die Matrikelnummern mit den Namen der Studierenden versehen. Diese so komplettierten Listen gehen an die zentrale Verrechnungsstelle, welche die Listen nach Kantonen aufteilt.

Pro Kanton wird zweimal im Jahr eine Rechnung erstellt. Für das Wintersemester müssen die Kantone die geforderten Gleichsummen bis Ende Juni, für das Sommersemester bis Ende Oktober an die zentrale Verrechnungsstelle überweisen. Jeweils im November eines Jahres erhalten diejenigen Kantone, die Studierende aus anderen Kantonen ausbilden, die entsprechenden Ausgleichszahlungen. Empfänger der Zahlungen sind die Erziehungsdirektionen der Kantone. Einige Kantone leiten die Zahlungen direkt an die Hochschulen weiter.

Die Kommission Universitätsvereinbarung überwacht den Vollzug der Interkantonalen Universitätsvereinbarung und setzt Modalitäten neu fest. Sie setzt sich zusammen aus je vier Vertretern der beteiligten Kantone, von denen zwei aus der jeweiligen Bildungsbehörde und zwei aus der jeweiligen Finanzbehörde stammen.

Gezahlt wird ein Jahresbeitrag pro Studierenden. Eine fachliche Differenzierung wird nach drei Gruppen vorgenommen: I: 10.090 Schweizer Franken für Geistes- und Sozialwissenschaften, II: 24.430 Schweizer Franken für Ingenieur- und Naturwissenschaften, erstes + zweites Studienjahr Medizin, III: 48.860 Schweizer Franken für Medizin ab dem dritten Studienjahr. Die Berechnungsgrundlage sind die durchschnittlichen Nettoaufwendungen der Kantone für die Universitäten. Von diesen Beträgen abgezogen werden ein geschätzter Ausgabenanteil für Forschung und Investitionen sowie ein Abschlag für den sogenannten Standortvorteil, der sich aus der Ansiedlung von Hochschulen ergibt. Eine Kostenrechnung nach betriebswirtschaftlichen Kriterien liegt noch nicht vor.

Werden Studiengebühren erhoben und übersteigen diese eine von der Kommission Universitätsvereinbarung festgelegte Höchstgrenze, so werden die Transferbeträge gekürzt. Für eine Reihe von Kantonen, die besonders hohe Wanderungsverluste aufweisen, werden die zu zahlenden Beiträge um 10 bis 15 Prozent gekürzt. Die Lasten der Kürzungen tragen die aufnehmenden Kantone.

In Ausgleichszahlungen einbezogen sind Studierende in Erststudien- und Doktoratsstudiengängen. Die Staatsangehörigkeit spielt keine Rolle. Entscheidend ist, dass der Studierende seinen Wohnsitz bei Erlangung der Hochschulzulassung in der Schweiz hatte. Die Dauer der Ausgleichszahlungen beträgt 12 Semester für die Fächergruppen I und II, 16 Semester für die Fächergruppe III. Für Zweitstudien beginnt die Zählung neu. Dies gilt nicht für Promotionen.

Der Finanzausgleich umfasst alle Kantone, die der Vereinbarung beigetreten sind. Die Beträge wurden in der Vergangenheit in unregelmäßigen Abständen auf Beschluss der Kommission Universitätsvereinbarung geändert. Ab 2006 ist eine automatische Anpassung um jährlich 6,22 Prozent

vorgesehen. Die Kosten des Verfahrens werden aus den Zinserträgen gedeckt. Sollten diese nicht ausreichen, werden die Kosten nach Anzahl der aus dem jeweiligen Kanton stammenden Studierenden aufgeteilt.

Nach Auskunft der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren betragen die jährlichen Verwaltungskosten der zentralen Verrechnungsstelle 220.000 Schweizer Franken für den Universitätsbereich und 85.000 Schweizer Franken für den Fachhochschulbereich. Für den Fachhochschulbereich ergeben sich weitere in dieser Summe nicht erfasste Kosten dadurch, dass die Fachhochschulen die Rechnungsstellung selbst vornehmen. Die Kosten des gesamten Verfahrens werden aus den Zinserträgen der von der Verrechnungsstelle verwalteten Gelder erwirtschaftet, indem die Gesamtsumme von gegenwärtig rund 290 Millionen Schweizer Franken während des Zeitraums vom Zahlungseingang im Juni beziehungsweise im Oktober bis Ende November eines Jahres angelegt wird.

Ein Vorzug des Schweizer Ausgleichsmodells ist, dass eine Vorteilsnahme nicht ausbildender Kantone verhindert wird. Zur Vereinfachung des Modells schlagen einige Bildungsforscher vor, der Bund solle anstelle der Kantone die Ausgleichszahlungen übernehmen. Die Zahlungen sollten an leistungsorientierte Kennzahlen wie Erfolgsquoten, Regelstudienzeiten, Drittmittelquoten und Ähnliches geknüpft werden (Avenir Suisse, 2004, 51 und 111). Für eine derart intensive Steuerung durch den Bund findet sich in der Schweiz allerdings gegenwärtig keine Mehrheit.

In einer Volksabstimmung im Mai 2006 wurde beschlossen, das Zusammenwirken von Bund und Kantonen auf allen Bildungsstufen zu intensivieren. Der Hochschulbereich soll künftig von Bund und Kantonen gemeinsam gesteuert werden. Dabei sollen auch die Grundsätze der Finanzierung auf der Grundlage einer Gesamtkostenrechnung vereinheitlicht werden (EDI/EVD, 2006, 4).

Eigene Zusammenstellung

Fächergruppen differenziert wird (Übersicht 3). In Analogie zur IUUV trat 1999 eine interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) in Kraft.

Problematisch am Schweizer Modell ist jedoch, dass sich der Zahlungsausgleich am Heimatkanton des Studierenden orientiert und demnach nicht einer bildungsökonomischen Sicht auf Kosten und Erträge der Hochschulausbildung entspricht.

### **3.3 Nachfrageorientierte öffentliche Hochschulfinanzierung in Deutschland**

Auch in Deutschland sind verschiedene Konzepte zur nachfrageorientierten öffentlichen Hochschulfinanzierung entwickelt worden. Zu unterscheiden ist zwischen Konzepten, in denen Finanzausweisungen an institutionelle Leistungs- und Belastungskennzahlen gekoppelt sind, und Konzepten, die eine direkte oder virtuelle Zuweisung staatlicher Mittel an den einzelnen Studierenden vorsehen. In die erste Kategorie fallen die in der Mehrzahl der Bundesländer mit unterschiedlicher Reichweite vorhandenen Modelle einer Finanzierung der Hochschulen nach Studierenden und Absolventenzahlen (Leszczensky/Orr, 2004). Angelehnt an diese formelgebundene Finanzierung ist der nachfrageorientierte Finanzierungsvorschlag innerhalb des von der Bundesvereinigung der deutschen

Arbeitgeberverbände vorgelegten Modellvorschlags zu Studienbeiträgen und der Reform der Studienfinanzierung (BDA, 2004). Neben einer angebotsorientierten Basisfinanzierung, die durch das jeweilige Bundesland nach Leistungskriterien vergeben werden soll, erhalten die Hochschulen einen weiteren Teil der öffentlichen Mittel nach der Anzahl der von den Studierenden im Rahmen eines Credit-Points-Modells nachgefragten Lehr- und Prüfungsleistungen (BDA, 2004, 12).

Dieser Vorschlag stellt einen wesentlichen Fortschritt gegenüber den formelgebundenen Ländermodellen dar, indem er die jeweils aktuelle Dynamik der Lehr- und Prüfungsnachfrage stärker berücksichtigt. Im Vergleich zu den Studienkonten- und Gutscheinmodellen bestehen jedoch zwei Merkmalsunterschiede: Das Kontingent an öffentlichen Mitteln, auf die ein Nutzungsrecht bestehen soll, wird nicht im Gesamtumfang definiert und vorab bereitgestellt. Außerdem erfolgt keine individualisierte Bereitstellung. Damit ist der Vorschlag zwar nachfrageorientiert, bleibt aber eher auf das Objekt „Hochschule“ als auf das Subjekt „Studierender“ bezogen. Demgegenüber beschränkt sich die folgende Auswahl der Reformmodelle auf Konzepte, die eine subjektbezogene Bereitstellung öffentlicher Mittel vorsehen.

### **3.3.1 Das Modell von CHE und Stifterverband (1999)**

Das GefoS (Geld folgt Studierenden)-Modell sieht vor, dass ein Teil der staatlichen Mittel entweder durch Ausgleichszahlungen nach dem Schweizer Vorbild oder durch Studiengutscheine den Studierenden folgt (CHE/Stifterverband, 1999). Ziel des Modells ist eine Intensivierung des bundesweiten Wettbewerbs. Außerdem soll die Möglichkeit eingeschränkt werden, dass einzelne Bundesländer ihre Hochschulausgaben kürzen und die Studierenden dadurch zwingen, außerhalb ihres Herkunftslandes zu studieren, während sie gleichzeitig aber hoffen, dass diese als Absolventen zurückkehren. Es soll somit verhindert werden, dass Ausbildungskosten auf ein anderes Bundesland abgewälzt werden können.

Die Finanzierung kann in zwei Varianten erfolgen: Bei der Ausgleichszahlung zwischen den Ländern werden die Zuwendungen weiterhin nach landesinternen Systemen vorgenommen. Gleichzeitig zahlen diejenigen Länder, deren Hochschulberechtigte auswärts studieren, einen Ausgleichsbeitrag an das jeweilige Gastland. Bei einem Bildungsgutscheinmodell wird ein Teil der Landesmittel als Studiengutscheine an die potenziellen Studierenden vergeben. Zu erwägen wäre, mit Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern zu beginnen und diese in ein Gutscheinmodell zu überführen. Alternativ könnte ein Gutscheinmodell zunächst innerhalb eines Bundeslandes erprobt werden.

In das Gutscheinmodell beziehungsweise in die Ausgleichsfinanzierung soll nur ein Teil der öffentlichen Mittel einbezogen werden. Die Sockelfinanzierung

der Hochschulen erfolgt nach wie vor durch das jeweilige Sitzland der Hochschule und kann entweder über personalbezogene Indikatoren oder über Zielvereinbarungen festgelegt werden.

Der Studiengutschein hat einen begrenzten finanziellen Wert. Dieser Wert ist für weitere Bildungsaktivitäten einsetzbar. Empfänger sind potenzielle Studierende. Der Studiengutschein könnte auch für andere tertiäre Einrichtungen genutzt werden, beispielsweise für Berufsakademien oder andere Ausbildungsgänge für Abiturienten. Akkreditierungsinstanzen müssten die Qualität der Anbieter gewährleisten. Die Bildungsanbieter können die Gutscheine beim jeweiligen Ausgabeland einlösen. Denkbar ist in einer späteren Ausbauphase auch eine Erweiterung für die berufliche Erstausbildung und für Weiterbildungsangebote. Neben den Studiengutscheinen sollten die Hochschulen weitere Mittel durch Studiengebühren einnehmen können.

Studienkosten, insbesondere im Fall einer Erweiterung durch Studiengebühren, sollten durch ein staatlich gefördertes Angebot an Bildungssparen und Bildungsdarlehen refinanzierbar sein. Dazu plädieren CHE und Stifterverband in ihrem InvestiF-Modell für eine Zusammenlegung von BAföG und kindbezogenen Transferleistungen an die Eltern.

Was die Kosten des Gutscheinmodells anbelangt, wird aufgrund der fehlenden Datenbasis eine empirische Erprobung vorgeschlagen.

### **3.3.2 Das StudienCredit-Modell aus Baden-Württemberg (2003)**

Im Auftrag der baden-württembergischen Landtagsfraktion Bündnis90/Die Grünen erstellte das private Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie ein Gutachten zur Einführung von Studiengutscheinen (Dohmen, 2003a). Die wichtigsten Ziele der Auftraggeber waren ein verstärkter Qualitätswettbewerb in der Hochschullehre, ein größerer Einfluss der Nachfrager auf die Gestaltung des Lehrangebots und die Schaffung eines stärkeren Anreizes für die Hochschulen, sich in der Weiterbildung zu engagieren.

Den im Verlauf eines Studiums zu absolvierenden Veranstaltungen werden Credits (Kreditpunkte) zugeordnet. Jeder Studierende erhält auf einem virtuellen Studienkonto zu Beginn des Studiums 216 Credits für einen Bachelorabschluss gutgeschrieben. Für ein darauffolgendes Masterstudium sind weitere 144 Credits vorgesehen. Die Anzahl der Credits basiert auf der von der Kultusministerkonferenz vorgesehenen Zahl von 300 Kreditpunkten plus einem Zuschlag von 20 Prozent. Der Nennwert der Credits ist nach Fachrichtungsgruppen und Hochschularten differenziert. Er errechnet sich aus dem jährlichen öffentlichen Aufwand für Studierende in der Regelstudienzeit, der Anzahl der Studierenden

in der Regelstudienzeit und der Anzahl von 30 Credits, die laut Empfehlung der Kultusministerkonferenz pro Semester erworben werden sollten. Von dem so ermittelten Betrag der öffentlichen Aufwendungen werden mithilfe des FuE-Koeffizienten des Statistischen Bundesamts die Forschungsausgaben herausgerechnet. Überdies werden an den Universitäten nur 75 Prozent der Lehrausgaben, an den Fachhochschulen nur 50 Prozent der Lehrausgaben berücksichtigt, um die Hochschulhaushalte nicht zu großen jährlichen Schwankungen auszusetzen. Inklusiv einer Umlage für zentrale Einrichtungen wie Verwaltungen, Bibliotheken und Mensen würden die Credits demnach an den Universitäten einen Nennwert zwischen 70 und 85 Euro und an den Fachhochschulen zwischen 57 und 80 Euro haben. In einem weiteren Entwicklungsschritt sollen künftig auch die Aufwendungen für Investitionen in die Berechnung des Nennwerts einbezogen werden.

Alle Studienberechtigten erhalten 360 Credits. Damit kein Missbrauch des Studierendenstatus möglich ist, wird nur derjenige als Studierender definiert, der mindestens 15 Credits pro Semester abrufen. Eine gesonderte Regelung für ausländische Studierende wird nicht thematisiert.

Das Modell unterscheidet zwischen zuzahlungsfreien 216 Credits für ein Bachelorstudium und beitragspflichtigen 144 Credits für ein Masterstudium. Da mit den Hochschulen auf der Ebene von genutzten Veranstaltungen abgerechnet wird, können die Credits ohne weiteren Verwaltungsaufwand für ein Teilzeitstudium genutzt werden. Im Bachelorstudium angesparte Credits sind für Weiterbildungsangebote der Hochschulen nutzbar. Unklar ist die Verbindung zum European Credit Transfer System (ECTS), das eine Kreditpunktbewertung gemessen am Arbeitsaufwand der Studierenden für zu erreichende Studienziele vorsieht und keine Orientierung an Veranstaltungstypen.

Eine Eigenbeteiligung ist für das Masterstudium vorgesehen. Da bei einem prozentualen Anteil an den Kosten für die Lehre Abschreckungseffekte bei ausstattungsintensiven Studiengängen befürchtet werden, wird ein grob nach Kosten und zu erwartenden Arbeitsmarkterträgen gestaffelter fixer Beitrag in Höhe von 15 bis 25 Euro je Credit vorgeschlagen. Bei einem Vollzeit-Masterstudium entspräche dies Gebühren in Höhe von 450 bis 750 Euro pro Semester.

Damit einerseits für die Lehrenden genügend Anreize geschaffen werden, andererseits aber keine übermäßige Angebotsausweitung durch einzelne Lehrpersonen erfolgt und gleichzeitig die Kooperation innerhalb einer Fakultät gestärkt wird, werden die Mittel für die abgerufenen Credits der Fakultäts- beziehungsweise Fachbereichsebene überwiesen. Ein weiterer Vorzug dieser Praxis wird darin gesehen, dass hochschulinterne Verteilungskämpfe vermieden werden.

Bucht ein Studierender eine Veranstaltung, so erhält die Fakultät beziehungsweise der Fachbereich die Hälfte der für die Credits vorgesehenen Summe. Die andere wird überwiesen, wenn die Veranstaltung erfolgreich besucht wurde.

Anbieter sind Fachhochschulen und Universitäten in Baden-Württemberg. Ob private Hochschulen oder Weiterbildungsanbieter einbezogen werden, bleibt ungeklärt. Ebenfalls nicht thematisiert wird die Verwendbarkeit der Credits für ein Auslandsstudium.

Für die im Masterstudium erforderlichen Mittel werden zwei Refinanzierungsmodelle diskutiert: Möglich wäre erstens in Anlehnung an das australische System der Studienfinanzierung eine staatliche Vorfinanzierung der Eigenanteile, die vom späteren Einkommen zusammen mit der Einkommensteuer zurückgezahlt werden. Als zweite Möglichkeit werden Studienkredite angedacht, bei denen der Staat die Ausfallbürgschaft übernimmt sowie für eine Kappungsgrenze bei den Zinsen sorgt. Als geeignete Institution wird die Kreditanstalt für Wiederaufbau vorgeschlagen. Die Finanzierung des Gutscheinmodells erfolgt durch das Wissenschaftsministerium des Landes Baden-Württemberg.<sup>8</sup>

### 3.3.3 Das Modell der Heinrich-Böll-Stiftung (2004)

Das Studiengutscheinmodell der Heinrich-Böll-Stiftung ist eingebettet in ein umfassendes Konzept zur Reform der Hochschulfinanzierung (Hönigsberger/Kuckert, 2004). Ziel des Konzepts ist es, neue Strukturen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Hochschullehre zu entwickeln, die sowohl die fehlende Nachfrageorientierung der Hochschule als auch die bestehende Unterfinanzierung der Hochschullehre beheben und dabei möglichst gleiche Entwicklungschancen und Wettbewerbsbedingungen in den verschiedenen Bundesländern sicherstellen. Studiengebühren werden abgelehnt, weil ein weiterer Rückgang der ohnehin geringen Studienbeteiligung bildungsferner Schichten befürchtet wird. Ein weiteres Ziel des Finanzierungskonzepts ist es, die im aktuellen föderalen System bestehenden Anreize zu einer Hochschulausbildung auf Kosten anderer Bundesländer bei gleichzeitiger Reduzierung der eigenen Hochschulinvestitionen zu beseitigen.

---

<sup>8</sup> Vom selben Autor liegt ein weiteres Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Berlin zur Einführung eines Studienkontenmodells in Berlin vor. Das Gutachten ist in wesentlichen Grundzügen mit dem Gutachten für Baden-Württemberg identisch. Eine größere Abweichung liegt in der Gebührenfreiheit des Masterstudiums. Darüber hinaus wird im Berliner Gutachten die Möglichkeit eines länderübergreifenden Gutscheinmodells angesprochen, allerdings ohne auf die Details der Umsetzung einzugehen. Interessant sind zwei Gedanken: die Überlegung, dass Hochschulen auch Erträge für die Region erbringen und diese Erträge bei einem länderübergreifenden Modell zu berücksichtigen wären, ferner, dass die nach Ende der Ausbildung anfallenden Erträge durch einen anteiligen Transfer der Einkommensteuer in die Länder, in denen ausgebildet wurde, berücksichtigt werden könnten. Allerdings liegen auch hier keine Details vor (Dohmen, 2003b, 54 f.).

Der Wert der Gutscheine wird in Credits ausgedrückt, das heißt, ein Gutschein berechtigt zum Abruf einer zuvor definierten Menge von Lehrleistungen. Der Wert soll für alle Fächer gleich sein. Die Anzahl der Credits soll so bemessen sein, dass sie für ein zwölfsemestriges Studium ausreichen. Der Geldwert wird erst im Nachhinein festgelegt. Dazu werden die im jeweiligen Jahr verfügbaren Finanzmittel durch die Anzahl der in diesem Jahr eingereichten Studiengutscheine geteilt. Am Anfang sind dies 250 Millionen Euro aus den Aufwendungen des Bundes für den Hochschulbau zuzüglich 500 Millionen Euro aus Länderbeiträgen. Diese Beträge werden in einen länderübergreifenden Gutscheinfonds eingezahlt. Bei einem Gesamtvolumen von 750 Millionen Euro und beim aktuellen Umfang der Studiennachfrage würde sich ein jährlicher Gutscheinwert von 573 Euro ergeben.

Die Gutscheine sollen unbegrenzt gültig sein. Sie können auch für Weiterbildungsangebote der Hochschulen eingesetzt werden. Ist das Gutscheinkontingent allerdings schon vor Studienende ausgeschöpft, so müssen die Studierenden Studienbeiträge in Höhe des jeweiligen Gutscheinwerts zahlen.

Die Hochschulen erhalten die Gutscheine durch die Studierenden, und zwar je hälftig zu Beginn und zum Ende der Veranstaltungen. Die Hochschuleinheiten, welche die Lehrleistung erbracht haben, lösen ihre Gutscheine beim Fonds im Jahresabstand ein. Die erhaltenen Mittel werden mit Leistungen anderer Hochschuleinheiten verrechnet.

Qualitätssignale zur Unterstützung der Hochschulwahl sollen durch eine privat und öffentlich finanzierte „Stiftung für gute und innovative Lehre“ erzeugt werden. Die Stiftung soll die Mittel in einem wettbewerblichen Verfahren nach dem Vorbild der Mittelvergabe durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft vergeben. Zur Finanzierung der Stiftung sollen Erlöse aus den Goldverkäufen der Bundesbank, ein Teil der Bundesmittel für den Hochschulbau, weitere öffentliche Sondermittel des Bundes (Hochschulsonderprogramme) sowie zu akquirierende private Mittel der Wirtschaft eingesetzt werden. Angestrebt wird ein Finanzvolumen von rund 550 Millionen Euro.

Ihren Lebensunterhalt können die Studierenden durch ein elternunabhängiges Darlehenssystem finanzieren. Das Darlehenssystem wird durch einkommensabhängige Rückzahlungen finanziert. Für die Anschubfinanzierung werden die Leistungen des heutigen Familienlastenausgleichs verwendet. Sobald sich das Darlehenssystem selbst trägt, können die Mittel aus dem Familienlastenausgleich in die Hochschulen fließen. Auf welchem Weg dies geschehen soll, wird im Modell nicht ausgeführt. Zur Finanzierung der Studienbeiträge, die im Fall der Ausschöpfung des Gutscheinkontos fällig werden, wird eine Erweiterung des schon bestehenden Bildungskredits vorgeschlagen.

Zur Finanzierung des Gutscheinmodells gründen die Länder per Vertrag gemeinsam mit dem Bund einen Gutscheinfonds. Jedes Land leistet einen Beitrag nach einem bestimmten Schlüssel, der sich an Bevölkerungszahl, Bruttoinlandsprodukt oder dem in der Wissenschaftsfinanzierung üblichen Königsteiner Schlüssel (ein Drittel Bevölkerungszahl, zwei Drittel Steueraufkommen – die Steuereinnahmen vermindern beziehungsweise erhöhen sich je nach den im Länderfinanzausgleich erhaltenen oder abgeführten Beiträgen) orientiert. Es wird als Problem angesehen, dass die vorgeschlagenen Finanzierungsmodi zu finanziellen Einbußen in den strukturschwachen Ländern führen. Deshalb werden Einzahlungen des Bundes in den Fonds befürwortet.

Die Finanzierung des Modells erfolgt zu einem Drittel durch einen Teil der bisherigen Bundesanteile für den Hochschulbau in Höhe von 250 Millionen Euro und zu zwei Dritteln (500 Millionen Euro) durch Beiträge der Länder. Vorstellbar ist grundsätzlich auch ein höheres Finanzvolumen als 750 Millionen Euro. Zusammen mit der Stiftung für innovative Lehre würden nach dieser Rechnung rund 10 Prozent der gesamten öffentlichen Mittel nachfrage- und qualitätsbezogen vergeben werden.

#### **3.3.4 Das Studienkontenmodell in Rheinland-Pfalz (2004)**

In der Einführung von Studienkonten sahen die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz im Jahr 2004 einen Weg, auch ohne Studiengebühren Anreize zu einem effizienten Handeln für Hochschulen, Studierende und Staat zu setzen (Ministerium für Wissenschaft, 2004a und 2004b). Geplant ist in diesem Zusammenhang, die Studienkonten mit einem neuen, nachfrageabhängigen Finanzzuweisungsmodell für die Hochschulen zu verbinden. Durch die Staffelung der unterschiedlichen Beiträge für Erststudium und Weiterbildung soll für die Studierenden ein Anreiz entstehen, das Studium möglichst zügig abzuschließen, um das Studienkonto auch zur Weiterbildung einsetzen zu können. Indem die Hochschulen für abgerufene Weiterbildungsangebote mehr Mittel erhalten sollen als für Angebote in den grundständigen Studiengängen, soll ein Anreiz entstehen, das Erststudium zu optimieren und verstärkt Weiterbildungsangebote anzubieten.

In Rheinland-Pfalz wurden die Studienkonten für Studierende per Landesverordnung ab dem Wintersemester 2004/2005 eingeführt. Allerdings werden in der laufenden ersten Phase für alle gleiche Regelabbuchungen vorgenommen, unabhängig davon, ob die Semesterwochenstunden tatsächlich verbraucht wurden. Erst in einer zweiten Phase sollen sich die Abbuchungen am individuellen Verbrauch orientieren. Bisher noch nicht realisiert ist die Verbindung des Studien-

kontenmodells mit dem im Grundsatzpapier vorgesehenen belastungs- und leistungsorientierten Hochschulfinanzierungssystem.

Vorgesehen ist ein Studienkonto mit 200 Semesterwochenstunden für das gesamte Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss (bei konsekutiven Bachelor-Master-Studiengängen gilt der Masterabschluss als erster Abschluss). Davon werden in der ersten Phase jedes Semester einheitliche Regelabbuchungen vorgenommen. In der zweiten Phase werden die tatsächlich verbrauchten Semesterwochenstunden abgebucht. Für einige Studiengänge mit höherem Zeitaufwand werden mehr Semesterwochenstunden vorgesehen. Zeitlich umfasst das Konto das 1,75-Fache der Regelstudienzeit. Zur Berechnung der Abbuchung wird die Gesamtstundenzahl durch die 1,75-fache Semesteranzahl der Regelstudienzeit geteilt. In der ersten Phase der Regelabbuchung werden je nach Regelstudienzeit pro Semester zwischen zehn und 14 Wochenstunden abgebucht. Promotionen und Promotionsstudiengänge sind abbuchungsfrei.

Die Hochschulen können nach sozialen Kriterien (Kinder, Krankheit, Behinderung) oder bei besonderen Begabungen (Doppelstudium) zusätzliche Studienguthaben gewähren. Dafür erhalten sie bestimmte Kontingente. Die Hochschulen erhalten je abgerufene Semesterwochenstunde für das grundständige Studium 12,50 Euro. Eine Gewichtung nach verschiedenen Hochschultypen ist vorgesehen. Für Fachhochschulen soll ein Gewichtungsfaktor von 0,8 gelten. Für die Weiterbildung erhalten die Hochschulen je abgerufene Weiterbildungs-Semesterwochenstunde 50 Euro. Damit soll ein Anreiz für ein stärkeres Engagement in der Weiterbildung geschaffen werden. Abgerechnet wird einmal pro Jahr, bei Einschreibung beziehungsweise Rückmeldung.

Das Studienkonto gilt für alle Studienberechtigten, auch für ausländische Studierende. Einbezogen sind ebenfalls duale Studiengänge. Für Studierende, die an eine Hochschule in Rheinland-Pfalz wechseln, wird eine Abbuchung in Höhe der bis dahin außerhalb von Rheinland-Pfalz studierten Semester vorgenommen.

Die Berechnung der Studienkonten soll sich langfristig am europäischen Leistungskreditpunktesystem ECTS orientieren. Nicht verbrauchte Semesterwochenstunden sollen für die Weiterbildung bis zur Vollendung des 60. Lebensjahrs genutzt werden können. Das Restguthaben ist nicht auszahlbar und nicht übertragbar. Es kann jedoch an einer anderen Hochschule als an der Hochschule des Erststudiengangs für Weiterbildung genutzt werden. Als Weiterbildung gilt auch ein zusätzlicher berufsqualifizierender Abschluss. Für Universitätsstudierende, die nicht in einem Bachelor- oder konsekutiven Masterstudiengang studieren, gilt diese Regelung nur, wenn sie ihr Studium in der Regelstudienzeit plus ein Semester

abgeschlossen haben. Damit soll die Attraktivität des Fachhochschul- und des Bachelorstudiums besonders gefördert werden. Erfolgt der Wechsel eines Studiengangs bis zum Beginn des dritten Semesters, so erhält der Studierende ein neues, unbelastetes Studienkonto. Bei einem späteren Wechsel werden die ursprünglichen Abbuchungen wirksam.

Wurden Semester außerhalb der rheinland-pfälzischen Hochschulen studiert, so werden diese auf das Studienkonto angerechnet. Bei einem Doppelstudium werden zusätzlich Abbuchungen in Höhe eines Viertels des Regelstudiengangs vorgenommen. Um die internationale Mobilität zu fördern, werden für ein Auslandsstudium keine Regelabbuchungen vorgenommen.

Ist das Studienkonto ausgeschöpft, erheben die Hochschulen Gebühren in Höhe von 650 Euro pro Semester. Für Studierende aus Ländern mit Studiengebühren werden ebenso 650 Euro fällig. Für BAföG-Empfänger, Studierende aus Entwicklungsländern und besonders Qualifizierte sollen Ausnahmeregelungen geschaffen werden. Für Nichtlandeskinder aus Bundesländern mit Studiengebühren wird ein Darlehenssystem zur Refinanzierung der erforderlichen Gebühren eingerichtet. Rückzahlungen sollen erst nach Erreichen einer Einkommensgrenze von brutto 12.500 Euro pro Jahr geleistet werden müssen.

Die Studienkonten werden von den Studierendensekretariaten der Hochschulen geführt. Dazu modifiziert die HIS-GmbH die Software zur Studierendenverwaltung. Wechselt der Studierende die Hochschule, so kann die Hochschule die Daten an die neue Hochschule weitergeben.

Auf der Grundlage der bisherigen Studierendenzahlen sind vorgesehen: 17,7 Millionen Euro für grundständige Studiengänge und 6 Millionen Euro für Weiterbildungsangebote. Diese Beträge können aus dem bisherigen Finanzierungssystem entnommen werden. Das Kontenmodell gilt daher als haushaltsneutral. Für den Ausfall von Studiengebühren und Weiterbildungsentgelten, der durch den Verbrauch von Restguthaben entsteht, erhalten die Hochschulen einen finanziellen Ausgleich durch das Ministerium.

### **3.3.5 Das Modell des BDI (2005)**

Als einziges Modell bezieht der Vorschlag des BDI neben der Hochschulforschung alle öffentlichen Forschungseinrichtungen in das Reformkonzept mit ein. Um mehr Spitzenleistungen in Bildung und Forschung zu erreichen, soll die Eigenverantwortung der einzelnen Akteure in den Institutionen gesteigert und zudem ein echter Wettbewerb um Kunden und Ressourcen initiiert werden. Aus Bildungs- und Forschungsanstalten sollen Wissensunternehmen auf Wissensmärkten werden. Dazu soll der Nachfragesteuerung mehr Gewicht eingeräumt

werden. Die Finanzierung der Hochschulbildung und der Forschung wird zu einer gemeinsamen Aufgabe von Bund und Ländern.

Der Gesamtbetrag des öffentlichen Hochschulbudgets (Grundmittel plus Hochschulbau) ist per Bildungsgutschein an die Studierenden auszugeben. Der Nennwert der Gutscheine soll fachspezifisch den jeweils aufgewendeten Grundmitteln dividiert durch die Anzahl der Studierenden entsprechen. Eine Verminderung um die für Forschung und Entwicklung aufgewendeten Beiträge ist nicht vorgesehen. Gegebenenfalls können die Mittel für Fächer, in denen die Nachfrage den wünschenswerten Umfang nicht erreicht, aufgestockt werden. Eine Ausweitung auf den EU-Raum und damit implizit auf europäische Studierende wird angedacht.

Können die Hochschulen die Ausbildung günstiger anbieten als im Durchschnitt der öffentlichen Aufwendungen vorgesehen, so können die Studierenden die Mittel für die spätere Weiterbildung, ein Masterstudium oder eine Promotion verwenden. Dies gilt auch für Hochschulen im Ausland. Bei grenzüberschreitender Gültigkeit können die Gutscheine der Entwicklung des europäischen Hochschulraums dienen.

Vorgeschlagen wird die Einführung von Studienentgelten. Die Hochschulen sind frei in der Bestimmung der Studienentgelte. Sie können Beträge unter- oder oberhalb der Studiengutscheine fordern. Sowohl hochschuleinheitliche Entgelte als auch eine nach erarbeiteten Credits differenzierte Gebührenabrechnung sind denkbar. Zur Refinanzierung sollen die bisherigen Komponenten der Ausbildungsförderung – BAföG, Kindergeld und Ausbildungsfreibeträge – durch einen nicht rückzahlbaren Zuschuss an die Studierenden ersetzt werden. Zusätzlich sollen Stipendien und Darlehen bereitgestellt werden.

Die Studierenden erhalten einen Gutschein in Höhe der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben pro Studierenden im jeweiligen Fach. Für einen länderübergreifenden Wettbewerb wäre eine bundesweite Einführung zweckmäßig. Denkbar ist aber auch eine landesweite Regelung. Die Gutscheine sollten dann in anderen Ländern einlösbar sein. Die öffentlichen Aufwendungen für die Forschung inklusive außeruniversitärer Forschung und Lehre sollen künftig 2 Prozent des BIP betragen. Für die Hochschulen wird ein Mehrbedarf von 5,5 Milliarden Euro veranschlagt. Die Aufteilung der Finanzlasten könnte nach dem Vorbild der FuE-Finanzierung im Sinne einer Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbudget“ zu 55 Prozent durch den Bund und zu 45 Prozent durch die Länder erfolgen. Der jeweilige Länderbeitrag könnte durch den Königsteiner Schlüssel nach Steueraufkommen und Einwohnerzahl bestimmt werden.

Während die Grundmittel für Forschung und Entwicklung durch die Gutscheine an die Hochschulen fließen, sollen zusätzliche Drittmittel in der Forschung in

einem stärker als bisher wettbewerblich geprägten Verfahren vergeben werden. Für die Vergabe des gesamten öffentlichen Forschungsbudgets sieht der BDI den Aufbau von „Forschungsmärkten“ vor (BDI, 2005, 12). Dazu werden drei Komponenten vorgeschlagen: 30 Prozent der staatlichen Forschungsmittel sollte die Wissenschaft selbst in von ihr organisierten Wettbewerbsverfahren vergeben, weitere 30 Prozent sollten in einem anwendungsorientierten Wettbewerb dazu dienen, den Brückenschlag zwischen Wirtschaft und Wissenschaft zu verbessern. Die restlichen 40 Prozent der Mittel sollten für frei zu wählende Themen der Vorlaufforschung vergeben werden, und zwar bemessen nach dem Wettbewerbserfolg in den beiden ersten Vergabekategorien. Durch diese Abkehr von einer institutionenbezogenen Finanzierung in der öffentlich geförderten Forschung hätten die Hochschulen größere Chancen als bisher, mit den außeruniversitären Einrichtungen um zusätzliche Mittel zu konkurrieren.

### **3.3.6 Das Modell eines Vorteilsausgleichs zur Studienfinanzierung (2006)**

In Anbetracht der unterschiedlichen Ausbildungsaktivitäten der Bundesländer (sieben Länder importieren, neun Länder exportieren Studierende) und der zu erwartenden neuen Nachfrageungleichgewichte infolge eines Rückgangs der Schülerzahlen in den neuen Bundesländern und den Anstieg der Abiturientenzahlen in den alten Ländern schlägt der rheinland-pfälzische Wissenschaftsminister Zöllner einen neuen Hochschulfinanzausgleich vor (Ministerium für Wissenschaft, 2005 und 2006a). Vorbild für das Modell eines Vorteilsausgleichs zur Studienfinanzierung ist die schweizerische Interkantonale Universitätsvereinbarung (Ministerium für Wissenschaft, 2006b).

Vorgeschlagen wird eine Orientierung an den durchschnittlichen Mindestkosten, berechnet aus Personal- und Sachmitteln, ohne Baukosten und sonstige Unterhaltskosten. Eine Differenzierung nach Fächergruppen soll erfolgen.

Im Modell gibt es verschiedene Varianten, beispielsweise für alle Studierenden oder nur für Studierende in der Regelstudienzeit. Einbezogen werden deutsche Studierende und Bildungsinländer mit deutscher Studienberechtigung. Für ausländische Studierende soll der Bund Ausgleichszahlungen leisten.

In der Startphase beschränkt sich der Vorteilsausgleich auf Studienanfänger, um nicht ad hoc hohe Kosten für einzelne Länder entstehen zu lassen. Der Empfängerkreis wird dann schrittweise ausgeweitet. Die Zahlungen sollen als Direktzahlungen zwischen den Ländern verrechnet werden. Die rechtliche Umsetzung könnte über einen Staatsvertrag geregelt werden.

### 3.3.7 Einschätzung der bisherigen Modelle

Dem Modell von CHE und Stifterverband kommt das Verdienst zu, erstmals das Problem der Abwälzung von Ausbildungskosten auf andere Bundesländer konstruktiv aufgegriffen zu haben, indem das Prinzip der Nachfrageorientierung mit einem bundesweiten Wettbewerbskonzept um Studierende kombiniert wird. Allerdings bleibt der Vorschlag in vielen Aspekten noch unkonkret.

Positiv am StudienCredit-Modell ist der Versuch, an das ECTS-System anzuknüpfen. Ebenfalls hilfreich sind die Überlegungen zu einem Einnahmenmanagement auf Fakultätsebene. Weiterführend ist auch die Verknüpfung mit Studiengebühren. Was trotz Ausführlichkeit des Konzepts fehlt, sind Überlegungen zu den rechtlichen Implikationen für den Empfänger- und Anbieterkreis. Dabei geht es vor allem um die Frage der Gutscheinberechtigung ausländischer Studierender und der Einbeziehung der Privathochschulen. Auch der länderübergreifende Ansatz eines Gutscheinpoolmodells fehlt. Negativ ist auch die fehlende Verknüpfung mit Qualitätssicherungssystemen. Ungeklärt bleiben in diesem Modell darüber hinaus die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Absicherung eines Mindestangebots an Studienplätzen und die Alimentierungsverpflichtung des Staates gegenüber den beamteten Hochschullehrern im Fall eines Nachfragerückgangs.

Das Modell der Heinrich-Böll-Stiftung hebt sich positiv von allen anderen Vorschlägen dadurch ab, dass es versucht, auf die verschiedenen, miteinander verknüpften Problemdimensionen zu reagieren: Unterfinanzierung, fehlende private Beteiligung, Unterrepräsentation sozial Schwacher, unzulängliche Ausbildungsförderung, ineffiziente Organisation des Hochschulbaus, föderaler Braindrain, unangemessene föderale Aufgabenteilung.

Die privaten Anteile bleiben durch das Ausklammern von Studiengebühren zu gering. Außerdem gehen dadurch Steuerungswirkungen verloren. Dass diese Steuerungsfunktion durch eine Stiftung „Innovative Lehre“ kompensiert werden kann, ist eher unwahrscheinlich. Eher unwahrscheinlich ist auch, dass eine Stiftung für innovative Lehre in größerem Umfang private Mittel einwerben wird, da Wirtschaftsunternehmen sich vorzugsweise an konkreten Projekten beteiligen, die im Eigeninteresse oder gegebenenfalls im Interesse einer Branche liegen. Bei den Gutscheinen ist nicht geklärt, ob ein Credit dem Lehraufwand oder dem Arbeitsaufwand der Studierenden entsprechen soll. Der Geldwert der Studien Gutscheine ist zu beliebig: Er ist weder an Kosten noch an Preisen orientiert. Ansonsten fehlen wie beim baden-württembergischen Modell die rechtlichen Implikationen.

Interessant am Modell der Studienkonten ist der Gedanke einer massiven Förderung der Weiterbildungsaktivitäten. Andererseits stellt dies natürlich einen

Eingriff in die Profilaufonomie der Hochschulen dar. Widersprüchlich ist im Grundsatzpapier einerseits die Feststellung, dass sich keine großen Verschiebungen bei der Mittelzuweisung zwischen den Hochschulen ergeben werden, und andererseits die Erwartung, dass deutliche Steuerungswirkungen eintreten werden. Negativ ist in jedem Fall das Gebührenverbot. Eine Preisdifferenzierung bleibt den Hochschulen somit verwehrt.

Positiv am Modell des BDI ist die Verknüpfung mit Gebühren und die Einbettung in ein Gesamtkonzept der wettbewerbsorientierten Hochschulfinanzierung, das auch die Forschung berücksichtigt. Die Transferhöhe der Gutscheinmittel ist aber zu hoch. Aus pragmatischen Gründen muss eine gewisse Kontinuität der Institutionen gewährleistet bleiben. Durch die umfassende Reformperspektive, die auch die Forschungsförderung mit einbezieht, muss das Modell in einigen Punkten zwangsläufig wenig konkret bleiben, so beispielsweise bei dem Aspekt der Ausweitung auf Europa.

Das Modell des Vorteilsausgleichs zeichnet sich dadurch aus, dass erstmals von Länderseite ein bundesweites Vorgehen angedacht wird. Unberücksichtigt bleibt aber, dass Studienort und Ort der späteren ertragswirksamen Berufstätigkeit auseinanderfallen können. Anders gesagt: Die finanzierenden Länder können nicht wissen, ob sie von den durch sie subventionierten Absolventen je profitieren werden.

### **3.4 Konsequenzen für die Konzeption eines Gutscheinmodells**

Das Hauptdefizit der näher skizzierten Reformschritte und Modelle liegt in der Tatsache, dass bisher noch kein Ansatz die systematische Bewältigung der Problemverknüpfung fehlender Nachfrageorientierung und regionaler Spillover in Angriff genommen hat.

In vielen Fällen wird nicht erkannt, welches Potenzial Studiengebühren entfalten können, um einen möglichen Missbrauch von Gutscheinen zu verhindern. Da Gebühren in vielen Reformansätzen bisher keine Rolle spielen, fehlt eine bildungsökonomische Reflexion darüber, welche Anteile der Hochschulausbildung steuerfinanziert und welche privat finanziert werden sollten. Weil den Gebühren meist nur eine geringe Rolle zugestanden wird, bleiben auch die Verknüpfungen mit einem Stipendien- und Darlehenssystem, das über die Finanzierung des Lebensunterhalts hinausgeht, meist marginal.

Was die regionalen Spillover betrifft, lassen die Vorschläge zu einem länderübergreifenden Finanzierungsfonds die Problematik des Auseinanderfallens von Studienplatzinvestitionen und Studierträgen außen vor. Dieses Manko ist auf die in dieser Studie schon erwähnte fehlende bildungsökonomische Reflexion

zurückzuführen. In der Konsequenz bleiben auch die Überlegungen zum Finanzierungsschlüssel des Studienfonds im Ansatz stecken.

Während bei den Gutschein- und Studienkontenmodellen einige Aspekte der Durchführung sehr ausführlich diskutiert werden, bleiben andere wichtige technische Probleme unberücksichtigt. Kein Modell liefert einen Organisationsentwurf für die den Ablauf managenden Einheiten oder Einrichtungen. Demzufolge bleiben auch die Kosten dieser nachfrageorientierten Modelle im Dunkeln. Vor allem aber findet keine Kosten-Nutzen-Saldierung statt. Dies ist insofern problematisch, als Bürokratiekosten häufig als Argument gegen Gutscheinmodelle angeführt werden.

Neben den technischen Überlegungen zur Funktionsweise der Modelle fehlt auch eine gedankliche Einbettung in den äußeren Kontext hochschulpolitischer Rahmenbedingungen. So wird beispielsweise kaum explizit gemacht, dass Verbesserungen in der Nachfrageorientierung und Effizienzgewinne nur dann erreicht werden können, wenn die Hochschulen in den entscheidenden Handlungsfeldern Budget, Personal und Studierendenauswahl autonom sind. Da der hochschulpolitische Rahmenbezug vernachlässigt wird, rückt auch die entscheidende Bedeutung von Qualitätssicherungssystemen nicht in den Blick.

Ausgeblendet bleiben auch weiterführende hochschulpolitische Fragen, beispielsweise die nach den potenziellen Anbietern einer Hochschulausbildung. Es wird davon ausgegangen, dass es sich nur um staatliche Universitäten und Fachhochschulen handeln könne, während in der Realität bereits an privaten Hochschulen und bei Anbietern aus dem Weiterbildungssektor Studienabschlüsse erworben werden. Ein weiteres für die Gestaltung der Finanzierung entscheidendes Problem ist, dass die Frage nach dem Umfang der bereitzustellenden Studienkapazitäten nicht mitbehandelt wird.

Der folgende Modellvorschlag greift die bislang ausgesparten Fragestellungen auf und berücksichtigt sie in seiner Ausgestaltung mit.

## 4

# Die Elemente eines Gutscheinmodells

## 4.1 Theoretische Grundlagen

Sollen nachfrageorientierte Modelle auf ihr Umsetzungspotenzial und auf ihre zu erwartenden Lenkungswirkungen hin geprüft werden, so kann dies nicht losgelöst vom Gesamtkonzept der Hochschulfinanzierung und von den allgemeinen

rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Hochschulsystems geschehen. Im deutschen Hochschulsystem ist neben dem Problem der Ineffizienzen, der mangelnden Orientierung an den Interessen der Nachfrager und dem Problem der regionalen Spillover das Problem einer relativ knappen Mittelausstattung in den Blick zu nehmen. In Anbetracht der Knappheit öffentlicher Mittel bei gleichzeitigem Investitionsbedarf für frühere Bildungsstufen ist die private Beteiligung an den Kosten der Hochschulausbildung zu diskutieren. Aus diesem Grund wird im nachfolgenden Kapitel aus bildungsökonomischer Perspektive geprüft, ob die Nachfrageorientierung auch durch private Beiträge gestärkt werden sollte und in welchen Bereichen des deutschen Hochschulsystems Aufgaben und Ausgaben vom Staat zu übernehmen sind. Außerdem soll verdeutlicht werden, dass die mit Gutscheinen verbundenen Ziele und Wirkungen hochschulpolitischer Rahmenbedingungen bedürfen, welche eine freie Interaktion zwischen anbietenden Institutionen und nachfragenden Studieninteressenten überhaupt erst möglich machen.

#### **4.1.1 Bildungsökonomische Grundlagen**

##### **Private Renditen und externe Effekte**

Um zu bestimmen, wie die Arbeitsteilung zwischen Staat, Markt und Hochschule zu gestalten ist, ist es sinnvoll, die Eigenschaften des Gutes „Hochschulausbildung“ mit bildungsökonomischen Kategorien zu analysieren. Private Güter, die keine staatlichen Eingriffe erfordern, liegen dann vor, wenn die Kriterien der Ausschließbarkeit und der Rivalität im Konsum erfüllt sind. Für die Hochschulausbildung gelten diese Voraussetzungen als gegeben. Außerdem werden durch ein Hochschuldiplom eine bessere Wettbewerbsposition sowie beträchtliche private Renditen auf dem Arbeitsmarkt erzielt.

Allerdings gibt es neben diesen über das Gehalt internalisierbaren Effekten auch die sogenannten externen Effekte, die nicht über das Gehalt vereinnahmt werden, von denen aber die Gesellschaft profitiert:

- Da die Hochschulausbildung als ein Kuppelprodukt von Forschung und Lehre angesehen werden kann, muss die Frage nach dem Gutscharakter auch für die Forschung gestellt werden. Die positiven externen Effekte der Forschung sind unbestritten (SVR, 2004, Ziff. 601; Hansjürgens, 1999, 261). Da Forschung und Lehre ein Kuppelprodukt darstellen, ergeben sich aus den wissenschaftlichen Basiskompetenzen der Studierenden auch positive Impulse für die Forschung. Damit wäre eine partielle staatliche Finanzierung der Hochschullehre zu rechtfertigen (Bätzel, 2003, 39).

- Hochschulausbildung ermöglicht die produktive Nutzung und weitere Innovationen von Spitzentechnologie (CHEPS, 2001, 39; SVR, 2004, Ziff. 600).
- Der Wissenstransfer durch Absolventen und Lehrbeauftragte stimuliert die regionale Wirtschaftsentwicklung (Blume/Fromm, 2000, 1).
- Hochschulen erzeugen positive Nachfrageeffekte, indem sie Lehrpersonal und Studierende anziehen (Rosner/Weimann, 2003, 66).
- Akademiker sorgen für Lohnsteigerungen bei nicht-akademischen Mitarbeitern. Dadurch entstehen positive Effekte über das Steueraufkommen (Moretti, 2004, 209; SVR, 2004, Ziff. 600).

Festzuhalten ist, dass die privaten Renditen wahrscheinlich höher sind als die fiskalischen. Dies rechtfertigt eine private Beteiligung an den Studienkosten. Was die Höhe der Studiengebühren anbetrifft, so soll auf internationale Erfahrungswerte zurückgegriffen werden, nach denen die über Studiengebühren erwirtschafteten Anteile an den Gesamtausgaben der Hochschulen inklusive Forschung zwischen 10 und 30 Prozent liegen (World Bank, 2002, 51). Für Deutschland wird ein Anteil von rund 20 Prozent der Gesamtausgaben vorgeschlagen. Bei einem Ausgabenvolumen von 26 Milliarden Euro inklusive der Studiengebühren sollten rund 5 Milliarden Euro über Studiengebühren generiert werden können. In diesem Fall ergäbe sich eine durchschnittliche Gebührenhöhe von etwa 2.500 Euro pro Studienplatz und Jahr.

Allerdings kann man davon ausgehen, dass neben den privaten Renditen externe Effekte – wenn auch nicht exakt messbar – in gewissem Umfang existieren. Eine partielle Steuerfinanzierung hält daher auch der Sachverständigenrat für sinnvoll (SVR, 2004, Ziff. 600). Durch Gutscheine können Teile dieser staatlichen Finanzierung ebenso nachfrageorientiert vergeben werden.

### **Kapitalmarktunvollkommenheiten in der Studienfinanzierung**

Neben diesen externen Effekten rechtfertigen spezifische Marktunvollkommenheiten in der Studienfinanzierung einen regulierenden und finanzierenden Einfluss des Staates: Mit der Aufnahme eines Kredits zur Studienfinanzierung hat sowohl der Kreditnehmer als auch der Kreditgeber Probleme. Aus der Perspektive der Studieninteressierten ist der Erfolg eines Studiums nur eingeschränkt vorhersehbar. Selbst bei bestandenem Examen lässt sich nicht sicher voraussagen, ob die Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt eine entsprechende Nachfrage finden. Bei allen bestehenden Unwägbarkeiten würde im Fall einer klassischen Kreditaufnahme die Verpflichtung zur Rückzahlung unabwendbar eintreffen. Insbesondere für Personen, die auf kein zusätzliches privates Vermögen zurückgreifen können, stellt die Aufnahme eines Kredits ein schwer überschaubares

Risiko dar. Dies trifft vor allem auf Studierwillige aus einkommensschwachen Familien zu. Im Zuge dieser Problemverkettung ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass gesamtwirtschaftlich wünschenswerte Investitionen in den Humankapitalaufbau durch ein Studium unterbleiben.

Aus der Perspektive der Kreditgeber stellt die Unsicherheit über die Erträge eines Studiums ebenfalls ein Problem dar. Bei einer Investition in Realkapital – beispielsweise bei der Hausfinanzierung mithilfe eines Annuitätendarlehens – kann im Fall einer Zahlungsunfähigkeit auf das Haus zurückgegriffen werden. Bei einem Studienkredit fehlen diese Sicherheiten. Gleichzeitig ist die Verfügbarkeit der Arbeitskraft eines Kreditnehmers durch die Individualrechte am Humankapital eingeschränkt. Das Humankapital – verstanden als die Gesamtheit von Wissen und Fähigkeiten einer Person – ist im Unterschied zu Geld oder Sachvermögen nicht beliehbar, weil es untrennbar mit der Person verbunden ist, diese aber nicht gepfändet werden kann. Die Unteilbarkeit stellt den Kern des Problems bei Kapitalmarktunvollkommenheit dar (vgl. Grömling, 1996, 251; Chapman/Salvage, 2001, 6).

Maßnahmen zur Risikominimierung wie Bürgschaften, Zinszuschläge oder Kreditrationierungen führen ohne gegensteuernde Maßnahmen zu einer starken Benachteiligung von Studierwilligen aus einkommensschwachen Haushalten. Damit ergeben sich weitere Gefahren durch den Verzicht auf gesamtwirtschaftlich wünschenswerte Bildungsinvestitionen (Grömling, 1996, 247). Aufgrund dieser Kapitalmarktunvollkommenheiten sieht die bildungsökonomische Forschung ein Eingreifen des Staates als gerechtfertigt an (Barr, 2004, 269; Blankart et al., 2005, 97; Chapman/Ryan, 2002, 1; Stuchtey, 2001, 148 ff.).

### **Risiko- und Verschuldungsaversion**

Eine weitere Marktunvollkommenheit zeigt sich in diesem Kontext durch den empirisch belegten Sachverhalt, dass die Risikoaversion mit sinkendem Einkommen steigt (Callender/Jackson, 2004, 10). Abiturienten aus einkommensschwachen Familien neigen demzufolge dazu, auf die Option Studium zugunsten einer vermeintlich sicheren Berufswahl zu verzichten. Verschärft wird diese Problematik, wenn neben dem entgangenen Einkommen noch weitere finanzielle Belastungen – wie etwa künftige Studiengebühren – auftreten, welche die Aufnahme von Darlehen erfordern. Zu der Unsicherheit, auf Basis des Studiums überhaupt einen Arbeitsplatz zu erhalten, tritt dann noch die Unwägbarkeit, sich aus der Verschuldung später wieder befreien zu können. Wie schon bei der Risikoaversion belegen empirische Studien auch bei der Verschuldungsbereitschaft einen Zusammenhang mit der Einkommenshöhe (Blankart et al., 2005, 97).

Wie eine internationale Vergleichsstudie zeigt, müssen Studiengebühren kein Hindernis für eine soziale Ausgewogenheit in der Studienbeteiligung sein, sofern neben Studienkrediten in ausreichendem Maße Stipendien zur Verfügung gestellt werden (Usher/Cervenak, 2005, 40 ff.).

### **Regulierung der Qualitätssicherung als staatliche Aufgabe**

Ein weiteres Argument für einen staatlichen Eingriff liegt in den spezifischen Eigenschaften des Gutes „Hochschulausbildung“: Bei der Nachfrage nach Bildung besteht grundsätzlich das Problem, die Qualität des Angebots korrekt einschätzen zu können. Die Qualität der erworbenen Ausbildung zeigt sich oft erst bei ihrer späteren Nutzung auf dem Arbeitsmarkt. Allerdings sind Qualitätsurteile auf der Basis des Arbeitsmarkterfolgs nicht unproblematisch, da die individuelle Begabung, das jeweilige Leistungsverhalten und zufällige äußere Umstände sich erheblich auf die Erfolgsbilanz auswirken. Hinsichtlich des Studiums ergibt sich eine zusätzliche Problemdimension durch die Tatsache, dass Studierende durch ihr Engagement wesentlich an der Ausgestaltung der Studienqualität beteiligt sind. Hochschulausbildung ist somit als Vertrauensgut aufzufassen (Fritsch et al., 1999, 297 f.). Bei der Einschätzung des Vertraungsgutes Hochschulausbildung spielt die öffentliche Reputation der Anbieter eine wichtige Rolle. Die Kriterien, auf denen die Reputation beruht, müssen für den Bildungsnachfrager transparent und nachvollziehbar sein. Allerdings ergeben sich bei der Einschätzung der Validität dieser Kriterien die gleichen Probleme wie bei der Beurteilung des Vertraungsgutes Hochschulbildung selbst. Es liegen somit Informationsmängel vor, die von der Anbieterseite allein nicht behoben werden können. Der Staat hat die Aufgabe, die Informationsmöglichkeiten durch Vorgaben für die Akkreditierung von Bildungsangeboten sowie durch regelmäßige Evaluierung von qualitativen Standards zu verbessern.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Staat einen Teil der Hochschulausbildung über Steuern finanzieren sollte, für ein ausreichendes Stipendien- und Darlehenssystem zur Finanzierung von Gebühren und Lebenshaltungskosten sorgen sowie Instanzen einrichten sollte, welche die Belastbarkeit von Qualitätssignalen der Hochschulausbildung verlässlich prüfen.

#### **4.1.2 Ziele und Wirkungen von Gutscheinen**

Um den steuerfinanzierten Anteil der Hochschulfinanzierung nachfrageorientiert zu gestalten, sollen Studiengutscheine eingeführt werden. Bei Gutscheinen handelt es sich um eine Mischform zwischen einer Geld- und einer Sachleistung. Im Unterschied zur Geldleistung ist der Gutschein an einen bestimmten Verwen-

dungszweck gebunden. Dennoch ist die Konsumentensouveränität gewahrt, da der Nachfrager die Wahl zwischen verschiedenen Angeboten hat. Mit einem Gutschein ist demnach auch bei staatlichen Angeboten gewährleistet, dass die Wettbewerbskräfte erhalten bleiben. Grundsätzlich werden mit Gutscheinen drei Ziele verfolgt (Enste/Stettes, 2005, 10 ff. für alle folgenden Ausführungen zu Gutscheinen):

- **Die Sicherung der allokativen Effizienz durch Konsumentensouveränität und Wahlfreiheit:** Grundsätzlich kann der Staat in den wenigsten Fällen einschätzen, welche spezifischen Eigenschaften Güter und Dienstleistungen im Detail aufweisen sollten, um die unterschiedlichen individuellen Präferenzen bestmöglich zu erfüllen. Übertragen auf den Bereich der Hochschulausbildung lässt sich beispielsweise feststellen, dass Hochschulen, die durch angewandte Forschung dauerhafte Kontakte zur Wirtschaft aufbauen konnten, oft schneller und besser Einblick in die Anforderungen der Arbeitswelt erhalten, als dies für die entsprechenden Ministerien möglich ist. Darauf könnte entsprechend schnell und umfassend durch eine Veränderung des Lehrangebots reagiert werden. Voraussetzung ist allerdings, dass durch die Finanzierungsstrukturen ein entsprechender Anreiz gegeben ist. Fehlt eine Finanzierung durch die Nachfrager, so ist die Gefahr gegeben, dass sich die Gestaltung des Lehrangebots eher an forschungsbezogenen Partikularinteressen der Hochschullehrer als an berufsorientierten Zielen der Nachfrager ausrichtet. Eine weitere Informationsquelle zur besseren Abstimmung von Angebot und Nachfrage sind die Studierenden selbst. Trifft das Angebot einer Hochschule auf positive Resonanz, so ist dies wiederum ein Signal für die Hochschule, dass ihre Angebotsgestaltung erfolgreich war. Grundsätzlich kann demnach eine nachfrageorientierte Finanzierung zu einer besseren Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage beitragen.

- **Die Sicherung der Produktionseffizienz durch geringe Kosten und Qualitätsverbesserungen:** Ein grundsätzliches Problem der Produktion staatlicher Güter ist, dass die staatlichen Entscheidungsträger die effiziente Bereitstellungsmenge nicht kennen. Gleichzeitig tendieren ausführende Bürokratien dazu, Güter und Dienstleistungen in einem Umfang bereitzustellen, in welchem die maximalen Produktionskosten der öffentlichen Zahlungsbereitschaft entsprechen. In der Hochschulausbildung zeigen sich bei den Durchschnittsausgaben pro Studierenden erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern: Ohne die kostenintensive Hochschulmedizin zu berücksichtigen, liegen die laufenden Ausgaben pro Studierenden in Hamburg mit 7.170 Euro am höchsten und in Rheinland-Pfalz mit 4.980 Euro am niedrigsten (Statistisches Bundesamt, 2006b, 57). Wie Kostenvergleiche zwischen ausgewählten Bundesländern zeigen, bleiben

die Unterschiede auch innerhalb einer Hochschulart und eines Studienfachs bestehen (siehe Abschnitt 4.2.1). Innerhalb eines Gutscheinmodells hätten die Anbieter die Alternative, die geringeren Produktionskosten entweder über eine Absenkung der parallel zu den Gutscheinen erhobenen Studiengebühren an die Studiennachfrager weiterzugeben oder aber zusätzliche Beträge in die Qualität des Angebots zu investieren. In jedem Fall sind die Anbieter dazu angehalten, die Produktionskosten des günstigsten Anbieters als Benchmark wahrzunehmen und das eigene Angebot kritisch zu reflektieren. Die Gesellschaft würde so von einer effizienteren Verwendung der Ressourcen profitieren.

- **Die Sicherung gesellschaftlicher Ziele durch Wahrung der Chancengerechtigkeit:** Zu den gesellschaftlichen Zielen, die mit dem Gutscheinsystem verfolgt werden, zählt insbesondere die Chancengerechtigkeit beim Zugang zu Dienstleistungen und Gütern. Die gesellschaftlichen Ziele werden durch den Nutzen beeinflusst, der durch die Interaktion aller Nachfrager untereinander und die gemeinsame Inanspruchnahme erwächst. Eine solche Netzwerkexternalität könnte in der Steigerung der Innovationsfähigkeit und Qualität des deutschen Hochschulsystems liegen. Ein wichtiges gesellschaftliches Ziel von Gutscheinsystemen besteht darin, die Transaktionskosten für die Umsetzung relativ niedrig zu halten, damit potenzielle Einsparungen nicht durch anderweitige Ausgabesteigerungen gefährdet werden.

Im Unterschied zu Gutscheinen im Schulwesen laufen Gutscheine im Hochschulwesen weniger Gefahr, Ziele im Hinblick auf Chancengerechtigkeit zu verletzen: Erstens gilt hier keine Schul- oder Ausbildungspflicht und zweitens sollten sich die Begabungen der Kinder und Jugendlichen bereits im Vorfeld in einem möglichst gut funktionierenden Schulsystem entfaltet haben. Eine Differenzierung der Gutscheinhöhe für besonders schwierige Lernvoraussetzungen oder sonstige Einschränkungen ist demnach im Hochschulbereich nicht mehr erforderlich.

#### 4.1.3 Hochschulpolitische Rahmenbedingungen

Damit Gutscheine und auch Studiengebühren ihre wettbewerbsfördernde Wirkung entfalten können, benötigen die Hochschulen Autonomie. Nur wenn die Hochschulen frei über ihre personellen und materiellen Ressourcen verfügen können, sind sie in der Lage, ihre spezifischen Stärken in Forschung und Lehre zu einem konkurrenzfähigen Profil zusammenzuführen. Notwendige Voraussetzungen für autonomes Handeln sind Veränderungen in der Rechtsform, vollständige Personal- und Budgethoheit, freie Verfügung über Lehr- und Forschungskapazitäten sowie die eigenständige Auswahl der Studierenden.

## **Reformfeld „Rechtsform“**

Um flexibel auf Nachfragesignale reagieren zu können, muss die Hochschule aus den organisatorischen Zwängen ihrer staatsanstattlichen Rechtsform befreit werden. Bereits 1998 wurden im Hochschulrahmengesetz verschiedene privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Organisationsformen als Optionen ermöglicht. Bei den privatrechtlichen Varianten GmbH und Stiftung des Privatrechts besteht für den Staat aufgrund der grundgesetzlich verankerten Finanzierungsverpflichtung die Notwendigkeit, ein betriebliches Mindestkapital beziehungsweise einen Mindestumfang an Stiftungsvermögen zur Verfügung zu stellen. Einerseits sichert dies den Betrieb der Hochschule, andererseits erwachsen daraus wiederum staatliche Einflussmöglichkeiten. Wie das Beispiel der niedersächsischen Stiftungshochschulen zeigt, ergibt sich bei einem sehr hohen Anteil staatlicher Gelder am Stiftungsvermögen das Problem einer zu starken staatlichen Einflussnahme (Sonnabend, 2006, 1).

Auch in öffentlichen Rechtsformen wie beispielsweise der einer vollrechtsfähigen Körperschaft kann die Hochschule prinzipiell selbstständig über Erwerb, Verwaltung und Weggabe eigenen Vermögens entscheiden, Unternehmen gründen oder sich an solchen beteiligen (BWFH, 2001, 50). Statt eine neue Rechtsform zu wählen, ist es auch denkbar, die körperschaftliche Seite der Institution Hochschule zu stärken und gleichzeitig die staatsanstattlichen Komponenten zurückzunehmen. Dieser Weg wurde an der Technischen Universität Darmstadt als Modellversuch beschritten.

## **Reformfeld „Budgethoheit“**

Die Entscheidungskompetenz über den Einsatz der verfügbaren Mittel ist eine Basisbedingung, um notwendige, auf die Interessen der Nachfrager bezogene Änderungen in der Studienorganisation vornehmen zu können. Allerdings zeigt sich bei den gegenwärtigen Reformbestrebungen die Gefahr, dass fachaufsichtliche Genehmigungsvorbehalte und zu detaillierte Verfahrensvorschriften die neu gewonnenen Handlungsspielräume wieder einschränken (Buch et al., 2006, 6). Dies gilt auch für das Reformfeld der Budgethoheit. Zwar erhalten mehr als die Hälfte der Universitäten einen Globalhaushalt mit weitgehender Beweglichkeit bei der Verwendung der zugewiesenen Mittel, vom Aufbau eines eigenen Vermögens durch autonome Rücklagenbildung und Investitionen sind die meisten aber noch weit entfernt (vgl. Abschnitt 3.1). Grundsätzlich gibt es bei der privatwirtschaftlichen Betätigung von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Hürden bei der ministeriellen Zustimmung (Buch et al., 2006, 46 und 48). Insofern wäre eine eigenständige Rechtsform ein wichtiger Schritt zur Absicherung

der Budgethoheit. Dass hinsichtlich der Budgethoheit noch wesentliche Elemente fehlen, erklärt auch den noch sehr jungen Entwicklungsstand hochschulinterner Controlling-Modelle, bei denen eine Verknüpfung mit qualitativen Zielen zu einem „Performance Measurement“ noch aussteht (Sandberg, 2003, 20). Diese Modelle wären dann dringend notwendig, wenn sich bei stärker nachfrageorientierter Finanzierung größere Schwankungen in den verfügbaren Finanzvolumina ergäben. Der interne Mitteleinsatz kann nur dann flexibel angepasst werden, wenn transparent ist, welche Effekte wo mit welchem Mitteleinsatz erreicht werden. Von dieser Transparenz ist man im Hochschulbereich allerdings noch entfernt.

Die bislang geringe strategische Ausprägung des hochschulinternen Controllings ist nicht zuletzt auf noch wenig entwickelte Managementkonzepte zurückzuführen. Noch ist es den Hochschulen nur im Rahmen von Modellversuchen möglich, ihr Personal selbst einzustellen und gegebenenfalls auch eigenständig zu entlassen. Einzubeziehen wären außerdem Entscheidungskompetenzen für Besoldung und Altersversorgung. Ein weiteres grundlegendes Problem für das Reformfeld Personalhoheit ist die Balance zwischen personeller und institutioneller Autonomie: Einerseits muss die individuelle Freiheit in Forschung und Lehre gewahrt bleiben, andererseits müssen Hochschulleitungen in der Lage sein, ihre Ressourcen auf gemeinsam abgestimmte Ziele hin zu koordinieren, um auf die neuen Steuerungskonzepte in der Hochschulfinanzierung reagieren zu können. Diese Interessenkonstellation erfordert es, dass die Hochschullehrer in den Kollegialorganen wie Senat oder Fachbereichsrat Kontroll- und Beratungsfunktionen übernehmen, während die Entscheidungsfunktionen bei der Hochschulleitung angesiedelt sein sollten (Buch et al., 2006, 7).

### **Reformfeld „Kapazitätsrecht“**

Will man die Nachfragesteuerung in der Lehre stärken, so stellt sich die Frage, wer über den Umfang der Studienplatzkapazitäten entscheidet. Bislang lag diese Entscheidung als hoheitlicher Akt bei den Landesparlamenten. Nach juristischer Expertenmeinung ist es möglich, den Staat aus seiner „Bereitstellungspflicht“ von Studienplätzen zu entlassen und seine Rolle auf eine „Gewährleistungsverantwortung“ zu beschränken (Kluth, 2001, 43 ff. und 70 ff.). Im Kern bestünde diese neue Rolle darin, das grundrechtlich abgesicherte Mindestangebot von Studienplätzen zu garantieren. Dazu ist allerdings ein gesetzlich fixiertes Regelwerk erforderlich, welches die Abstimmungsprozesse zwischen der einzelnen Hochschule und dem jeweiligen Bundesland sowie zwischen den Ländern vorgibt. Eine ausschließliche Dezentralisierung auf Länderebene ist ausgeschlossen, da nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1972 ein bundesweit einheit-

licher Standard für die Chancen des Hochschulzugangs sicherzustellen ist. Das grundgesetzlich vorgeschriebene Mindestangebot an Studienplätzen soll im parlamentarischen Verfahren ausgehandelt werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht spricht nichts gegen eine dezentrale Steuerung der Kapazitäten durch die Nachfrager, indem das Geld den Studierenden folgt, sofern das jeweilige Bundesland durch Zielvereinbarungen mit den Hochschulen im Fall eines Unterangebots von Studienplätzen nachsteuern kann (Kluth, 2001, 92 ff.). Die aktuelle Praxis ist demgegenüber wenig befriedigend: Gut die Hälfte der grundständigen Studienangebote weist einen örtlichen Numerus clausus auf, der vom jeweiligen Landesministerium genehmigt wird. Da dieses Verfahren stets auf der Bewerberzahl des Vorjahres basiert, ist es schwierig, die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse zu bestimmen. An der intransparenten Praxis der Zulassungsbeschränkungen durch einen örtlichen Numerus clausus wird deutlich, wie überfällig inzwischen ein bundesweit abgestimmtes Verfahren zur Feststellung der Mindestkapazität von Studienplätzen ist.

Was eine nachfrageorientierte Kapazitätengestaltung auf Hochschulebene betrifft, so sollten die Ressourcenströme für die Lehre respektive für die Forschung hochschulintern entkoppelbar sein (Wissenschaftsrat, 2006, 77). Eine Hochschule sollte sich entscheiden können, ob sie sich stärker als Forschungsuniversität oder als Professional School positionieren will. An dieser Stelle wird allerdings auch deutlich, dass innerhalb des Finanzierungssystems nachhaltige Anreize für ein Engagement in der Lehre gesetzt werden müssen, da sonst eine Orientierung an Forschungszielen aufgrund des Wettbewerbs um Reputation eher wahrscheinlich ist.

### **Reformfeld „Auswahl der Studierenden“**

Damit die allokativen Ziele der Gutscheine realisiert werden können, ist es nötig, dass sowohl aufseiten der Hochschulen als auch aufseiten der Bewerber Wahlfreiheit besteht. Bislang ist diese Wahlfreiheit nur in bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen für 60 Prozent der Plätze gegeben. In den Studiengängen mit örtlichem Numerus clausus wird so lange nach Abiturnote zugelassen, bis alle nach Kapazitätsrecht vorhandenen Studienplätze ausgeschöpft sind. In allen nicht zulassungsbeschränkten Studiengängen müssen die Hochschulen grundsätzlich alle Bewerber annehmen. In Zukunft sollten die Hochschulen das Recht haben, aus ihrer Sicht nicht geeignete Bewerber abweisen zu können. Dies würde dazu beitragen, die Abbrecher- und Fachwechslerquoten zu senken. Damit auch Bewerber eine Chance haben, bei denen das Bewerbungsverfahren keine eindeutige Entscheidung hervorbringt, sollten nach dem Beispiel der Hochschule St. Gallen auch auf ein Jahr befristete Studienplatzzusagen möglich sein.

## 4.2 Merkmale eines Gutscheinmodells

Zur Wirkungsanalyse von Gutscheinen wird auf eine in der Fachliteratur entwickelte Systematisierung der Merkmale zurückgegriffen (Übersicht 4), die den besonderen Rahmenbedingungen des Hochschulbereichs angepasst wurde (Enste/Stettes, 2005, 16 f.).

Merkmale von Gutscheinen		Übersicht 4
Merkmal	Inhalte	
Transferhöhe	Bemessungsgrundlage, Differenzierungskriterien, Gültigkeitsdauer	
Empfängerkreis	Studienberechtigte Deutsche und Ausländer, sonstige Absolventen	
Zweckbindung	Bachelor- und Masterstudiengänge, Promotion, Weiterbildung	
Erweiterungsoptionen	Verknüpfung mit privaten Beiträgen	
Transferart	Hochschulen, Fakultäten oder Ministerien als Adressaten	
Anbieter	Einsetzbarkeit für private Anbieter	
Unterstützungssysteme	Verknüpfung mit Studienfinanzierung und Studieninformation	
Kontrollinstanzen	Organisation, Konfliktschlichtung, Qualitätsprüfung	
Finanzierung	Umfang, Bund-Länder-Verteilung, Beitragskriterien für Fonds	

Quelle: Modifizierte Zusammenstellung in Anlehnung an Enste/Stettes, 2005, 28

Bei der Diskussion der Merkmale geht es vor allem darum aufzuzeigen, welche allokativen Wirkungen durch die spezifische Ausgestaltung der einzelnen Merkmale erzeugt werden. Dabei werden die Vorschläge der vorgestellten Modelle aufgegriffen.

### 4.2.1 Transferhöhe

Die Frage der Transferhöhe hat für die Ausgestaltung von nachfrageorientierten Modellen eine zentrale Bedeutung. Sie kann das Finanzierungssystem in mehrfacher Weise beeinflussen.

Die Transferhöhe bestimmt die Steuerungsintensität: Je größer das Volumen der durch Gutscheine zu vergebenden Mittel, desto intensiver sind die Auswirkungen auf das Angebotsverhalten der Hochschulen. Dies kann theoretisch zu einer deutlichen Orientierung an den Interessen der Nachfrager und zu einer Intensivierung des Wettbewerbs um Studierende führen. Aus diesen Gründen empfiehlt das BDI-Modell, den Gesamtbetrag des öffentlichen Hochschulbudgets – verstanden als die Summe von Grundmitteln und Investitionsmitteln – in die Gutscheinvergabe einzubeziehen (BDI, 2005, 8). Demgegenüber wird in anderen Modellen darauf hingewiesen, dass die Umwidmung zu hoher Beträge die Hochschulen vor das Problem stellt, Studienkapazitäten in einer mittelfristigen

Perspektive zu planen (Dohmen, 2003a, 36, Fußnote 34; Hönigsberger/Kuckert, 2004, 24). Dieses Problem würde sich in den ausstattungsintensiven Fächern noch verschärfen.

Ein weiteres Problem eines hohen Finanzierungsanteils ist die umgekehrte Steuerungsrichtung der Gutscheine: Sie steuern nicht nur die Nachfrage, sondern die Nachfrage steuert umgekehrt den Betrag der öffentlichen Aufwendungen beziehungsweise den Nennwert der Gutscheine. Kommt es zu einer gesteigerten Nachfrage nach Hochschulausbildung, so werden automatisch mehr Mittel fällig. Will oder muss der Staat die Summe der öffentlichen Aufwendungen konstant halten, so führt dies automatisch zur Absenkung des Gutscheinwerts. Somit hat der Hochschulsektor insgesamt ein Interesse daran, dass die Studierendenzahl nicht wächst. In einem System mit wachsender Studienzulassungskompetenz könnte dies zu unerwünschten Zugangsbarrieren führen. Auf der anderen Seite hätte aber eine einzelne Hochschule den Anreiz, dennoch so lange Studierende aufzunehmen, wie deren Grenzkosten unterhalb der Gebühr liegen würden. Wäre die Höhe des Gutscheins ex ante nicht bekannt, so würde aufgrund risikoaversen Verhaltens der Hochschulen eine suboptimale Menge an Studienplätzen angeboten.

Wird das Gesamtbudget einbezogen, so gehen automatisch auch die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung in den Studiengutschein ein. Im Rahmen einer wettbewerblichen Mittelvergabe sollten jedoch die Vergabekriterien zu den spezifischen Leistungspotenzialen der Empfänger passen. Die Nachfrage nach Lehrleistungen kann allerdings allenfalls im Bereich der Graduiertenausbildung als ein Vergabekriterium betrachtet werden. Zielführender sind konkrete Forschungs- und Entwicklungsleistungen bei der Vergabe von FuE-Mitteln. Aus dem Budget für die Studiengutscheine sollten die FuE-Aufwendungen daher herausgerechnet werden. Dieser Ansatz wird in verschiedenen Modellen berücksichtigt (Dohmen, 2003a, 18; Ministerium für Wissenschaft, 2004a).

Nicht lehrbezogene Effekte können sich in diesem Zusammenhang darüber hinaus dann zeigen, wenn die Investitionskosten einbezogen werden. Sie sind nicht zwangsläufig mit einer bestimmten Zahl von Studierenden verknüpft, sondern richten sich je nach Fach in starkem Maße nach Erfordernissen der Forschung. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass beim Bau der Hochschulen das jeweilige Land selbst in der Rolle des Nachfragenden ist, da Hochschulen nachweislich positive Effekte auf die Region hervorbringen. Der investive Anteil der Mittel sollte daher vom Land direkt verwendet werden können. Im Übrigen würde dies auch zur Sicherung eines Mindestmaßes an institutioneller Kontinuität beitragen.

Ein starker Einfluss sachfremder Aspekte bei der Finanzierung der Hochschul- ausbildung ergibt sich auch, wenn die Grundmittel für die medizinischen Ein- richtungen berücksichtigt werden. Die Unikliniken übernehmen mit der Kran- kenversorgung in hohem Maße Aufgaben, die mit der Hochschulausbildung lediglich in medizinischen Fächern zu tun haben. Gleichzeitig sind gerade auf dem Gebiet der öffentlichen Krankenversorgung Schwankungen der Mittelzu- flüsse höchst problematisch. Durch eine Mitberücksichtigung der medizinischen Einrichtungen müsste eine starke Differenzierung in den Nennwerten der Gut- scheine vorgenommen werden, denn die Ausgaben pro Studierenden liegen in der Humanmedizin mit 30.000 Euro pro Jahr deutlich über dem Durchschnittswert von 7.300 Euro. Selbst wenn die Verwaltungsausgaben und die Einnahmen der Krankenversorgung unberücksichtigt bleiben, haben die medizinischen Fächer, in denen lediglich knapp 10 Prozent aller Studierenden eingeschrieben sind, einen Anteil von fast 25 Prozent an allen öffentlichen Grundmitteln. Um die Einbezie- hung sachfremder Aufgaben zu vermeiden, sollten zwar die Medizinstudenten einen Gutschein wie alle anderen erhalten, die medizinischen Einrichtungen der Hochschulen aber in der Bemessung der Gutscheine nicht berücksichtigt werden. Ihre Finanzierung sollte das Land nach diesen Vorstellungen vielmehr im Rahmen der neben der Gutscheinvorgabe weiter bestehenden Grundfinanzierung der Hochschulen leisten.

Bis auf das rheinland-pfälzische Studienkontenmodell und das von Hönigs- berger/Kuckert vorgeschlagene Fondsmodell favorisieren alle anderen Modelle eine Differenzierung des Gutscheinnennwerts nach Fachrichtungen. Dies erscheint umso notwendiger, je höher das gesamte Transfervolumen angesetzt wird, denn die jährlichen Aufwendungen pro Studierenden unterscheiden sich je nach Fächergruppe und Hochschultyp erheblich. Allerdings vermindern sich diese Unterschiede in einigen Fächergruppen, wenn der Anteil für Forschung und Entwicklung herausgerechnet wird (Tabelle 6).

Die fachbezogenen Kosten pro Studierenden sind zurzeit wenig aussagekräf- tig. Zum einen fehlt eine genaue Spezifizierung des FuE-Anteils der Fächer. Zum anderen fehlt eine Kostenrechnung im betriebswirtschaftlichen Sinne. In der Hochschulfinanzstatistik werden vielmehr Ausgabenposten wie Personal- und Sachkosten der Fachbereiche durch die Anzahl der Studierenden geteilt. Damit bleibt unhinterfragt, wie die Abweichungen zwischen den Fächern und Einrich- tungen zu erklären und zu rechtfertigen sind. Es ist also nicht auszuschließen, dass bei einer Differenzierung nach Fächern vorhandene Ineffizienzen und un- ausgelastete Kapazitäten in einzelnen Fächern fortgeschrieben werden. Dies gilt auch für die Unterscheidung nach Hochschultypen.

## Laufende Grundmittel je Studierenden in ausgewählten Fächergruppen

Tabelle 6

in Euro im Jahr 2003

Fächergruppe	Laufende Grundmittel		FuE-Koeffizient in Prozent		Laufende Grundmittel ohne FuE	
	Uni	FH	Uni	FH	Uni	FH
Sprach- und Kulturwissenschaften	2.730	2.490	25,3	5	2.039	2.366
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	2.070	1.670	34,2	5	1.362	1.587
Mathematik, Naturwissenschaften	6.840	2.210	39,1	5	4.166	2.100
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	10.170	3.250	36,0	5	6.509	3.088
Ingenieurwissenschaften	7.770	3.580	42,0	5	4.507	3.401

Quellen: Statistisches Bundesamt 2005a; eigene Berechnungen

Erste Schritte in Richtung einer Kostenrechnung wurden im Rahmen eines länderübergreifenden Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichs für ausgewählte Universitäten und Fachhochschulen unternommen (Dölle et al., 2005). Dieses Verfahren, das von den Autoren als „vollkostenrechnerische Methodik“ (Dölle et al., 2005, 5) charakterisiert wird, offenbart auf der Ebene einzelner Studienfächer erhebliche Unterschiede im Umfang der für die Lehre eingesetzten Mittel. Diese Aufwendungsunterschiede bestehen auch dann weiter, wenn Studierendenzahl und Studiendauer als beeinflussende Größen kontrolliert werden. Da die Ergebnisse nicht mit Indikatoren zur Erfassung der Lehrqualität verknüpft werden können, sollten sie nach Auffassung der Autoren auch nicht zur Hochschulfinanzierung herangezogen werden.

Eine Differenzierung des Gutscheinwerts nach Fächergruppen ist demnach erst in Erwägung zu ziehen, wenn ein bundesweit praktikables, transparentes Verfahren zur Kostenrechnung vorliegt, welches überdies mit Qualitätssicherungsverfahren verbunden ist.

Ein weiteres Argument gegen eine Vorabstrukturierung von Ausgabengruppen ergibt sich aus der wachsenden Hochschulautonomie: Zu einer angestrebten Budgethoheit zählt auch das Recht der Hochschulen, über den Einsatz ihrer Ressourcen selbst bestimmen zu können. Im Zuge dieser wachsenden Selbstständigkeit werden sich die Kostenstrukturen innerhalb des Hochschulsystems weiter differenzieren. So ist beispielsweise der Fall denkbar, dass eine Hochschule, die in der Fächergruppe Rechts- und Wirtschaftswissenschaften erfolgreich nach Forschungsexzellenz strebt und entsprechende Drittmittel einwerben kann, in eine wahrscheinlich eher kleinere Zahl von besonders befähigten Studierenden

pro Kopf genauso viel investiert wie eine Hochschule, die im Bereich Ingenieurwissenschaften gezielt in dualen Studiengängen gemeinsam mit Unternehmen praxisnah ausbildet. Im Hinblick auf diese Profildifferenzierung und die damit verbundenen unterschiedlichen Kostenstrukturen ist eine Vorabstrukturierung der Mittel nach Fächergruppen fraglich. In einem sehr stark differenzierten Hochschulsystem wie dem der USA ist demzufolge auch eine Differenzierung der Gebühren nach Fächern bis zum Erstabschluss unüblich. Wohl aber unterscheiden sich die Gebühren von Hochschule zu Hochschule je nach Anspruchsprofil sowohl innerhalb des staatlichen als auch innerhalb des privaten Sektors erheblich ([www.collegeboard.de](http://www.collegeboard.de)).

In der Anfangsphase eines Gutscheinsystems ist daher ein einheitlicher Gutscheinwert zu wählen. In der Ausbauphase sollten Gutscheinwert und Studiengebühren eine annähernd gleich große Steuerungswirkung entfalten. Sollen dann etwa 40 Prozent der Hochschulausgaben nachfrageorientiert über Studierende finanziert werden, so bietet sich in Analogie zu den vorgeschlagenen durchschnittlichen Studiengebühren von 2.500 Euro ebenfalls ein Gutscheinwert in Höhe von durchschnittlich 2.500 Euro pro Jahr an.

### **Kombination mit Studienkonten?**

Bei der Bestimmung der Transferhöhe stellt sich auch die Frage, ob der Gutschein jeweils vollständig pro Jahr beziehungsweise pro Semester eingelöst oder ob eine veranstaltungsbezogene Abbuchung in Kombination mit Studienkonten vorgenommen werden soll. Für diese Variante spricht sich das baden-württembergische Studienkontenmodell aus (Dohmen, 2003a, 31 ff.). Auch der rheinland-pfälzische Vorschlag geht in diese Richtung, allerdings in einer, bezogen auf das Transfervolumen, deutlich reduzierten Variante. Für eine veranstaltungsbezogene Abbuchung spricht aus der Sicht der Studierenden, dass ein berufsbegleitendes Teilzeitstudium auf diese Weise leichter mit dem öffentlichen Teil einer nachfrageorientierten Finanzierung verbunden werden kann.

Außerdem macht die Abbuchung von Credits automatisch deutlich, wie viele und welche Lehrleistungen ein Fachbereich erbringt. Aus der Perspektive der Hochschulen würde ein solches Modell deutlicheren Aufschluss über die Nutzung der Kapazitäten geben und so auch eine zielgenauere Planung des Ressourceneinsatzes möglich machen. Auch aus der Perspektive der öffentlichen Geldgeber wäre eine bessere Einsicht in die tatsächliche Nutzung der Hochschulkapazitäten im Sinne der Kosteneffizienz von Vorteil. Zudem hätte ein vorab auf einen maximalen Credit-Wert festgelegtes Studienkonto den Vorzug, dass mit der Festlegung gleichzeitig ein maximales Zeitvolumen festgelegt wird, welches den

Studierenden auch bei einem berufsbegleitenden Studium die Freiheit lässt, sich diese Zeit nach individuellen Gegebenheiten selbst einzuteilen.

So ist beispielsweise in der Ausbauphase des Studiengutscheinmodells in Analogie zum baden-württembergischen Modell folgende Ausgestaltung denkbar: Jeder Studierende erhält auf einem virtuellen Studienkonto zu Beginn des Studiums 216 Credits für einen Bachelorabschluss und für ein darauffolgendes Masterstudium weitere 144 Credits gutgeschrieben. Die Anzahl der Credits basiert auf der von der Kultusministerkonferenz vorgesehenen Zahl von 300 Kreditpunkten zuzüglich eines Zuschlags von 20 Prozent. Zur Berechnung des Nennwerts für die Credits muss wiederum auf Zeiteinheiten zurückgegriffen werden. So könnten für ein Bachelorstudium 3,5 Jahre Studienzeit angesetzt werden. Legt man den vorgeschlagenen Betrag von 2.500 Euro zugrunde, so ergibt sich für das gesamte Studium ein Betrag von 8.750 Euro. Dividiert durch die vorgesehenen 216 Credits würde sich ein Abbuchungsbetrag von 41 Euro pro Credit ergeben.

Eine weitere attraktive Option, die mit Studiencredits erreicht werden könnte, ist eine Flexibilisierung der Nachfrage über die Grenzen der einzelnen Hochschulinstitution hinaus. Denkbar ist, dass Studiengänge in Zukunft nicht an eine einzelne Hochschule gebunden sind, sondern dass sich im Zuge der Modularisierung von Studieninhalten die Möglichkeit bieten wird, die verschiedenen Bestandteile eines Studiums an unterschiedlichen Hochschulen zu absolvieren. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass das entsprechende Gutscheinkonto nicht an einer Hochschule angesiedelt ist, sondern zentral – etwa vom Gutscheinfonds selbst – geführt wird.

#### **4.2.2 Empfängerkreis**

Bei der Frage nach dem Empfängerkreis ist vor allem zu klären, ob und in welchem Maße ausländische Studierende mit in das Gutscheinsystem einbezogen werden sollen. Nur zwei Modellvorschläge nehmen sich dieses Themas an. Während die Interessenten aus EU-Ländern automatisch den deutschen Studienbewerbern gleichgestellt sind und somit eine Sonderregelung ausgeschlossen ist, stellt sich die Frage, wie Nicht-EU-Angehörige berücksichtigt werden sollen. Will man den aktuell gültigen Rechtsrahmen erhalten, so muss für diese Studierenden in den zulassungsbeschränkten Fächern eine bestimmte Quote an Plätzen reserviert werden (siehe Übersicht 5).

Im Zuge einer wachsenden Autonomie der Hochschulen sollten die Zulassungsentscheidungen jedoch nicht durch Quotierungen beschränkt werden. Vielmehr müssten die Hochschulen in die Lage versetzt werden, Bewerber, die sie als zu ihrem Leistungsprofil passend einstufen, eigenständig zuzulassen.

# Rechtlicher Rahmen für ausländische Studienbewerber

Übersicht 5

Es ist zu klären, wer Anspruch auf einen Studiengutschein hat. Geht man davon aus, dass automatisch jeder einen Studiengutschein erhält, der einen Studienplatz an einer Hochschule erhalten hat, so können neben deutschen Studienberechtigten auch ausländische Studierende einen Studiengutschein erhalten.

Was die Hochschulzulassung ausländischer Studierender und damit deren Anspruch auf einen Studiengutschein betrifft, so sind aufgrund der EU-weit geltenden Freizügigkeitsrichtlinie aus dem Jahre 1968 (Art. 12 VO 1612/68) bereits im aktuellen Zulassungsrecht die folgenden ausländischen Personengruppen deutschen Studienbewerbern gleichgestellt:

- ausländische EU-Bürger, das heißt Angehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union,
- Staatsangehörige von Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), die nicht der Europäischen Union angehören; das sind Island, Liechtenstein und Norwegen,
- Bildungsinländer, das heißt jene Ausländer und Staatenlosen, die eine deutsche Hochschulzugangsberechtigung erworben haben,
- in Deutschland wohnende andere Familienangehörige im Sinne des Art. 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 von Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder von Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, sofern diese Staatsangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt sind.

Für diese Personengruppen gilt die grundrechtliche Garantie auf einen Studienplatz, sofern ausreichende Kapazitäten zur Verfügung stehen. In zulassungsbeschränkten Studiengängen durchlaufen die den deutschen Studienbewerbern gleichgestellten Ausländer die gleichen Verabgabeverfahren beziehungsweise Eingangsprüfungen.

Über die Zulassung aller weiteren Ausländer entscheidet direkt die Hochschule, an der sich der Studienbewerber bewirbt. In den zulassungsbeschränkten Studiengängen sind je nach Bundesland zwischen 5 und 10 Prozent der Studienplätze vorab für Nicht-EU-Ausländer reserviert. Ist die Zahl der qualifizierten Bewerber kleiner als die Zahl der reservierten Studienplätze, so werden die freien Plätze der ZVS zurückgemeldet, die diese dann an deutsche Bewerber vergibt.

Auch in den Studiengängen mit sogenanntem örtlichem Numerus clausus ist eine Quote vorgesehen, die je nach Bundesland zwischen 5 und 10 Prozent liegt.

Zum Zulassungsverfahren hat die bei der Kultusministerkonferenz angesiedelte Zentralstelle für das ausländische Bildungswesen Empfehlungen herausgegeben. Diese Empfehlungen sind in den Hochschulgesetzen der 16 Bundesländer in unterschiedlicher Weise umgesetzt. Dabei wird den Hochschulen und ihren akademischen Auslandsämtern ein unterschiedlich großer Ermessensspielraum eingeräumt.

Ein zentrales Auswahlkriterium ist die Durchschnittsnote einer mit dem deutschen Abitur vergleichbaren Hochschulreifeprüfung. Seitdem die Hochschulen in den zulassungsbeschränkten Studiengängen an der Auswahl der Studierenden mitwirken dürfen, werden zusätzlich zur Kontrolle der Durchschnittsnote andere Instrumente wie gesonderte Prüfungen oder Auswahlgespräche eingesetzt. Die Auswahlverfahren werden teils von den akademischen Auslandsämtern in Eigenregie, teils unter Mitwirkung von Vertretern des jeweiligen Studienfachs durchgeführt. Die letztgültige Entscheidung über die Zulassung trifft die Hochschule.

Grundsätzlich müssen alle ausländischen Studienbewerber, auch diejenigen, die deutschen Studienbewerbern formal gleichgestellt sind, eine Sprachprüfung absolvieren.

Quellen: [www.zvs.de](http://www.zvs.de); Gespräche mit DAAD und Auslandsamt der Universität zu Köln

## Anspruch auf Studienförderung

Laut § 8 des BAföG haben ausländische Studienbewerber Anspruch auf Leistungen nach dem BAföG, wenn sie den folgenden Personengruppen zuzurechnen sind:

- heimatlose Ausländer,
- Asylberechtigte,
- Inhaber einer Niederlassungserlaubnis,
- anerkannte Flüchtlinge,
- Ausländer mit Abschiebungsschutz,
- Ausländer mit einem Deutschen als Ehegatten oder Elternteil,
- Kinder oder Ehegatten von EU-Bürgern und der EU gleichgestellten Staatsangehörigen, die ihr Recht auf Einreise aufgrund mangelnder Unterstützung durch die Familie nicht realisieren können,
- EU-Angehörige und Angehörige von EU-Vertragsstaaten, die vor dem Studium in einem Beschäftigungsverhältnis gestanden haben, das einen inhaltlichen Bezug zum Studium aufweist,
- Ausländer, die in Deutschland fünf Jahre rechtmäßig erwerbstätig waren,
- Ausländer, deren Eltern innerhalb der letzten sechs Jahre vor Studienaufnahme drei Jahre rechtmäßig erwerbstätig waren.

Quelle: § 8 BAföG

Anspruch auf einen **Bildungskredit** haben ausländische Studierende,

- wenn ein Elternteil oder der Ehegatte Deutscher ist oder der Auszubildende Asylberechtigter, aufgenommener Flüchtling oder Heimatloser ist,
- wenn sie aus EU-Mitgliedstaaten stammen und einen inländischen Wohnsitz haben,
- wenn sie oder zumindest ein Elternteil vor Beginn der Ausbildung fünf beziehungsweise drei Jahre in Deutschland erwerbstätig gewesen sind.

Außerdem müssen sie – wie die deutschen Bewerber auch – zu den folgenden Personengruppen gehören:

- Studenten, welche die Zwischenprüfung bestanden haben,
- Studenten, die den ersten Teil eines Konsekutiv-Studiengangs abgeschlossen haben, ein postgraduales Diplomstudium oder ein Master- beziehungsweise Magisterstudium betreiben,
- Studenten eines Zusatz-, Ergänzungs- oder Aufbaustudiums,
- Teilnehmer eines in- oder ausländischen Praktikums, das im Zusammenhang mit dem Studium steht.

Quelle: [www.kfw.de](http://www.kfw.de)

Getrennt von der rechtlichen Seite der Zulassungsthematik ist die Frage nach der Finanzierung der Studienplätze für ausländische Bewerber zu klären. Da mit dem Gutscheinformodell angestrebt wird, die Aufwendungen und Erträge der Hochschulausbildung zusammenzuführen, müssen für ausländische Bewerber, bei denen die Erträge des Studiums voraussichtlich außerhalb Deutschlands anfallen werden, die deutschen Bundesländer aus der Finanzierungsverantwortung genommen werden. In Anbetracht der grundsätzlichen Zuständigkeit des Bundes für auswärtige Angelegenheiten sollte die Finanzierung von Studiengutscheinen

für ausländische Bewerber, also auch für solche aus EU-Ländern, vom Bund übernommen werden (vgl. dazu Abschnitt 4.2.8).

Autonome Zulassungsentscheidungen implizieren aber auch das Recht, Bewerber ablehnen zu können. Dies ist bislang nicht möglich in Studiengängen, die weder durch einen bundesweiten Numerus clausus bei der ZVS noch durch einen vom jeweiligen Landesministerium genehmigten örtlichen Numerus clausus zulassungsbeschränkt sind.

Der Blick auf angelsächsische Hochschulsysteme zeigt, dass die Vorstellung einer Hochschulzugangsberechtigung im Sinne eines grundsätzlichen Anspruchs auf einen Studienplatz, wie er in Deutschland mit dem Abitur verbunden ist, international eine Ausnahme darstellt. In den angelsächsischen Ländern erwerben Schulabgänger mit ihrem Abschluss nicht das Recht auf ein Studium, sondern erfüllen lediglich die Voraussetzung dafür, sich an einer Hochschule bewerben zu dürfen (Witte/Rüde, 2005, 21).

In seinen Empfehlungen zur Neugestaltung des Hochschulzugangs deutet der Wissenschaftsrat einen Weg für die künftige Studienplatzvergabe in nicht zulassungsbeschränkten Studiengängen an. Mit Verweis auf nicht zulassungsbeschränkte Fächer wie Kunst oder Musik, die eine Aufnahme aber dennoch von den Ergebnissen eines Eignungsfeststellungsverfahrens abhängig machen, empfiehlt er, dass Hochschulen in allen Studiengängen die Eignung der Bewerber überprüfen. Den Hochschulen sollte „die Möglichkeit gegeben werden, in Fällen, in denen dies sinnvoll ist, bei nicht zulassungsbeschränkten Studiengängen die Feststellung von Eignungsprofilen mit Auswahlentscheidungen zu verknüpfen“ (Wissenschaftsrat, 2004, 57).

Entscheidet die Hochschule in allen Fällen autonom über die Zulassung, so ist es sinnvoll, die Berechtigung für den Gutscheinbezug an die erfolgte Zulassung durch eine Hochschule zu binden. Dies würde auch zur Lösung der Frage beitragen, wie besonders befähigte Absolventen des Berufsbildungssystems zu berücksichtigen sind. Allein die Hochschule würde demnach entscheiden, ob ausreichende Qualifikationen vorhanden sind.

Als Gegengewicht zu dieser weitgehenden Autonomie sind allerdings unabhängige externe Verfahren der Qualitätssicherung nötig, damit eine materiell motivierte Zunahme der Zulassungsentscheidungen verhindert wird. Es muss, wie im Rahmen der aktuellen Akkreditierung vorgesehen, in regelmäßigen Abständen überprüft werden, ob die Hochschule die Qualitätsmerkmale, auf die sie sich bei der Akkreditierung verpflichtet hat, auch einhält (siehe Abschnitt 4.2.6). Es ist im Übrigen davon auszugehen, dass die gleichzeitige Erhebung von Studiengebühren eine Nachfrage wenig leistungsbereiter oder leistungsfähiger

Bewerber einschränkt. Darüber hinaus liegt es nahe, dass Gebühren auch jene abschrecken werden, die den Studierendenstatus nur wählen, um die damit verbundenen Vergünstigungen zu nutzen. Der in einem der Modelle enthaltene Vorschlag über ein Mindestmaß an Lehrveranstaltungsteilnahme, um den Status des Studierenden zu erhalten, ist damit überflüssig.

Für Teilzeitstudierende sollten die Hochschulen Studiengebühren und Abbuchungen vom Gutscheinkonto gemäß dem erfassten Zeitbudget verkürzen können. Aus Praktikabilitätsgründen bietet sich für den Anfang die im nordrhein-westfälischen Gesetz zur Einführung von Studiengebühren vorgesehene Regelung an, das Teilzeitstudium als die Hälfte des üblichen Stundenaufwands zu definieren. Auch im Falle von Teilzeitstudenten verhindern gleichzeitig zu zahlende Studiengebühren einen möglichen Missbrauch des Studierendenstatus. Dieser Effekt könnte noch verstärkt werden, indem die Gebühren nach Überschreiten einer bestimmten Anzahl von Teilzeitsemestern erhöht werden. Insofern ist eine von Anfang an angelegte Verknüpfung von Studienkonten und Studiengebühren eine entscheidende Rahmenbedingung für die Funktionsfähigkeit des Gesamtmodells.

#### **4.2.3 Zweckbindung und Erweiterungsoptionen**

Bei den Aspekten Zweckbindung und Erweiterungsoptionen geht es um die Frage, wie finanzierungstechnisch auf individuell entstehende Überschüsse beziehungsweise Defizite der Studienkonten reagiert werden soll.

Für den Fall, dass das für ein Erststudium zur Verfügung gestellte Gutscheinkontingent nicht ausgeschöpft wird, favorisieren alle Modelle, die sich mit dieser Frage befassen, eine Weiterverwendung der nicht gebrauchten Mittel für Zweitstudien oder Weiterbildungsangebote der Hochschulen. Zum Teil wird auch eine Verwendbarkeit für alle Anbieter tertiärer Weiterbildung vorgeschlagen.

Als Argument für eine solche Übertragbarkeit wird darauf verwiesen, dass damit ein Anreiz für ein zügiges Erststudium gesetzt wird. Gegen eine Übertragbarkeit spricht die bildungsökonomische Einordnung der Weiterbildung als ein privates Gut, dessen Effekte vollständig über das gesteigerte Einkommen internalisiert werden. Außerdem wird mit einer staatlichen Subventionierung von Weiterbildungsaktivitäten eine Teilnehmergruppe unterstützt, die ohnehin zu den aktivsten in der Weiterbildung zählt. Dadurch ergibt sich eine Benachteiligung der Nichtakademiker, die ihre Weiterbildung privat finanzieren müssen. Da die Gutscheine nach den meisten Vorschlägen für Weiterbildungsmaßnahmen der Hochschulen eingesetzt werden sollen, bedeutet diese Subventionierung überdies eine Wettbewerbsverzerrung zulasten außerhochschulischer Anbieter.

Andererseits stellt die Verwendbarkeit der Gutscheine für spätere Masterstudiengänge für Hochschulen einen großen Anreiz dar, in der Entwicklung entsprechender Angebote stärker voranzuschreiten. Bislang haben Hochschulen nur einen marginalen Anteil von 3 Prozent am gesamten Weiterbildungsangebot (BMBF, 2006, 298). Auch bei der berufsbezogenen wissenschaftlichen Weiterbildung liegt ihr geschätzter Anteil nur bei 10 Prozent (Stifterverband, 2003, 10). Gleichzeitig ist ein Angebot an weiterbildenden Masterstudiengängen, das sich auch an Berufstätige richtet, eine wichtige Voraussetzung, um junge Absolventen zu ermutigen, bereits nach dem Bachelorstudium den Schritt in die Berufstätigkeit zu wagen und einen weiteren Hochschulabschluss auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Um das Wachstum attraktiver berufsbegleitender Masterstudiengänge anzuregen, wäre aus dieser Perspektive eine Verwendbarkeit der Gutscheine zu empfehlen. Außerdem ist zu beachten, dass eine Beschränkung der Gutscheine auf ein Erststudium einen Anreiz darstellen könnte, das Angebot an konsekutiven Masterstudiengängen über den Bedarf auszuweiten und damit erhebliche Kosten sowohl für Studierende als auch für die öffentliche Hand zu verursachen.

Es ist somit erforderlich, eine potenzielle Wettbewerbsverzerrung und die positiven Anreize für ein Engagement der Hochschulen in der berufsbegleitenden Weiterbildung per Masterstudium gegeneinander abzuwägen. In Anbetracht der Notwendigkeit, die Hochschulen stärker als bisher auf ein Konzept des lebenslangen Lernens zu verpflichten, erscheint es in diesem Zusammenhang sinnvoll, den Gutschein auch für berufsbegleitende weiterbildende Masterstudiengänge nutzbar zu machen.

Studiengebühren und Studiengutscheine bieten zusammen einen wirkungsvollen Anreiz, mit den Zeitressourcen und damit auch mit den Ressourcen der Hochschulen sparsam umzugehen. Die meisten Modelle empfehlen Studiengebühren erst, wenn das Gutscheinkonto ausgeschöpft ist. Will man aber von Anfang an zu einem zügigen Studium motivieren, so ist die gleichzeitige Einführung von Gebühren und Gutscheinkonten mit dem Beginn des Erststudiums zu befürworten. Unter den hier betrachteten Modellen wird dieser Weg nur im Vorschlag des BDI gewählt, andere lassen diesen Weg als Option offen. Danach sollen die Hochschulen eine völlig freie Preisgestaltung vornehmen können. Bei kontinuierlicher Parallelität von Gebühren und Gutscheinkonten kann es bereits im Erststudium zu einer Erhöhung der Gebühren kommen, wenn das Gutscheinkontingent in diesem Zeitraum schon ausgeschöpft wird. Erforderlich wäre dann, zusätzlich zu den Gebühren den Nennwert des nicht mehr verfügbaren Gutscheins zu zahlen.

Was die Gebührenhöhe anbelangt, so sprechen sich diejenigen Modelle, die eine Studiengebühr im Anschluss an das Erststudium beziehungsweise bei Ausschöpfung des Gutscheinkontos vorschlagen, für die Festsetzung einer einheitlichen Gebührenhöhe durch den Staat aus. Damit soll erreicht werden, dass die Abschreckungswirkung möglichst gering gehalten wird. Mitentscheidend für das Entstehen möglicher Abschreckungen sind jedoch die Refinanzierungssysteme. Auf diese wird jedoch in der Mehrzahl der Modelle nur sehr kursorisch eingegangen. Für eine Gebührenfestsetzung durch die Hochschulen spricht die Orientierung an den hochschulpolitischen Zielen Wettbewerb und Autonomie. Dies schließt nicht aus, dass man sich in der Anfangsphase aus pragmatischen Überlegungen zu einem einheitlichen Betrag entschließt.

#### **4.2.4 Transferart**

Unter dem Aspekt Transferart stellt sich die Frage nach Reichweite und Adressaten der Finanzströme. Hinsichtlich der Reichweite wird in den vorgestellten Modellen überwiegend ein bundesweites Finanzierungssystem favorisiert. Diese Ausrichtung ist vor dem Hintergrund der Problematik der regionalen Spillover zu unterstützen. Es ist damit zu rechnen, dass diese Problematik aufgrund der immer deutlicher zutage tretenden finanziellen Zusatzbelastungen durch Studierendenwanderungen zwischen den Bundesländern stärker ins Bewusstsein der Öffentlichkeit rückt. So kann trotz aller derzeitigen Skepsis damit gerechnet werden, dass sich politische Mehrheiten für eine bundesweite Lösung finden werden.

Eine weitere Facette der Transferart betrifft die Frage, an welche Institution die Auszahlungen erfolgen sollen. In den beiden Modellen eines Finanzausgleichs zwischen Kantonen beziehungsweise Ländern sollen die Zahlungen zwischen den Wissenschaftsministerien erfolgen. In den Gutscheinkonzepten wird davon ausgegangen, dass die Hochschulen die Mittel erhalten. Diese werden bei den landesweit begrenzten Modellen von den Wissenschaftsministerien ausgegeben, bei den bundesweiten Modellvorschlägen von einem einzurichtenden bundesweiten Fonds (siehe dazu Abschnitt 4.2.7). Vorstellbar ist im Prozess der politischen Argumentation auch die Auffassung, dass die Fondsauszahlungen im Sinne eines Hochschulfinanzausgleichs an die Ministerien erfolgen sollten, da diese für die landesweite Kapazitätenplanung verantwortlich sind. Innerhalb eines wettbewerblichen Systems mit autonomen Hochschulen, die ihre Studierenden selbst auswählen und die Ressourcen eigenständig steuern, ist aber anzustreben, dass auch die Kapazitätensteuerung institutionelles Verfügungsrecht wird. Profilbildung und wettbewerbliche Differenzierung sind in diesem Zusammenhang

nur realisierbar, wenn die Hochschulen in Zukunft selbst entscheiden können, wie viel sie in einen Studienplatz investieren wollen.

Zu dem Konzept einer autonomen Hochschule gehört auch, die Entscheidung über die interne Ressourcenverteilung treffen zu können. Dazu ist sowohl eine interne Kostenrechnung als auch eine effektive Entscheidungsorganisation nötig. In beiden Bereichen haben die Hochschulen noch Entwicklungsdefizite aufzuweisen. Vor diesem Hintergrund erscheint die in einigen Nachfragemodellen favorisierte Auszahlung der Gutscheinmittel an die Fakultäten und Fachbereiche zumindest zum jetzigen Zeitpunkt weniger erstrebenswert. Damit Hochschulen als autonome Einrichtungen produktiv am Wettbewerb um Studierende und materielle Ressourcen teilnehmen können, brauchen sie ein kohärentes institutionelles Profil. Der Aufbau einer solchen Gesamtidentität würde aber infrage gestellt, wenn größere Beträge direkt an die mittleren Entscheidungsebenen geleitet würden. Dies könnte einen Prozess der Dezentralisierung einleiten, der die Handlungsfähigkeit der Gesamteinstitution gefährden würde. So wäre es beispielsweise denkbar, dass notwendige Innovationen unterbleiben, weil der zentralen Entscheidungsebene der Hochschule hierfür die materielle Basis fehlt. Deshalb sollte die Entscheidung über die Investition der durch Gutscheine erworbenen Mittel bei der Hochschulleitung angesiedelt sein, um dadurch die materielle Basis für eine strategische Profilierung der Hochschule im Wettbewerb zu sichern.

#### **4.2.5 Anbieter**

Was die anbietenden Institutionen der Hochschulausbildung anbetrifft, so stellt sich sowohl die Frage nach dem sektoralen Geltungsbereich als auch nach der Eingrenzung des Institutionenkreises. Nahezu alle Modelle beschränken das Gutscheinverfahren auf Hochschulen. Lediglich der Stifterverband und das Centrum für Hochschulentwicklung beziehen ihre Vorschläge auf den gesamten tertiären Bereich. Für diesen Ansatz spricht, dass einer allseits gewollten stärkeren Verzahnung von Berufsbildungs- und Hochschulsystem der Weg geebnet werden könnte. Ein weiteres Argument ist das in der internationalen Bildungsdiskussion verbreitete Konzept eines tertiären Sektors, der neben Hochschulen im Sinne von Universitäten oder anwendungsorientierten Hochschulen wie Fachhochschulen als dem Tertiärbereich A innerhalb eines Tertiärbereichs B auch Institutionen der beruflichen Fortbildung umfasst. Beide Argumente weisen jedoch im Hinblick auf den deutschen Entwicklungsstand noch zu weit in die Zukunft: Während in einigen angelsächsischen Ländern aufeinander aufbauende, gestufte Bildungssysteme den beruflichen und akademischen Sektor seit Langem verbinden, steckt

die Anrechenbarkeit von Leistungen aus der beruflichen Fortbildung auf ein Hochschulstudium in Deutschland erst in den Anfängen (IW Köln, 2005, 134).

Zum jetzigen Zeitpunkt kann noch nicht davon ausgegangen werden, dass eine Meister- oder Fachwirtfortbildung in ein Hochschulstudium mündet. Für den beruflichen Zweig der tertiären Bildung wäre gegebenenfalls ein eigenes Gutscheinformodell denkbar. Abgesehen von den theoretischen Überlegungen würde eine Einbeziehung des Tertiärbereichs B den Rahmen des gegenwärtigen Hochschulfinanzierungssystems sprengen. Was fehlt, ist vor allem eine Modularisierung der in Fortbildung und Hochschule erwerbbarer Qualifikationen und eine damit verbundene Festlegung, welche Module auf ein Hochschulstudium anrechenbar sind. Auf der Grundlage einer solchen Systematisierung könnte langfristig dazu übergegangen werden, Studiengutscheine auch für Bildungswege an Einrichtungen des Tertiärbereichs zu vergeben. Eine weitere Voraussetzung für eine Verwendbarkeit der Gutscheine im Tertiärbereich B ist die Aufteilung der zunächst für ein ganzes Semester gültigen Gutscheine in Credit-Points, die gezielt für einzelne Veranstaltungsmodule verwendet werden können.

Neben der Frage nach dem Geltungsbereich der Gutscheine muss geklärt werden, ob neben den staatlichen Institutionen des klassischen Hochschulbereichs (Tertiärbereich A) auch die privaten Hochschulen gutscheinberechtigt sein sollen. Sofern die Ausbildung an den privaten Hochschulen dem allgemeinen Qualitätsstandard entspricht und die Hochschulausbildung mit Externalitäten verbunden ist, übernehmen auch die privaten Hochschulen eine öffentliche Aufgabe. Damit ist eine gleiche Behandlung bei der staatlichen Förderung dringend zu empfehlen, um einen fairen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Hochschulen zu initiieren. Die Einreichung von Gutscheinen sollte damit auch bei privaten Hochschulen möglich sein.

In der Praxis ist die dahinterstehende Grundsatzfrage, ob private Anbieter vom Staat subventioniert werden sollen, mit der Aufnahme einiger Privathochschulen in das staatliche Hochschulbauförderungsverfahren bereits entschieden worden. Außerdem wurden in Bremen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg staatliche Hilfen im mehrstelligen Millionenumfang in der Gründungsphase an private Hochschulen gezahlt. Auch das jährliche laufende Budget der privaten Hochschulen beinhaltet neben den Mitteln aus Studiengebühren, Schenkungen und privaten Drittmitteln 18,5 Prozent (75,7 Millionen Euro) an staatlichen Zuschüssen. Allerdings sind diese Subventionen seit Jahren umstritten (Stannek/Ziegele, 2005, 42). Ein Kritikpunkt ist die Intransparenz des Mitteleinsatzes: So wird kritisiert, dass die privaten Hochschulen ihre Studienplätze weitaus besser ausstatten können, da sie nicht durch Kapazitätsvorgaben gezwungen sind, große

Zahlen von Studierenden aufzunehmen. In der Tat ist die Ausbildungsleistung der Privaten quantitativ noch klein: An 54 privaten Hochschulen (ohne kirchliche) werden rund 46.000 Studierende ausgebildet. Das sind knapp 2,5 Prozent aller Studierenden (Stannek/Ziegele, 2005, 14). Die überwältigende Mehrheit von fast 98 Prozent aller Studierenden wird an 325 staatlichen Hochschulen ausgebildet. Im Durchschnitt sind an privaten Hochschulen 715 Studierende, an staatlichen demgegenüber durchschnittlich zehnmal so viele eingeschrieben (Statistisches Bundesamt, 2005b, 9).

In Zukunft sollte das Gutscheinsystem dazu genutzt werden, die staatlichen Subventionen für Private nicht angebotsorientiert als vergleichsweise intransparente Gesamtsummen, sondern gebunden an Gutscheine nachfrageorientiert zu vergeben. Dies würde den Wettbewerb zwischen privaten und staatlichen Hochschulen intensivieren. Hochschulpolitische Voraussetzung für gleiche Wettbewerbschancen ist allerdings, dass auch die staatlichen Hochschulen von den Einschränkungen der Kapazitätsverordnung befreit werden.

#### **4.2.6 Unterstützungssysteme**

Damit die Studienqualität durch Gutscheine und Studiengebühren gefördert wird und gleichzeitig die Zugangschancen zum Hochschulstudium gesichert werden, benötigt das neu strukturierte Finanzierungssystem Instanzen, die diese Ziele unterstützen. Was die Studienqualität angeht, so kommt dem Staat aus bildungsökonomischer Sicht die Aufgabe zu, für belastbare Qualitätssignale zu sorgen. Letztere sind unabdingbar, um die Mitwirkungsberechtigung potenzieller institutioneller Anbieter von Hochschulausbildung klar zu definieren. Die Entscheidung, ob grundsätzliche Qualitätsvoraussetzungen erfüllt sind, können die Nachfrager aufgrund von Informationsasymmetrien vorab nicht treffen. Es ist notwendig, wissenschaftliche Standards zur Durchführung von Qualitätsprüfungsverfahren bundesweit verbindlich zu definieren, den ordnungsgemäßen Ablauf der Verfahren zu kontrollieren und die Ergebnisse allgemein zugänglich zu machen. Von diesen Voraussetzungen ist das deutsche Hochschulsystem im Vergleich zu internationalen Entwicklungen allerdings noch weit entfernt (siehe auch Übersicht 6).

2002 ist mit einem Beschluss der Kultusministerkonferenz ein neues Qualitätsprüfungssystem, die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen, eingeführt worden. Die inhaltliche und organisatorische Qualität wird durch unabhängige regionale oder fachlich spezialisierte Akkreditierungsagenturen überprüft, die sich ihrerseits vom nationalen Akkreditierungsrat anerkennen lassen müssen. Dies gilt nicht für die privaten Hochschulen, die nach wie vor als

## Internationale Erfahrungen mit Qualitätssicherungssystemen

Übersicht 6

Der Aufbau der europäischen Qualitätssicherungssysteme orientierte sich in vielen Aspekten an der Akkreditierungspraxis in den USA. In einem Hochschulsystem wie dem amerikanischen, dessen Finanzierung zu einem großen Teil durch Studiengebühren gesteuert wird, hat ein von unabhängigen Institutionen durchgeführtes System der Qualitätsprüfung mittlerweile eine mehr als hundertjährige Tradition. Nur akkreditierte Hochschulen können am bundesweit organisierten System der Studienfinanzierung teilnehmen und somit überhaupt zahlende Studierende für sich gewinnen. Anfangs in Eigenregie ausschließlich von den Hochschulen organisiert, wurden mit der Einführung von Studiengutscheinen für Kriegsheimkehrer in den späten vierziger Jahren staatliche Qualitätsauflagen für die bis dahin eigenständig arbeitenden Akkreditierungsinstitutionen eingeführt (Schnitzer, 1999, 9). Die Überprüfung der akademischen Qualität der Hochschulausbildung wird von einer Reihe regionaler Agenturen durchgeführt, die ihrerseits durch bundesweite Institutionen wie dem Council for Higher Education Accrediting (CHEA) oder der berufsspezifisch ausgerichteten nationalen Agentur, der Association of Specialized and Professional Accreditors (ASPA), koordiniert werden. Für den Berufsfeldbezug sind darüber hinaus fachlich ausgerichtete Kommissionen zuständig. Geprüft werden sowohl einzelne Studiengänge als auch Gesamteinstitutionen nach Inputgrößen zur Ausstattung. Außerdem haben die Hochschulen den Nachweis zu erbringen, mit welchen Arrangements von Lehr- und Lernsituationen sie welche Ausbildungsziele erreichen wollen. Ein weiterer Punkt ist der Nachweis, dass hochschulintern regelmäßig Evaluierungsverfahren durchgeführt werden.

Die Kosten der Prüfung durch externe Hochschullehrer und Experten belaufen sich auf 20.000 bis 30.000 US-Dollar zuzüglich des internen Aufwands zur Erstellung eines Selbstberichts. Dieses Verfahren ist etwa alle zehn Jahre zu wiederholen, sofern keine Probleme auftreten (Schnitzer, 1999, 10 f.). Alle Ergebnisse der Prüfverfahren sind in einer Datenbank des Bundesministeriums für Bildung (U. S. Department of Education: <http://ope.ed.gov/accreditation/>) einsehbar.

In Europa wurde zu Beginn der achtziger Jahre damit begonnen, systematische Verfahren zur Qualitätssicherung zu etablieren. Anlass war eine Erweiterung der Finanzautonomie der Hochschulen, als deren Korrelat eine stärkere Rechenschaftspflicht hinsichtlich der Bildungs- und Forschungsleistungen angesehen wurde. Ende der neunziger Jahre war in allen westeuropäischen Ländern mit Ausnahme von Griechenland, Italien und Deutschland Qualitätssicherung ein offizieller Bestandteil der Hochschulpolitik (Schwarz/Westerheijden, 2005, 14). Für die Qualitätsbeurteilung wurden mit Ausnahme Deutschlands in allen anderen westeuropäischen Ländern laut einer Studie der EU verbindliche Rahmenvorgaben auf nationaler Ebene vorgegeben (Eurydice, 2000, 12). Im Nachgang zur Bologna-Deklaration im Jahre 1998 wurde die Aufgabe der Qualitätssicherung mit der Einführung der neuen Bachelor- und Masterstudiengänge von den staatlichen Ministerien auf unabhängige Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen übertragen (Schwarz/Westerheijden, 2005, 18). In Anlehnung an das amerikanische Beispiel unterliegen diese unabhängigen Einrichtungen ihrerseits staatlichen Rahmenvorgaben.

Gesamteinstitutionen vom Wissenschaftsrat akkreditiert werden. Dem auf Beschluss der Kultusministerkonferenz eingerichteten unabhängigen Akkreditierungsrat gehören insgesamt 17 Vertreter der Länder, der Hochschulen, der Studierenden und der Berufspraxis an. Das zweistufige, im Schnitt 13.000 Euro teure Akkreditierungsverfahren umfasst eine Selbstbewertung des Studiengangs durch

die Hochschule und eine darauf aufbauende, vor Ort stattfindende externe Begutachtung durch Vertreter der Wissenschaft und der Berufspraxis. Die Begutachtung richtet sich nach den ländergemeinsamen Strukturvorgaben der Kultusministerkonferenz. Geprüft wird, ob es die Konzeption des Studiengangs erlaubt, die gesetzten Studienziele zügig zu erreichen. Modularisierung und Leistungspunktesystem nach ECTS sind neben dem Nachweis einer angemessenen sachlichen und personellen Ausstattung des Studiengangs verbindliche organisatorische Standards. Inhaltlich müssen internationale Anteile sowie der Bezug zu möglichen Berufsfeldern nachgewiesen werden.

Im Unterschied zu Evaluierungsverfahren prüfen die Akkreditierungsagenturen demnach in erster Linie Inputgrößen sowie die Plausibilität von Studiengangplanungen. In diesem Kontext ist der Mangel an hochschuleigenen internen Evaluierungsverfahren ein Problem: Mit der Akkreditierung wird zwar die Berechtigung zum Betrieb des jeweiligen Studiengangs ausgesprochen, nicht aber ein Urteil über die Qualität des bisherigen Lehrbetriebs getroffen. Damit entsteht auch für die Studieninteressenten keine wirklich belastbare Informationsbasis für die Wahl der Hochschule. Außerdem wird mangels hochschulinterner Qualitätssicherung die Chance vertan, die aufwendige Einzelakkreditierung durch die Akkreditierung der Gesamteinstitution zu ersetzen. Die fehlende Praxis der Qualitätssicherung macht sich unmittelbar bemerkbar: Erst 43 Prozent der neuen Studiengänge sind akkreditiert, davon über 50 Prozent mit Auflagen. Dies liegt nach Ansicht von hochschulpolitischen Beobachtern daran, dass es den Hochschulen nicht oder erst nach langwierigen internen Auseinandersetzungen gelingt, akkreditierungsfähige Studiengänge zu konzipieren (Lange, 2005, 23).

Inhaltliche Standards und Verfahren – sowohl der hochschulinternen Evaluation als auch der Akkreditierung – sollten auf eine rechtsverbindliche Basis gestellt und der Akkreditierungsrat mit sanktionsfähigen Kompetenzen ausgestattet werden. Dieser Prozess ist im Wesentlichen unabhängig von der Einführung eines Gutscheinmodells im Gange und sollte konsequent fortgeführt werden. Zusätzliche Transaktionskosten sind daher für das Gutscheinmodell nicht erforderlich. Im Rahmen des Wettbewerbs um Studierende haben die Hochschulen selbst einen Anreiz, durch eine freiwillige externe Evaluation und den Aufbau eines Reputationsmanagements ihre Qualität glaubhaft an die Studierenden als Nachfrager zu signalisieren.

Ein weiteres wichtiges Element der Unterstützungssysteme ist die Einrichtung von Darlehens- und Stipendienprogrammen, um das potenzielle Kapitalmarktversagen im Bereich der Studienkredite zu heilen und die Risiko- und Verschuldungsaversion bildungsferner Studieninteressenten aufzufangen. Fast alle

Gebührenmodelle zur nachfrageorientierten Finanzierung greifen die Frage der Studienfinanzierung auf. Vorgeschlagen wird die Bereitstellung von Studienkrediten, die in der Regel einkommensabhängig zurückgezahlt werden sollen. Verschiedene Modelle votieren für eine staatliche Ausfallbürgschaft, die einen niedrigen Kreditzins garantieren soll. Zur Finanzierung der Studienkreditsysteme wird in drei der insgesamt vier Studien, die sich mit dem Thema Studienkredite befassen, vorgeschlagen, die Ausgaben für das BAföG und für die studienbezogenen Steuertransfers an die Eltern der Studierenden zusammenzulegen. Diesem Vorschlag ist zuzustimmen, da im derzeitigen System der Studienförderung mit rund einem Viertel nur ein kleiner Anteil der Studierenden berücksichtigt werden

## Mängel der Studienkredite

Übersicht 7

### Hohes Zinsniveau

Da die Bundesländer die Ausfallgarantie nicht übernehmen, liegt das Zinsniveau im internationalen Vergleich mit im Schnitt variablen 6 Prozent hoch. Das gilt auch für den gerade entwickelten bundesweiten KfW-Kredit (variabel, derzeit 5,28 Prozent effektiv) und vor allem für die aktuell vorliegenden Angebote der privaten Banken. In Ländern, in denen der Staat das Ausfallrisiko übernimmt, liegen die Zinsen deutlich niedriger (USA derzeit variable 3,4 Prozent). Auch in Deutschland selbst bieten die das BAföG ergänzenden Bildungskredite günstigere Zinssätze (4,01 Prozent), weil der Staat die Ausfallgarantie übernimmt.

Andere Länder gehen noch einen Schritt weiter und ermöglichen neben der staatlichen Ausfallgarantie subventionierte Zinsen in Höhe der Inflationsrate (Großbritannien derzeit 3,2 Prozent, Australien derzeit 2,4 Prozent).

### Uneinheitliches Zinsniveau

International üblich ist eine zentrale Vergabe der Studienkredite auf nationaler Ebene durch den Staat. Dies sichert die Mobilität der Studierenden und trägt überdies durch Mengenvorteil und internen Risikoausgleich zu einer Kostendämpfung und damit zu einem niedrigen Zinsniveau bei.

### Niedrige Rückzahlungsschwelle

Einkommensabhängige Rückzahlungsklauseln orientieren sich international am Durchschnittseinkommen oder am durchschnittlichen Ersteinkommen von Akademikern und liegen im Schnitt bei umgerechnet 22.000 Euro pro Jahr, ab diesem Einkommen muss zurückgezahlt werden. Die deutlich niedrigere Rückzahlungsschwelle von rund 13.000 Euro in Deutschland könnte dazu führen, dass Risiko- und Verschuldungsaversion sich stärker als befürchtet auf die Studienaufnahme auswirken.

### Ausfallgarantie durch die Hochschulen

Eine Übernahme des Ausfallrisikos durch die Hochschulen ist international aus gutem Grund nicht üblich: Zum einen würden die Einnahmen für die Hochschulen deutlich geschmälert. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die Hochschulen sogenannte schlechte Risiken unter den Studierenden, also Studierende aus sozial schwachen Verhältnissen mit Aussichten auf einen eher durchschnittlichen Studienabschluss, gar nicht erst aufnehmen. Aus diesem Grund liegt das Ausfallrisiko fast überall beim Staat.

Eigene Zusammenstellung

kann. Darüber hinaus ist die Frage zu stellen, ob die Förderung tatsächlich diejenigen erreicht, die sie am dringendsten benötigen.

Mit der gesetzlich beschlossenen Einführung von Studiengebühren in sieben Bundesländern ist auch ein Angebot an Studienkrediten entstanden, das von den jeweiligen Landesbanken vorgehalten wird. Die Kredite sind allerdings ausschließlich zur Deckung der Gebühren ausgelegt und im Volumen bei 1.000 Euro Gebühren pro Jahr auf insgesamt 5.000 Euro beschränkt. Überdies weisen sie, was das Zinsniveau und die Rückzahlungsklauseln betrifft, einige Mängel auf (siehe Übersicht 7).

Zur Refinanzierung der parallel zu Studiengutscheinen geplanten Gebühren in Höhe von 2.500 Euro sollte ein bundesweites Studienkreditsystem eingerichtet werden. Diese Aufgabe sollte vom Bund übernommen werden, der auch nach der Föderalismusreform für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen zuständig ist (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG). Auch die Ausfallgarantie sollte der Bund tragen. Die Gegenfinanzierung sollte durch die Zusammenlegung von BAföG, Kindergeld für Bildungsteilnehmer im Alter von über 19 Jahren und ausbildungsbezogenen Steuertransfers realisiert werden. Durch eine solche Zusammenlegung könnten Mittel in Höhe von schätzungsweise 5 Milliarden Euro frei werden.

Um ein ausreichendes Kreditvolumen zur Verfügung stellen zu können, sollte der private Kapitalmarkt in die Finanzierung der Studienkredite einbezogen werden. Das Beispiel der USA zeigt, dass Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Krediten zur Kostenreduzierung in beiden Angebotssegmenten beiträgt. Nach einer ersten groben Schätzung würde ein solches System – in Anlehnung an die Kosten- und Nachfragestrukturen des amerikanischen Stipendiensystems und übertragen auf die quantitativen Relationen in der deutschen Hochschulausbildung – laufende Kosten in Höhe von rund 1 Milliarde Euro pro Jahr verursachen. Dieser Betrag umfasst administrative Kosten und Aufwendungen für Ausfallbürgschaften und Zinssubventionen (Konegen-Grenier, 2006, 182).

Die aus der Zusammenlegung von BAföG und Steuertransfers noch verbleibenden 4 Milliarden Euro sollten für Stipendien für Begabte aus sozial schwachen Familien eingesetzt werden. Diese Komponente eines Unterstützungssystems zur sozialverträglichen Abfederung der Studiengebühren wird außer im Modell des BDI in den übrigen deutschen Modellen wahrscheinlich deshalb nicht thematisiert, weil die vorgeschlagenen Gebühren sich in sehr moderater Höhe bewegen. In Anbetracht der öffentlichen Haushaltslage und im Hinblick auf die Notwendigkeit, mehr in die unteren Bildungsstufen zu investieren, muss langfristig mit höheren Gebühren als derzeit 500 Euro pro Semester gerechnet werden. Spätestens dann wird es dringlich, das Problem der Verschuldungsaversion in bildungsfernen

Familien ins Auge zu fassen und mit einem entsprechenden Ausbau der nur sehr marginal vorhandenen Studienstipendien zu reagieren. Die deutsche Haltung zu diesem Thema ist umso erstaunlicher, als hierzulande auch ohne Studiengebühren eine im internationalen Vergleich geringe Beteiligung bildungsferner Schichten vorliegt (Usher/Cervenán, 2005, 40 ff.).

#### **4.2.7 Kontrollinstanzen und Administration**

Ein häufig geäußerter Einwand gegen Studiengutscheinmodelle ist die Vermutung, dass für die administrativen Abläufe hohe Kosten zu veranschlagen sind. Der einzige empirische Hinweis auf die Berechtigung dieser Vermutung ist eine Kostenberechnung zu Schulgutscheinen in den USA (Levin/Driver, 1997, zitiert nach Dohmen, 2005, 53). In dieser Studie schlagen allerdings nicht die administrativen Kosten, sondern die durch die erweiterten Wahlmöglichkeiten induzierten Unterbringungs- und Transportkosten zu Buche. Diese Faktoren würden bei Gutscheinen im Hochschulbereich gar nicht wirksam werden, da ohnehin Mobilität üblich ist. In den untersuchten Modellvorschlägen wird das Thema Kosten bis auf den rheinland-pfälzischen Modellvorschlag zum Vorteilsausgleich ausgespart. Der rheinland-pfälzische Wissenschaftsminister nimmt in seinem Vorschlag Bezug auf die Kosten des Schweizer Modells der Interkantonalen Universitätsvereinbarung. Die zentrale Verrechnungsstelle, die bei der schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren angesiedelt ist, betreut die rund 170.000 Schweizer Studierenden. Sach- und Personalkosten belaufen sich auf rund 305.000 Schweizer Franken pro Jahr. Übertragen auf die rund zwei Millionen Studierenden in Deutschland wäre mit einem Finanzaufwand von etwa 2,3 Millionen Euro zu rechnen.

Bei dieser Modellrechnung ist aber zu bedenken, dass die Neueinrichtung einer entsprechenden Verwaltungsinstanz nicht zwangsläufig erforderlich ist. Durch die Föderalismusreform sind einige bundesweite Aktivitäten in der Bildungsförderung weggefallen. Es wäre zu überlegen, die dadurch frei gewordenen Personalressourcen für die Administration des Gutscheinmodells einzusetzen.

Was die administrativen Kosten der Gutscheinverwendung auf Hochschulseite angeht, kann der für die Führung von Studienkonten veranschlagte Aufwand als Orientierungsgröße dienen. Die Universität Mainz (34.178 Studierende) benötigt für den laufenden Betrieb jährlich einen Personalaufwand von rund 3.000 Arbeitsstunden und für die Einführungsphase wurden zwei Jahre lang jeweils rund 5.000 Arbeitsstunden benötigt. Die laufenden Kosten für die Administrierung der Studiengutscheine würden sich auf der Basis dieser Ausgaben bei zwei Millionen Studierenden auf 3,6 Millionen Euro belaufen.

Zu prüfen ist, ob diese Aufwendungen auch in denjenigen Bundesländern anfallen werden, die ihre Verwaltungsinfrastruktur bereits für die Bewirtschaftung von Studiengebühren erweitert haben oder dies in Kürze tun werden. So rechnet beispielsweise Baden-Württemberg für die 235.000 Studierenden an staatlichen Hochschulen mit einem Aufwand von 2 Millionen Euro in der Einführungsphase und einem Aufwand von 1,1 Millionen Euro im laufenden Betrieb. In dieser Berechnung sind die Überprüfung möglicher Gebührenbefreiungen und die Prüfung der Zugangsberechtigung zu einem Studendarlehen einkalkuliert worden (Landtag von Baden-Württemberg, 2005, 4). Die Aufwendungen des Gutscheinmodells sind demgegenüber sehr gering, da die Abläufe weniger komplex sind und keine Einzelfallprüfung vorgenommen werden muss.

#### **4.2.8 Finanzierung**

Bei der Ausgestaltung der Finanzierung ist die Frage zu klären, nach welchem Berechnungsmodus die Länder in den Fonds einzahlen sollen. Bislang werden länderübergreifende Einrichtungen wie die Deutsche Forschungsgemeinschaft oder die Max-Planck-Institute nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel finanziert. Der Schlüssel, dessen Name auf ein 1949 getroffenes Abkommen zur Wissenschaftsfinanzierung zurückgeht, setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen (Tabelle 7).

Für eine Verwendung des Königsteiner Schlüssels spricht, dass dieses Bemessungsverfahren in der Wissenschaft gut etabliert ist. Einzuwenden ist gegen eine Berücksichtigung der Bevölkerungszahl, dass dieses Kriterium sehr stark durch bundesweit unterschiedliche demografische Entwicklungen beeinflusst wird und mit den Erträgen der Hochschulbildung in keinem direkten Zusammenhang steht. Innerhalb des Parameters Steueraufkommen ist im Bereich der Einkommensteuer eine Verbindung zu den wirtschaftlichen Wirkungen der Hochschulbildung zu sehen. Besser wäre es allerdings, direkt auf die Zahl der im Land lebenden Akademiker im erwerbsfähigen Alter zurückzugreifen. Denn mit dem Gutscheinmodell ist das Ziel verbunden, das finanzielle Engagement der Länder dem Nutzen, den sie aus den Akademikern ziehen, anzupassen.

Aus bildungsökonomischer Sicht abzulehnen ist der Finanzierungsschlüssel nach dem Herkunftslandprinzip. Ein Land wie Bayern, welches in Relation zur akademischen Wohnbevölkerung und zur Wirtschaftskraft (gemessen am Königsteiner Schlüssel) wenig ausbildet, würde beim Herkunftslandprinzip davon profitieren, dass die Studienberechtigtenquote in Bayern auffällig gering ist. Nordrhein-Westfalen hingegen würde für seine hohe Studienberechtigtenquote

## Prozentuale Verteilung der zu finanzierenden Fondsanteile

Tabelle 7

nach Königsteiner Schlüssel, nach Anteil der erwerbsfähigen Akademiker und nach Anteil der im Land erworbenen Studienberechtigungen

Land	Verteilung nach Königsteiner Schlüssel <sup>1</sup>	Verteilung nach Anteil der erwerbsfähigen Akademiker <sup>2</sup>	Verteilung nach Anteil der im Land erworbenen Studienberechtigungen <sup>3</sup>	Nachrichtlich: Anteil der im Bundesland Studierenden an allen Studierenden <sup>4</sup>
Baden-Württemberg	12,78	13,41	11,45	12,22
Bayern	15,02	14,34	12,12	12,69
Berlin	4,96	6,89	7,11	7,18
Brandenburg	3,12	3,12	1,96	2,09
Bremen	0,94	0,64	1,66	1,76
Hamburg	2,54	2,95	3,53	3,55
Hessen	7,23	8,93	8,80	8,15
Mecklenburg-Vorpommern	2,12	1,73	1,58	1,76
Niedersachsen	9,21	8,47	7,53	7,88
Nordrhein-Westfalen	21,64	20,65	26,32	23,75
Rheinland-Pfalz	4,77	4,57	4,76	5,05
Saarland	1,24	0,73	0,97	0,98
Sachsen	5,25	5,41	5,10	5,43
Sachsen-Anhalt	3,05	2,49	2,41	2,67
Schleswig-Holstein	3,27	3,04	2,25	2,35
Thüringen	2,88	2,61	2,44	2,48
Insgesamt	100,00	100,00	100,00	100,00

<sup>1</sup> 2006; <sup>2</sup> 2003; <sup>3</sup> WS 2003/2004; <sup>4</sup> WS 2004/2005.

Quellen: BMJ, 2006, 1206; Statistisches Bundesamt, 2006

bestraft werden, obwohl viele Studierende nach dem Studium abwandern und so der Anteil der akademischen Wohnbevölkerung relativ niedrig ist.

Bei der Regelung der Beitragszahlungen zum Gutscheinfonds stellt sich die Frage, ob und in welcher Art der Bund zu beteiligen ist. Aus bildungsökonomischer Perspektive ist festzuhalten, dass externe, also nicht individuell internalisierbare Effekte der Hochschulausbildung sowohl für die regionale Ebene als auch im gesamtstaatlichen Kontext anfallen. So ermöglicht Hochschulausbildung sowohl die produktive Nutzung als auch weitere Innovationen von Spitzentechnologie (SVR, 2004, Ziff. 600). Darüber hinaus sorgen Akademiker für Lohnsteigerungen

bei nichtakademischen Mitarbeitern. Dadurch entstehen positive Effekte über das Steueraufkommen (Moretti, 2004, 209). Hinzu kommen positive Wirkungen für die Gesamtgesellschaft durch mehr Partizipation und ehrenamtliches Engagement. Aus bildungsökonomischer Perspektive ist eine alleinige Verantwortlichkeit der Länder für die Finanzierung der Hochschulausbildung kaum nachvollziehbar.

Ein erster Beitrag des Bundes könnte in den Kompensationszahlungen für den Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung bestehen. Außerdem sollte der Bund die Studienkosten für die ausländischen Studierenden übernehmen, die als Bildungsausländer zum Studium in die Bundesrepublik kommen. Sofern es sich um Studierende aus wenig entwickelten Staaten handelt, könnte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für die Finanzierung zuständig sein. Was die Studierenden aus EU-Ländern betrifft, so sind sie grundsätzlich deutschen Studierenden rechtlich gleichgestellt, kehren aber in der überwiegenden Mehrheit nach ein oder zwei Semestern in ihre Heimat zurück.

Da für auswärtige Angelegenheiten grundsätzlich die Bundesebene zuständig ist, wären die Kosten für Studierende aus der europäischen Union vom Bundesministerium für Bildung und Forschung oder vom Auswärtigen Amt, eventuell auch von beiden gemeinsam, zu tragen.

Der Gesetzgeber hat mit nachträglichen Änderungen bei der Föderalismusreform für ein Bundesengagement Raum gelassen. So wurde in der Neufassung des Art. 91b Abs. 1 eine Zusammenarbeit nicht nur in der Forschung, sondern in der Wissenschaft generell vorgesehen. Wie aus der Begründung hervorgeht, zielt diese Abänderung explizit auf eine gemeinsame finanzielle Förderung zur Erhöhung der Zulassungszahlen: „Satz 1 Nr. 2 ermöglicht auch im nicht-investiven Bereich die gemeinsame Förderung auch der Erhöhung der Leistungs- und Ausbildungsfähigkeit der Hochschulen und der Ausbildungschancen der Studienberechtigten und somit die Verbesserung der Zulassungsmöglichkeiten und insgesamt die quantitative Steigerung der Zulassungszahlen an deutschen Hochschulen“ (Deutscher Bundestag, 2006, 4). Zu lösen ist in finanzieller Hinsicht die Ausgestaltung der verfassungsrechtlich notwendigen bundesweiten Regelung über die Absicherung eines Mindestangebots an Studienplätzen.

### **4.3 Konsequenzen für die Ausgestaltung eines Gutscheinmodells**

Grundsätzlich können nachfrageorientierte Finanzierungsmodelle ihre Wirkungen zur Förderung der Ausbildungsqualität nur entfalten, wenn ein Wettbewerb zwischen autonom handelnden Hochschulinstitutionen existiert. Die Implementierung eines funktionierenden Gutscheinmodells erfordert daher noch weiter

gehende Reformen, um eine vollständige Budget- und Personalhoheit der Hochschulen zu verwirklichen. Unerlässlich für eine Verwirklichung der Nachfrageorientierung ist überdies die Vertragsfreiheit zwischen Hochschulen und Studierenden. Diese beinhaltet, dass sich die Studierenden an einer Hochschule ihrer Wahl bewerben können und die Hochschule sich die Bewerber nach bestimmten Leistungskriterien aussuchen kann.

Aus der bildungsökonomischen Analyse des Gutes Hochschulausbildung folgt, dass eine Beteiligung der Studierenden an den Kosten ihrer Ausbildung sinnvoll ist. Daher sollte ein Gutscheinmodell mit der Erhebung von Studiengebühren verknüpft werden. Durch eine solche Verbindung von staatlicher Förderung und privater Verpflichtung erübrigen sich aufwendige bürokratische Verfahren zur Verhinderung des Missbrauchs. Werden Studiengebühren eingeführt, so ist der Ausbau eines Darlehen- und Stipendiensystems unerlässlich, um Abschreckungseffekte zu vermeiden. Die Unterstützung bei der Finanzierung des Studiums sollte bundesweit organisiert sein, um Mobilitätshindernisse zu vermeiden und kosten-senkende Größenvorteile zu nutzen. Potenzielle Abschreckungseffekte durch hohe Zinsbelastungen der Studiendarlehen müssten durch eine staatliche Ausfallgarantie begrenzt werden.

Um das Problem der regionalen Spillover im föderalen System in den Griff zu bekommen, muss das Gutscheinmodell länderübergreifend organisiert werden. Daher sollte zur Finanzierung der Gutscheine ein bundesweiter Fonds eingerichtet werden, dessen Gesamtvolumen durch die nachfragenden Studierenden gesteuert wird. Die Beiträge, welche die Bundesländer in diesen Fonds einzahlen, sollten die jeweiligen landesspezifischen Erträge aus der Akademikerbeschäftigung berücksichtigen. Ein denkbarer Finanzierungsschlüssel ist die jeweilige Landesquote der erwerbsfähigen Akademiker.

Was die Gutscheinhöhe betrifft, so sollte sich dieser Wert nur auf die Kosten der Lehre beziehen. Da die tatsächlichen Steuerungswirkungen eines Gutscheinmodells erst in der realen Erprobung klar ersichtlich werden, sollten Gutscheine in der Anfangsphase nur einen Teil der Lehrkosten abdecken. Die Vergabe der Forschungsmittel sollte durch spezifische, der Forschung angemessene Wettbewerbsverfahren erfolgen. Eine Differenzierung nach Studienfächern erscheint so lange nicht sinnvoll, wie eine transparente, bundesweit praktikable Kostenrechnung in der Hochschulausbildung fehlt. Grundsätzlich sollte aus Praktikabilitätsgründen in der Anfangsphase auf zu starke organisatorische Differenzierungen des Gutscheinmodells verzichtet werden. Dies gilt sowohl für den Gutscheinbetrag als auch für die im Grundsatz zu befürwortende Verknüpfung mit einem System nutzungsabhängiger Credit-Points.

Wenn die Hochschulen im Zuge einer größeren Autonomie für die Auswahl der Studienbewerber zuständig sind, so entscheiden sie damit auch über den Empfängerkreis der Studiengutscheine. Eine gesonderte Frage ist die Berücksichtigung der ausländischen Studierenden: Auch bei ihnen sollten nur die Hochschulen über die Zulassung und damit den Gutscheinbezug entscheiden. Die Finanzierung der Gutscheine für ausländische Bewerber, die keine Bildungsinländer sind, könnte jedoch der Bund im Zuge der Entwicklungshilfe oder der auswärtigen Politik übernehmen, da die Erträge der jeweiligen Studienabschlüsse dieser Gruppe mit hoher Wahrscheinlichkeit im Ausland anfallen werden.

Was die Zweckbindung der Gutscheine anbelangt, so erfordert die bildungsökonomische Perspektive eine Beschränkung auf die Erstausbildung, da Weiterbildung eher als ein privates Gut einzustufen ist. In Abweichung von dieser theoretischen Argumentation ist aus hochschulpolitischen Gründen aber eine Verwendbarkeit für ein weiterbildendes Masterstudium zu befürworten. Damit soll sowohl der Fortgang des Bologna-Prozesses als auch das Engagement der Hochschulen in der Weiterbildung unterstützt werden.

Bei der Entscheidung darüber, welche Anbieter von Hochschulbildung mittels Gutscheinen finanziert werden sollen, bietet sich die Gelegenheit, die bislang vergleichsweise intransparente staatliche Angebotsförderung von Privathochschulen zu beenden, indem die privaten Anbieter in das System der nachfrageorientierten Finanzierung durch Gutscheine einbezogen werden.

Um die studentischen Nachfrager bei ihrer Entscheidung für eine bestimmte Hochschule zu unterstützen, werden belastbare Signale über die angebotene Ausbildungsqualität benötigt. Dazu ist es erforderlich, das gegenwärtige Akkreditierungssystem fortzuentwickeln. Aufwendige Einzelprüfungen von Studiengängen sollten durch die Beurteilung der Gesamteinstitution ersetzt werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Hochschulen interne Qualitätssicherungsverfahren nachweisen können.

Beim Aufbau der administrativen Strukturen des Gutscheinmodells kann sowohl auf die Erfahrungen des Schweizer Modells der interkantonalen Ausgleichszahlungen als auch auf die gerade entstehenden Verwaltungsstrukturen zur Erhebung von Studiengebühren zurückgegriffen werden.

# 5

## Das IW-Modell und seine ökonomischen Wirkungen

### 5.1 Das IW-Modell

Ausgehend von den in der Diskussion der Merkmale dargelegten Argumenten sollte ein Gutscheinmodell wie im Folgenden beschrieben gestaltet sein. Dabei ist zwischen einer Eingangs- und einer Ausbauphase zu unterscheiden:

#### Eingangsphase

- Die Bundesländer richten einen bundesweiten Gutscheinfonds ein.
- Die Beiträge der Länder bemessen sich nach der Zahl der Akademiker im erwerbsfähigen Alter.
- Für alle Bildungsausländer leistet der Bund Sonderzahlungen.
- Der Gutscheinwert deckt einen Teil der durchschnittlichen Studienplatzkosten pro Studierenden ab.
- Die Zahl der Studierenden bestimmt das Volumen des Gutscheinfonds.
- Nach seiner Zulassung erhält der Studierende vom bundesweiten Gutscheinfonds Semestergutscheine für ein sechs- bis achtsemestriges Bachelorstudium sowie für ein zwei- bis viersemestriges, auch später zu absolvierendes Masterstudium.
- Gutscheine werden nur bei Zulassung an einer akkreditierten Hochschulen vergeben.
- Zusätzliche Studiengebühren ergänzen die staatlichen Mittel und verhindern Ineffizienzen und Missbrauch von Gutscheinen (Scheinstudenten).
- Ein bundesweites Darlehen- und Stipendiensystem sichert die Sozialverträglichkeit der Studiengebühren.
- In der Startphase gibt es eine einheitliche Studiengebühr.

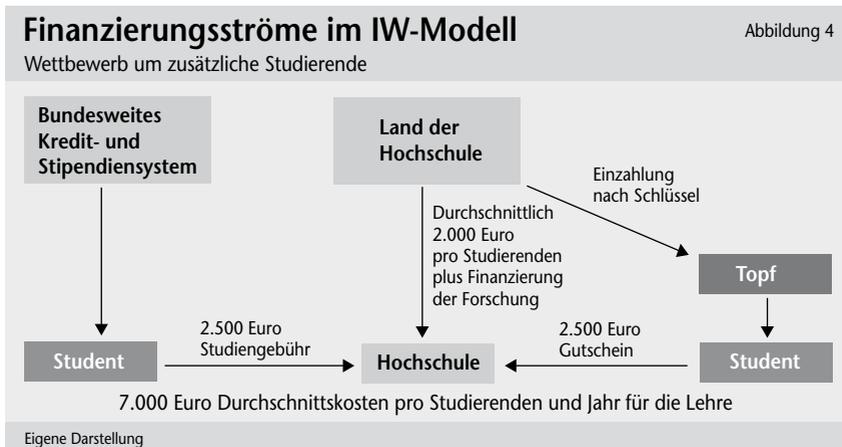
#### Ausbauphase

- Sobald fächerspezifische Kostenrechnungen vorliegen, wird der Gutscheinwert nach Studienfächern differenziert.
- In der Ausbauphase des Modells kann von Semestergutscheinen auf nutzungsabhängige Credit-Points umgestellt werden.
- Mit den Gutscheinen für nutzungsabhängige Credit-Points kann ein berufsbegleitendes Teilzeitstudium ermöglicht werden.
- In der Ausbauphase legen die Hochschulen die Gebührenhöhe in Eigenverantwortung fest.

In der Praxis stellt sich der Ablauf wie folgt dar:

- Der Studienbewerber wird von der Hochschule nach Bestehen eines Auswahlverfahrens zugelassen.
- Nach seiner Zulassung erhält der Studierende vom bundesweiten Gutscheinfonds insgesamt zehn Semestergutscheine.
- Der Studierende reicht jeweils einen Semestergutschein an die Hochschule weiter, an der er sich eingeschrieben hat.
- Mit seiner Einschreibung entrichtet der Studierende die von der Hochschule verlangten Studiengebühren.
- Die Verwaltung der Gebühren und Gutscheine wird von den Studierendensekretariaten an den Hochschulen durchgeführt. Der Kanzler der Hochschule reicht am Anfang des Semesters alle erhaltenen Gutscheine gesammelt beim Gutscheinfonds ein.
- Der Gutscheinfonds überweist der Hochschule den Gutscheingegenwert.
- Die Hochschulleitung entscheidet – beraten durch die Kollegialorgane – über die interne Verteilung der Gelder.

Die Finanzierungsströme lassen sich grafisch wie folgt darstellen:



## 5.2 Anreizwirkungen des IW-Modell

In diesem Abschnitt sollen die zu erwartenden Anreizwirkungen auf die beteiligten Akteure wie Hochschule, Land der Hochschule und Studierende thematisiert werden. Hervorzuheben ist, dass die im Folgenden skizzierten positiven Effekte hochschulpolitische Reformen in der Bundesrepublik Deutschland voraussetzen, wie sie in der Konzeption des Gutscheinmodells dargestellt wurden.

### 5.2.1 Anreizwirkungen aus Sicht der Landes- und Kommunalpolitik

Vor dem Hintergrund einer ausgeprägten Mobilität von Studierenden und Hochschulabsolventen wurden in Abschnitt 2.2 die regionalen Spillover bei Bildungsinvestitionen problematisiert. Dabei wurde deutlich, dass sich gegenwärtig die Finanzierung der Hochschulausbildung für die Bundesländer nicht immer als lohnende Investition darstellt. Da es momentan kein angemessenes institutionelles Arrangement zur Internalisierung der externen Effekte bei Bildungsinvestitionen gibt, bestehen für die einzelnen Bundesländer besonders bei der gegenwärtig stark angespannten Haushaltslage kaum Anreize, ein eigenes Bildungsangebot in ausreichendem Umfang bereitzustellen. Dies trägt aus gesamtwirtschaftlicher Sicht jedoch mit dazu bei, dass ein zu geringes Angebot an Hochschulausbildung vom öffentlichen Sektor bereitgestellt wird.

Das IW-Konzept greift dieses Anreizdilemma in der Hochschulfinanzierung auf, indem ein institutionelles Arrangement eingeführt wird, das zu einer Internalisierung der externen Effekte bei Bildungsinvestitionen beiträgt und somit die Anreizstrukturen für die einzelnen Bundesländer verbessert. Dieses institutionelle Arrangement sieht die Schaffung eines Fonds vor, in den die föderale Solidargemeinschaft – bestehend aus allen Bundesländern und dem Bund – einzahlt. Aus diesem Fonds werden dann die Gutscheine finanziert, die einen Teil der Aufwendungen für die Hochschulausbildung decken. Dabei bemessen sich die landesindividuellen Beiträge für den Fonds nach einem Schlüssel, der berücksichtigt, inwiefern das jeweilige Land von der Hochschulausbildung und dem innerdeutschen Braindrain profitiert. Im Vergleich zum Status quo kommt es somit zu beabsichtigten Umverteilungswirkungen – also einer Art von innerdeutschem Finanzausgleich – zwischen den Bundesländern einerseits und auch zwischen der Länder- und Bundesebene andererseits. Diejenigen Gebietskörperschaften also, die gegenwärtig weniger in die Hochschulausbildung investieren und durch den Braindrain – also von der Ausbildungsleistung anderer Bundesländer – profitieren, werden über diese Fondslösung an den Kosten der stärker in die Hochschulausbildung investierenden Bundesländer beteiligt.

In Tabelle 8 sind die finanziellen Effekte des an der Braindrain-Problematik orientierten Verteilungsschlüssels dargestellt. Dabei wird unterstellt, dass die Gutscheinhöhe – wie im IW-Konzept zunächst einmal vorgesehen – einheitlich 2.500 Euro beträgt. Zudem wird angenommen, dass der Bund die Gutscheine für Bildungsausländer übernimmt und die entsprechende Finanzsumme in den Fonds einstellt. In der ersten Spalte sind die Zahlungen für die Hochschulen der einzelnen Bundesländer ausgewiesen. Durch die Gegenüberstellung mit den Beiträgen, welche die einzelnen Länder gemäß dem Verteilungsschlüssel in den

## Finanzierungswirkungen des IW-Modells\*

Tabelle 8

in Millionen Euro im Jahr 2005

Bundesland	Zahlungen aus dem Gutscheifonds an die Hochschulen (insgesamt)	Zahlungen der Länder in den Gutscheifonds	Saldo (inklusive Bund und Bildungs- ausländer)
Baden-Württemberg	599	594	5
Bayern	623	635	-13
Berlin	353	306	47
Brandenburg	103	138	-36
Bremen	86	28	58
Hamburg	174	131	43
Hessen	400	396	4
Mecklenburg-Vorpommern	87	77	10
Niedersachsen	387	375	12
Nordrhein-Westfalen	1.166	915	251
Rheinland-Pfalz	248	203	45
Saarland	48	33	16
Sachsen	266	240	27
Sachsen-Anhalt	131	110	21
Schleswig Holstein	115	135	-19
Thüringen	122	116	6

\* Bei Zahlungen des Bundes für Bildungsausländer in Höhe von 477 Millionen Euro.  
Eigene Berechnungen

Fonds einzahlen müssen, ergeben sich die in der dritten Spalte ausgewiesenen Mehr- beziehungsweise Mindereinnahmen für die Bundesländer.

Es zeigt sich, dass Bayern, Schleswig-Holstein und Brandenburg neben dem Bund zu den Nettoeinzählern gehören. Bei den übrigen Bundesländern hingegen übersteigen die Auszahlungen die landesindividuellen Einzahlungen in den Fonds. Vor allem Nordrhein-Westfalen, Berlin, Rheinland-Pfalz und Hamburg werden dafür belohnt, dass sie – bezogen auf die eigene akademische Wohnbevölkerung – viele Studienplätze für Bildungsinländer und Bildungsausländer anbieten. Prozentual gesehen profitiert Bremen am stärksten von diesem Fonds.

Mit einer Verbesserung der Anreizstrukturen und der damit einhergehenden erhöhten Investitionsbereitschaft im Bereich der Hochschule kann schon aus dem Grund gerechnet werden, dass durch den Gutscheifonds die Trittbrettfahrer-problematik bei Bildungsinvestitionen entschärft wird.

Entfaltet nämlich die Fondslösung die intendierten Anreizwirkungen und entscheiden sich die Bundesländer für mehr Investitionen in den Hochschulbereich, so können sie mit einem zusätzlichen finanziellen Handlungsspielraum – quasi einer Belohnung – rechnen. Denn über eine Erhöhung der Attraktivität ihrer Hochschulstandorte sowie einen Zustrom an Studierenden entsteht über zahlreiche und vielfältige Mechanismen beziehungsweise Wirkungsketten eine zusätzliche Wertschöpfung. So kommt zum Beispiel ein Teil des Konsums der zuströmenden Studenten der lokalen Wirtschaft zugute. Aber auch durch die Ansiedlung von Unternehmen im Umfeld der Hochschulstandorte, die Sicherung bestehender und die Entstehung neuer Arbeitsplätze kommt es zu Mehreinnahmen, beispielsweise bei den Steuern – der Hauptfinanzierungsquelle der Gebietskörperschaften. Es stehen somit zusätzliche allgemeine Haushaltsmittel für den Landeshaushalt, aber auch für die kommunalen Haushalte zur Verfügung, die den jeweiligen finanziellen Handlungsspielraum erhöhen. Diese zusätzlichen finanziellen Mittel lassen sich dann zum Beispiel im Hochschulbereich reinvestieren oder für andere öffentliche Aufgaben einsetzen.

Dieser zusätzliche Einnahmenezufluss wird jedoch durch die Einbettung der Gebietskörperschaften in ein föderales Finanzausgleichsgeflecht beschnitten. Denn zusätzliche Einnahmen eines Bundeslandes werden – wie in Abschnitt 2.2 problematisiert – über das deutsche Finanzausgleichssystem teilweise abgeschöpft. Somit profitieren auch insbesondere diejenigen Gebietskörperschaften von den positiven Effekten einer vermehrten Investitionstätigkeit der Länder im Hochschulbereich, die als Nettoeinzahler durch den Fonds zunächst finanziell belastet werden. Vorbehalte der durch die Einführung des Gutscheinfonds belasteten Gebietskörperschaften mit dem Hinweis auf eine finanzielle Benachteiligung scheinen somit unbegründet.

Im Falle der Zuwanderung eines Studierenden profitiert das Land ferner im Rahmen des Länderfinanzausgleichs bei marginaler Betrachtung mit einem Betrag von etwa 2.000 Euro. Es besteht für das Land der Anreiz, diese Summe an die Hochschulen zur Steigerung ihrer Attraktivität weiterzuleiten, da die Länder über die Attraktivität ihrer Hochschulen im Wettbewerb um Studierende und damit Einwohner stehen und da sich im Unterschied zur bisherigen Finanzierung durch die Studienbeiträge und die Zahlungen aus dem Fonds Nettoerträge für Hochschule und Land durch die Ausbildung von Studierenden ergeben können. Die Zahlungen in den Fonds sind in diesem Wettbewerb nämlich nicht entscheidungsrelevant, da sie unabhängig von der Zahl der letztlich im Land Studierenden sind.

## 5.2.2 Anreizwirkungen aus Sicht der Hochschulen

Die größten Vorteile durch die Gutscheinförderung dürften bei der Produktionseffizienz entstehen. Die Hochschulen haben verstärkte Anreize, in bessere Prozesse und Abläufe zu investieren und die Bedingungen so zu verbessern, dass die faktische Studiendauer auf das Niveau der Regelstudienzeit sinkt. Durch die Nachfrageorientierung erhalten die Hochschulen ein anderes Leitbild – der Studierende, seine Leistungen, sein Studienverlauf und seine Studiendauer treten stärker in den Mittelpunkt. Diese Nachfragewirkung dürfte sich an den Hochschulen in den Zielvereinbarungen der Professoren niederschlagen.

Die im Rahmen des New Public Management eingeführten zielorientierten Vergütungsbestandteile können seitens der Hochschulleitung mit entsprechenden Anreizwirkungen erhöht werden. Durch eine an die Studierendenzahl in der Regelstudienzeit gebundene Finanzierung besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Leistung von Hochschule und Hochschullehrern, für einen effizienten Studienablauf zu sorgen, und der Summe an Mitteln, die über die zielorientierte Vergütung verteilt werden kann. Professoren haben damit ein Interesse daran, dass auch ihre Kollegen eine attraktive Lehre machen und damit die verteilbaren Prämien vergrößern können.

Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass die Hochschulen verstärkt eine Selbstevaluierung der Lehre betreiben werden. Es besteht durch die nachfrageorientierte Finanzierung ein deutlich größerer Anreiz dazu, dass die Lehrverpflichtung tatsächlich erfüllt wird und die Kapazitäten effizient eingesetzt werden.

Auch bei der Allokationseffizienz können Verbesserungen erwartet werden. Ein Anreiz besteht für die Hochschulen darin, ihre Lehrprogramme stärker an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes zu orientieren, da die Nachfrage der Studierenden sich ebenso verstärkt an Arbeitsmarktimpulsen orientiert. Die Innovationsgeschwindigkeit dürfte damit deutlich zunehmen. Gleichzeitig wird es zu einer stärkeren Differenzierung der Angebote kommen, wodurch komparative Vorteile besser realisiert werden können.

Beim Ziel der Chancengerechtigkeit dürften sich Fortschritte insbesondere bei den Absolventen des beruflichen Bildungssystems ergeben. Zurzeit werden sie seitens der aufnehmenden Hochschulen eher restriktiv behandelt. Durch die zukünftig mit der Zahl der Studierenden eng verknüpften Einnahmen bestehen hohe Anreize für einzelne Hochschulen, gezielt Programme für Studierende aus dem beruflichen Bildungssystem zu entwickeln. Im Wettbewerb um diese Studierenden werden Fragen zu der Anrechenbarkeit von Ausbildungsinhalten stärker in den Fokus treten. Es ist denkbar, dass im Rahmen von Kooperationen zwischen Hochschulen und beruflicher Ausbildung Wahlmodule der Berufsaus-

bildung identisch mit Modulen der ersten Semester des Studiums konzipiert werden. Dadurch würde die berufliche Ausbildung enger und effizienter mit der Hochschulausbildung verzahnt werden können.

### **5.2.3 Anreizwirkungen aus Sicht der Studierenden**

Die Studierenden profitieren am stärksten von der nachfrageorientierten Hochschulfinanzierung. Sie bekommen einen größeren Einfluss auf das Lehrangebot, und zwar dergestalt, dass sie als zahlende Kunden deutlich bessere Möglichkeiten haben, eine bestimmte Qualität der Lehrveranstaltungen einzufordern. Durch Gutscheine und Gebühren entsteht quasi ein Band zwischen dem Studierenden und der Hochschule.

Dies führt nachdrücklich dazu, dass sich die Bedingungen für ein effizientes und zügiges Studium deutlich verbessern, und zwar sowohl durch verbesserte Studienbedingungen als auch durch ein bewussteres Studierverhalten, um die Studiengebühren gering zu halten. Außerdem entsteht für die Hochschulen ein Wettbewerbsdruck, Studierenden günstige Refinanzierungsmöglichkeiten der Studienkosten anzubieten. Zum einen könnten dies hochschuleigene Stipendien sein. Zum anderen könnten die Hochschulen den Studierenden über Tutorienprogramme Verdienstmöglichkeiten bieten, die nicht zu Verzögerungen im Studienablauf führen, sondern vielmehr eine engere Betreuung an den Hochschulen erlauben.

Schließlich hat der Studierende mehr Einfluss auf die Landes- und Kommunalpolitik. Durch Gutscheine und die positiven Wirkungen durch Zuwanderung zwingt er die Politik in einen kreativen Wettbewerb um Studierende.

## **5.3 Voraussichtliche Kosten und Nutzen der Gutscheine**

Nachdem einige Wirkungen des IW-Modells auf die beteiligten Akteure wie Hochschule, Land der Hochschule und Studierende diskutiert wurden, soll nun aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive heraus eine erste Abschätzung der Kosten und Erträge des IW-Modells vorgenommen werden.

Wie oben dargestellt, sind die Kosten des Gutscheinmodells bei dem sehr einfachen Gutscheinkonzept überschaubar. Im Wesentlichen ist mit Kosten bei den Studierendensekretariaten zu rechnen. Nach Angaben der Hochschule Mainz belaufen sich diese etwa jährlich auf 1,80 Euro pro Studierenden. Hochgerechnet ergeben sich für Deutschland damit zusätzliche Verwaltungskosten von etwa 3,6 Millionen Euro. Eine Geschäftsstelle Gutscheinfonds wäre nach Schweizer Vorbild einzurichten. Bei geringem Kontrollaufwand und einer Pauschalierung der Leistungen können deren Kosten unter 2,3 Millionen Euro gehalten werden.

Als dritte Kostenkategorie sind Transaktionskosten bei der Einführung eines Stipendien- und Kreditsystems zu nennen. Diese sind bei einem ausgebauten Kreditsystem insbesondere für Kreditbürgschaften und Zinssubventionen in der Größenordnung von 1 Milliarde Euro zu erwarten, lassen sich aber aus der Überführung des BAföG refinanzieren.

Der Nutzen aus dem Studiengutscheinsystem ist beträchtlich. Durch die zeitliche Befristung der Gutscheine bestehen starke Anreize für die Hochschulen, die Prozesse und Abläufe des Studiums zu optimieren und die Bedingungen für einen schnellen Studienerfolg zu verbessern. Gleichzeitig haben die Studierenden durch die Zahlung von Studiengebühren einen verstärkten Anreiz, das Studium schnell und erfolgreich zu beenden.

Die Effekte eines solchen nachfrageorientierten Finanzierungsmodells sollen im Folgenden vorsichtig geschätzt werden. Es wird angenommen, dass die durchschnittliche Studiendauer nur um ein Semester sinken wird. Durch weniger Fachwechsler und durch bessere Abläufe und Prozesse sind diese geringen Verbesserungen realistisch.

Bei einem Durchschnittseinkommen eines 28- bis 30-jährigen Akademikers von 28.000 Euro (SOEP) sind bei zukünftig etwa 280.000 Absolventen Effizienzgewinne von 3,9 Milliarden Euro zu erwarten. Bei einer Steuerquote von gut einem Fünftel am BIP ergeben sich dadurch Steuermehreinnahmen von knapp 1 Milliarde Euro. Bei einer Verkürzung der Studiendauer um ein Jahr würden sich bereits Effizienzgewinne von 7,8 Milliarden Euro ergeben. Die verkürzte Studiendauer würde sich in Zukunft auch tatsächlich am Arbeitsmarkt in zusätzliche Beschäftigung überführen lassen, da aufgrund des demografischen Wandels in Zukunft mit einem Fachkräftemangel zu rechnen ist.

Im Endeffekt stehen damit zusätzlichen Verwaltungskosten in Höhe von wenigen Millionen Euro dynamische Effizienzgewinne in Höhe von mehreren Milliarden Euro gegenüber. Die Vorteilhaftigkeit eines solchen finanziellen Anreizsystems ist damit deutlich belegbar.

## **5.4 Komponenten einer zukünftigen Hochschulfinanzierung**

Die künftige Hochschulfinanzierung sollte so gestaltet sein, dass autonome Hochschulen bestimmen können, in welchem Umfang sie mit ihrem Angebot in Forschung und Lehre auf die Nachfrage der unterschiedlichen Interessengruppen reagieren wollen.

Damit Anreize für eine solche Profilbildung entstehen, müssen unterschiedliche Einnahmequellen vorhanden sein. Bisher erfolgt die Bereitstellung der öffentlichen Mittel einschließlich öffentlicher Drittmittel zu 84 Prozent über das je-

weilige Landesministerium (Statistisches Bundesamt, 2006b, 12 f.). Dabei waren die Anteile, die der Bund bis zur Föderalismusreform für den Hochschulbau zur Verfügung gestellt hatte, an Investitionsentscheidungen des jeweiligen Bundeslands gekoppelt.

Im Jahre 2004 standen den Hochschulen einschließlich der medizinischen Einrichtungen 17,32 Milliarden Euro an staatlichen Grundmitteln zur Verfügung. Zusätzlich zu den Verwaltungseinnahmen konnten die Hochschulen die staatliche Grundfinanzierung durch meist im Wettbewerb vergebene Drittmittel aufstocken. Von den insgesamt 3,47 Milliarden Euro an Drittmitteln stammten rund zwei Drittel von staatlichen Geldgebern wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft oder dem Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Die Architektur der künftigen Hochschulfinanzierung soll zwei verfestigte Strukturprobleme beheben: den zu geringen Anteil privater Mittel sowie die fehlende Nachfrageorientierung. Um dies zu erreichen, werden Studiengebühren eingeführt und ein Teil der öffentlichen Mittel als Studiengutscheine an die Studierenden ausgegeben.

Bei Studiengebühren von 2.500 Euro pro Jahr stünden den Hochschulen rund 5 Milliarden Euro an zusätzlichen Mitteln zur Verfügung. Der Etat würde sich somit inklusive der um die Ausgaben für Krankenbehandlung saldierten Verwaltungseinnahmen und der Drittmittel auf 25,8 Milliarden Euro erhöhen. Die Position der Nachfrager im System der Hochschulfinanzierung wird dadurch gestärkt werden, dass insgesamt 5 Milliarden Euro aus dem Kontingent der staatlichen Grundmittel in den Studiengutscheinfonds einfließen. Damit hat bei rund zwei Millionen Studierenden der einzelne Studiengutschein einen Wert von 2.500 Euro pro Jahr. Insgesamt wird die Nachfrageorientierung damit pro Jahr

durch 10 Milliarden Euro gestützt. Somit werden bei einem Etat von 25,8 Milliarden Euro fast 40 Prozent durch die Hochschulwahl der Studierenden vergeben (Abbildung 5).

Für die Bundesländer bliebe insgesamt ein Etat von 12,32 Milliarden Euro, den sie nach eigenen Kriterien für die weitere Förderung von Studienplätzen,



die Hochschulforschung, den Hochschulbau und die zusätzliche Finanzierung der Hochschulmedizin verwenden können. Dabei sollten insbesondere in der Forschungsfinanzierung künftig stärker wettbewerbsorientierte Vergabeverfahren zum Zuge kommen (vgl. die Vorschläge des BDI in Abschnitt 3.3.5).

Der Umfang der hier angegebenen öffentlichen und privaten Drittmittel bezieht sich auf den Status quo im Jahr 2004. Dieser Umfang ist, insbesondere was den Anteil der privaten Drittmittel betrifft, noch steigerungsfähig. Seit 1993 beträgt der staatliche Drittmittelanteil nahezu unverändert 66 Prozent gegenüber nur rund 34 Prozent an privaten Mitteln, die für Auftragsforschung, als Spenden oder Stiftungen eingeworben werden. Einen Grund für diese geringe Entwicklungsdynamik sehen Unternehmen und Hochschulforscher in den immer noch unflexiblen Rahmenbedingungen für umsetzungsnahe Forschungsvorhaben (Schmoch, 2002, 35). Nach wie vor wirksam sind überdies kulturelle Faktoren: So suchen Unternehmen häufig kurzfristig nach einem Problemlöser, statt weitsichtig in den Aufbau eines nachhaltig wirksamen Innovationsnetzwerks zu investieren. Akademische Einrichtungen hingegen tendieren dazu, die kommerzielle Umsetzung ihres Wissens als „Abfallprodukt“ ihrer Forschungstätigkeit zu betrachten, statt sie als strategisches Ziel zu verfolgen (Braun, 2001, 13).

Auch bei den noch unterentwickelten Fund-Raising-Aktivitäten ist die mangelnde Strategie Kern des Problems. Die wenigen Hochschulen, denen es bislang gelungen ist, private Mittel in Form von Spenden und Sponsoring-Zuwendungen zu akquirieren, zeichnen sich durch eine zentrale Koordinierung der Mitteleinwerbung auf Ebene der Hochschulleitung aus (Giebisch/Langer, 2005, 18). Sollen private Ressourcen die materielle Basis für eine größere Autonomie bilden, so müssen die Hochschulen die Akquisition privater Mittel in Zukunft entschiedener in ihrer Gesamtstrategie verankern.

## 6

## Zusammenfassung

Ein Studium in Deutschland dauert zu lange und ist zu teuer. Die durchschnittliche Studienzeit liegt gegenwärtig um fast zwei Semester an Fachhochschulen und rund drei Semester an Universitäten über der Regelstudienzeit. Bei im Schnitt etwa 2,3 Semestern Verzögerung ergibt sich bei derzeit rund 220.000 Absolventen eine Ineffizienz im System von über 7 Milliarden Euro. Dazu kommen hohe

Kosten an den Universitäten und hohe Abbrecherquoten. Insgesamt führt dies dazu, dass Deutschland mit die teuersten Hochschulabsolventen der OECD aufweist und pro Absolvent rund 50 Prozent mehr ausgibt als der OECD-Durchschnitt.

Die Hochschulfinanzierung berücksichtigt ferner den innerdeutschen Brain-drain – die Abwanderung der Hochqualifizierten – nur ungenügend. Ländern und Hochschulen fehlt der Anreiz, in Studienkapazitäten zu investieren, da sie nicht für Studienabsolventen entschädigt werden, die das Bundesland verlassen. Bisher finanzieren die Bundesländer ihre Hochschulen fast ausschließlich aus eigenen Mitteln. Es besteht dabei eher der Anreiz, sich die Kosten für den Ausbau der Studienkapazitäten zu sparen und auf die Zuwanderung von Akademikern aus anderen Ländern zu bauen.

Aus ökonomischer Perspektive ist daher ein bundesweiter Finanzierungstopf nötig. Das Geld aus dieser zentralen Quelle folgt den Studierenden an die jeweilige Hochschule. So würden Fehlanreize in der Hochschulfinanzierung vermieden und der Wettbewerb um die besten Lehrangebote angeregt werden.

Die bestehende kameralistische Hochschulfinanzierung und die lange Studiendauer hängen zusammen: Es fehlt ein finanzieller Anreiz für Hochschulen, die Studienabläufe zu optimieren und die Interessen der Studierenden ausreichend zu berücksichtigen. Der aktuelle Reformprozess der Politik setzt auf ergebnisorientierte Hochschulsteuerung (New Public Management). Diese Reform reicht aber nicht aus. Nachfrage- und Wettbewerbseffekte können sich auch beim New Public Management nicht ausreichend entwickeln.

Studiengebühren sind dagegen ein geeignetes Instrument zur Nachfragesteuerung. Da jedoch in Deutschland keine Vollfinanzierung über Studiengebühren angestrebt wird, kann die Nachfragekomponente in Zukunft zumindest durch eine Kombination studentischer Zahlungsbereitschaft und öffentlicher Finanzhilfen gestärkt werden.

Bei Studiengutscheinen handelt es sich um eine Mischform zwischen einer Geld- und einer Sachleistung. Anders als ein reiner Geldtransfer ist der Gutschein an einen bestimmten Verwendungszweck gebunden. Da der Nachfrager aber die Wahl zwischen verschiedenen Angeboten hat, bleibt seine Konsumentensouveränität gewahrt. Grundsätzlich hat die Gutscheinlösung drei Ziele:

- allokative Effizienz: Konsumentensouveränität,
- Produktionseffizienz: Kostensenkung und Qualitätsverbesserung,
- gesellschaftliche Ziele: Chancengerechtigkeit.

Das Hochschulfinanzierungsmodell des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) sieht vor, dass die Hochschulen auch weiterhin zu einem großen Teil

von den Ländern und aus Drittmitteln finanziert werden – 2004 flossen rund 17,3 Milliarden Euro Grundfinanzierung von Bund und Ländern und Drittmittel in Höhe von 3,5 Milliarden Euro an Hochschulen. Künftig sollen etwa 5 Milliarden aus den Grundmitteln für Gutscheine verwendet werden – zusätzliche rund 5 Milliarden Euro ergeben sich aus den Studiengebühren. Mit rund 10 Milliarden Euro jährlicher Zahlungskraft werden die Studenten so zu lukrativen Kunden.

Das IW-Modell sieht den folgenden Einstieg vor:

- Die Bundesländer richten einen bundesweiten Gutscheinfonds ein. Das Volumen des Gutscheinfonds richtet sich nach der Zahl der Studierenden.
- Die Länder leisten ihre jeweiligen Beiträge nach der Zahl der ortsansässigen Akademiker im erwerbsfähigen Alter.
- Für Bildungsausländer könnte der Bund Sonderzahlungen leisten.
- Der Wert der Gutscheine deckt einen Teil der durchschnittlichen Kosten eines Studienplatzes ab.
- Nach seiner Zulassung erhält der Studierende vom Fonds Gutscheine für sechs bis acht Semester Bachelor- und für zwei bis vier Semester Masterstudium.
- Gutscheine gibt es nur für Studierende an akkreditierten Hochschulen.
- In der Startphase gilt an allen Hochschulen eine einheitliche Studiengebühr.
- Ein bundesweites Darlehen- und Stipendiensystem sichert die Sozialverträglichkeit der Gebühren.

In der Ausbauphase geht es so weiter:

- Sobald fächerspezifische Kostenrechnungen vorliegen, wird der Gutscheinwert nach Studienfächern differenziert.
- Statt Semestergutscheinen können nun auch nutzungsabhängige Credit-Points vergeben werden. Sie haben den Vorteil, auch für ein berufsbegleitendes Teilzeitstudium genutzt werden zu können.
- Die Hochschulen legen die Gebührenhöhe selbst fest.

Das Verfahren der Gutscheinvergabe läuft so ab:

- Der Studienbewerber wird von der Hochschule nach einem Auswahlverfahren zugelassen.
- Anschließend erhält er vom bundesweiten Gutscheinfonds insgesamt zehn Semestergutscheine. Der Studierende gibt jeweils einen Gutschein seiner Hochschule und zahlt seine Studiengebühren. Die Studierendensekretariate der Hochschulen verwalten Gebühren und Gutscheine.
- Am Anfang des Semesters reicht der Kanzler der Hochschule alle erhaltenen Gutscheine beim Gutscheinfonds ein. Der Fonds überweist der Hochschule den Gegenwert.
- Die Hochschulleitung entscheidet über die Verwendung dieser Mittel.

Hochschulen erhalten ihre Mittel aus mehreren Quellen. Die Grundfinanzierung wird wie bisher vor allem vom Land finanziert. Zusätzlich hat jedoch der Studierende selbst einen starken Einfluss auf das Angebot: Er finanziert die Hochschule zum einen durch seine Studiengebühr, zum anderen durch die Einlösung eines Gutscheins. Dieser doppelte Hebel bewirkt starke Nachfrageimpulse und schafft effiziente Abläufe.

Bei den Bundesländern profitieren diejenigen, die viele Studienplätze anbieten und dafür Nachfrager finden. Derzeit käme das nachfrageorientierte Studiensystem Nordrhein-Westfalen zugute. Denn das Land stellt – bezogen auf die ansässige akademische Bevölkerung – sehr viele Studienplätze bereit. Ob aus dem eigenen Land oder aus anderen Bundesländern: Für jeden Studierenden erhalte es im IW-Modell 2.500 Euro aus dem Fonds. Auch andere Länder bieten überproportional viele Studienplätze an: Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, das Saarland, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen. Dagegen leisten sich Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen vergleichsweise wenige Studienplätze. Diese Bundesländer profitieren vom innerdeutschen Braindrain und müssten sich zukünftig stärker an den Ausbildungsinvestitionen der anderen Länder beteiligen.

Die Kosten des sehr einfachen Gutscheinkonzepts sind überschaubar – sie belaufen sich auf jährlich rund 6 Millionen Euro. Dabei wird der Mehraufwand der Studierendensekretariate auf 3,6 Millionen Euro geschätzt, während die Geschäftsstelle des Gutscheinfonds mit 2,3 Millionen Euro zu Buche schlägt. Transaktionskosten, die durch den Aufbau des Darlehen- und Stipendiensystems verursacht werden, sind durch die Zusammenführung von BAföG und Kindergeld refinanzierbar.

Der Nutzen ist beträchtlich. Da Gutscheine auf eine bestimmte Semesterzahl beschränkt sind, haben Hochschulen starke Anreize, die Studienabläufe zu optimieren und die Voraussetzungen für einen schnellen Studienerfolg zu schaffen. Gleichzeitig werden die Studierenden durch die Gebühren angeregt, das Studium zügig zu bewältigen.

Wenn es mithilfe dieses nachfrageorientierten Finanzierungsmodells gelänge, die durchschnittliche Studiendauer auch nur um ein Semester zu senken, ergäben sich jährlich rund 3,9 Milliarden Euro an zusätzlicher Wertschöpfung und Steuermehreinnahmen von fast 1 Milliarde Euro. Bei zwei Semestern ist entsprechend eine Erhöhung der Wertschöpfung um 7,8 Milliarden Euro möglich. Diese Schätzung unterstellt, dass es zukünftig 280.000 Absolventen pro Jahr geben wird, die durchschnittlich 28.000 Euro Jahresgehalt erzielen.

## Literatur

**Avenir Suisse**, 2004, Hochschule Schweiz: Ein Vorschlag zur Profilierung im internationalen Umfeld, Zürich

**Bätzel**, Martina, 2003, Studienfinanzierung im Sozialstaat: Eine Konzeption im Lichte der Gestaltungsprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin

**Barr**, Nicholas, 2004, Higher Education Funding, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 20, No. 2, S. 264–283

**BDA** – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2004, Studienbeiträge und die Reform der Studienfinanzierung: Ein Modellvorschlag, URL: [http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/7DBC0BE8FD09230EC1256FB60059E63E/\\$file/Studienbeitraege\\_und\\_die\\_Reform\\_der\\_Studienfinanzierung.pdf](http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/7DBC0BE8FD09230EC1256FB60059E63E/$file/Studienbeitraege_und_die_Reform_der_Studienfinanzierung.pdf) [Stand: 2006-07-02]

**BDI** – Bundesverband der Deutschen Industrie, 2005, Diskussionspapier: Durch Finanzierung im Wettbewerb zu einer eigenverantwortlichen, dynamischen Hochschul- und Forschungslandschaft, Entwurf vom 27. Juli 2005, URL: [http://www.bdi-online.de/BDI-ONLINE\\_INEAASP/iFILE.dll/XD689006F9CC4730B2500E4C4F23BB9D/F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/diskussionspapierhsforschfinanz.PDF](http://www.bdi-online.de/BDI-ONLINE_INEAASP/iFILE.dll/XD689006F9CC4730B2500E4C4F23BB9D/F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/diskussionspapierhsforschfinanz.PDF) [Stand: 2006-07-02]

**Behrens**, Thomas, 1996, Globalisierung der Hochschulhaushalte: Grundlagen, Ziele, Erscheinungsformen und Rahmenbedingungen, Neuwied u. a. O.

**Blankart**, Charles / **Koester**, Gerrit B. / **Wolf**, Sascha G., 2005, Studiengebühren: Ein Weg aus der Bildungskrise?, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg., Nr. 2, S. 93–101

**Blume**, Lorenz / **Fromm**, Oliver, 2000, Regionalökonomische Bedeutung von Hochschulen: Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Gesamthochschule Universität Kassel, Wiesbaden

**BMBF** – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), 2004, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003, 17. Sozialerhebung des deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch die HIS – Hochschul-Informationen-System GmbH, Bonn/Berlin

**BMBF** (Hrsg.), 2005, Studiensituation und studentische Orientierungen, 9. Studierenden-Survey an Universitäten und Fachhochschulen, Bonn/Berlin

**BMBF** (Hrsg.), 2006, Berichtssystem Weiterbildung IX – Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland, Bonn/Berlin

**Braun**, Michael, 2001, Fortschritt in der Wissenschaft schafft Wachstum in der Wirtschaft!, in: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hrsg.), Wissenschaftsmanagement spezial, Public Private Partnership in Forschung, Wissens- und Innovationsmanagement, 3. Jg., Heft 2, S. 12–13

**Buch**, Florian / **Handel**, Kai / **Hener**, Yorck / **Ziegele**, Frank, 2006, Stellungnahme zu den Eckpunkten für die Novellierung des Sächsischen Hochschulgesetzes vom 10. Mai 2005, CHE – Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier Nr. 72, Gütersloh

- BMJ** – Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), 2006, Bundesanzeiger, Berlin
- BWFH** – Behörde für Wissenschaft und Forschung Hamburg, 2001, Möglichkeiten und Grenzen der rechtlichen Organisation von Hochschulen, URL: <http://www.rz.uni-hamburg.de/TVPR/extdoc/orgagutachten.pdf> [Stand: 2005-12-14]
- Callender, Claire / Jackson, Jon**, 2004, Fear of debt and Higher Education participation, Families & Social Capital ESRC Research Group, London South Bank University, URL: <http://www.lsbu.ac.uk/families/workingpapers/familieswp9.pdf> [Stand: 2005-07-14]
- Chapman, Bruce / Ryan, Chris**, 2002, Income-Contingent Financing of Student Charges for Higher Education: Assessing the Australian Innovation, Center for Economic Policy Research, Australian National University, Discussion Paper, No. 449, URL: <http://eprints.anu.edu.au/archive/00000980/> [Stand: 2005-12-07]
- Chapman, Bruce / Salvage, Tony**, 2001, Australian Postgraduate Financing Options, Center for Economic Policy Research, Australian National University, Discussion Paper, No. 444, URL: <http://econrssh.anu.edu.au/pdf/DP444.pdf> [Stand: 2005-12-07]
- CHE** – Centrum für Hochschulentwicklung / **Stifterverband** – Stifterverband für die deutsche Wissenschaft, 1999, InvestIF und GefoS – Modelle der individuellen und institutionellen Bildungsfinanzierung im Hochschulbereich, URL: [http://www.che.de/downloads/inv\\_u\\_gefos.pdf](http://www.che.de/downloads/inv_u_gefos.pdf) [Stand: 2005-12-07]
- CHEPS** – Center for Higher Education Policy Studies, 2001, Higher Education Reform: Getting the Incentives Right, Twente
- CollegeBoard**, 2004, Trends in Student Aid 2004, URL: [http://www.collegeboard.com/prod\\_downloads/press/cost04/TrendsInStudentAid2004.pdf](http://www.collegeboard.com/prod_downloads/press/cost04/TrendsInStudentAid2004.pdf) [Stand: 2005-04-07]
- Deutsche Bundesbank**, 2003, Monatsbericht Oktober, Frankfurt am Main
- Deutscher Bundestag**, 2006, Änderungsantrag der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der SPD, Rechtsausschuss, Ausschussdrucksache Nr. 16 (6)48, Berlin
- Dohmen, Dieter**, 2003a, Eckpunkte eines StudienCredit-Modells zur Finanzierung der Hochschulen in Baden-Württemberg, Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg, FiBS-Forum, No. 18, Köln
- Dohmen, Dieter**, 2003b, Eckpunkte eines Studienkontenmodells zur Finanzierung der Hochschulen im Land Berlin, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Berlin, URL: [http://www.senwisskult.berlin.de/2\\_hochschulen/inhalt/2\\_hochpolitik/7\\_expertengutachten/pdf/fibs.pdf](http://www.senwisskult.berlin.de/2_hochschulen/inhalt/2_hochpolitik/7_expertengutachten/pdf/fibs.pdf) [Stand: 2006-07-02]
- Dohmen, Dieter**, 2005, Theorie und Empirie von Bildungsgutscheinen: Was können wir von den Erfahrungen anderer Länder für die deutsche Diskussion lernen, Vortrag vor dem Bildungsökonomischen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik, 18. März 2005, Nürnberg, FiBS-Forum, Nr. 27, Köln
- Dölle, Frank / Jenkner, Peter / Otte, Christoph / Quiram, Susanne / Schacher, Martin / Winkelmann, Gert**, 2005, Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Universitäten 2002: Kennzahlenergebnisse für die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, HIS – Hochschul-Informationssystem GmbH (Hrsg.), Hochschulplanung Band 175, Hannover

**EDI** – Eidgenössisches Department des Innern / **EVD** – Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment, 2006, Volksabstimmung vom 21. Mai 2006: Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung, Mediendokumentation, URL: [http://www.sbf.admin.ch/bra/documents/medien\\_d/mediendokumentation-d.pdf](http://www.sbf.admin.ch/bra/documents/medien_d/mediendokumentation-d.pdf) [Stand: 2006-08-02]

**Enste, Dominik / Stettes, Oliver**, 2005, Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen: Zur Ökonomik von Vouchers, IW-Analysen, Nr. 14, Köln

**Eurydice**, 2000, Two Decades of Reform in Higher Education in Europe: 1980 Onwards, Brüssel

**FHV** – Interkantonale Fachhochschulvereinbarung, 2003, URL: [http://www.edk.ch/PDF\\_Downloads/Erlasse/3\\_Freizueg\\_Finanzierungen/33\\_FHV2005/FHV\\_d.pdf](http://www.edk.ch/PDF_Downloads/Erlasse/3_Freizueg_Finanzierungen/33_FHV2005/FHV_d.pdf) [Stand: 2006-06-14]

**Fritsch, Michael / Wein, Thomas / Ewers, Hans-Jürgen**, 1999, Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München

**Giebisch, Petra / Langer, Markus**, 2005, Erste Eindrücke zum Stand des Hochschulfundraisings in Deutschland, CHE – Centrum für Hochschulentwicklung zusammen mit Deutscher Fundraising Verband e. V. und DIE ZEIT, Arbeitspapier Nr. 68, Gütersloh

**Grömling, Michael**, 1996, Ein humankapitaltheoretischer Ansatz zur Vermeidung von Einkommensarmut in entwickelten Volkswirtschaften, Frankfurt am Main

**Hansjürgens, Bernd**, 1999, Studiengebühren: Zwischen Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 50, S. 259–284

**Hartmann, Michael**, 2005, Studiengebühren und Hochschulzugang: Vorbild USA?, in: Leviathan – Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 33. Jg., Nr. 4, S. 439–463

**Henkel, Martin**, 1997, Academic Values and the University as Corporate Enterprise, in: Higher Education Quarterly, Vol. 51, No. 2, S. 134–143

**Heublein, Ulrich / Schmelzer, Robert / Sommer, Dieter**, 2005, Studienabbruchstudie 2005, HIS – Hochschul-Informationen-System GmbH, Kurzinformation A 1, Hannover

**Hönigsberger, Herbert / Kuckert, Bernd**, 2004, Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft, URL: [http://www.boell.de/downloads/bildung/Konzept\\_Hochschulfinanzierung\\_Wissensgesellschaft.pdf](http://www.boell.de/downloads/bildung/Konzept_Hochschulfinanzierung_Wissensgesellschaft.pdf) [Stand: 2005-12-07]

**HRK** – Hochschulrektorenkonferenz, 1990, Allgemeine Bestimmungen und Rahmenprüfungsordnungen, URL: <http://www.hrk.de/de/beschluesse/108.php> [Stand: 2006-09-13]

**IUK** – Interkantonale Universitätsvereinbarung, 1997, URL: [http://www.edk.ch/PDF\\_Downloads/Erlasse/3\\_Freizueg\\_Finanzierungen/31\\_IUV1997/IUV\\_d.pdf](http://www.edk.ch/PDF_Downloads/Erlasse/3_Freizueg_Finanzierungen/31_IUV1997/IUV_d.pdf) [Stand: 2006-06-14]

**IW Köln** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2005, Projektbericht: Verknüpfung von Berufsausbildung und Studium – Ausbildungsmodelle und Personalentwicklungskonzepte hessischer Unternehmen, URL: [http://www.vhu.de/VhU/VhUWeb.nsf/b66eb20821807621c125685c0039a099/fd75651629890f35c1257115004860de/\\$FILE/Endbericht-VhU.pdf](http://www.vhu.de/VhU/VhUWeb.nsf/b66eb20821807621c125685c0039a099/fd75651629890f35c1257115004860de/$FILE/Endbericht-VhU.pdf) [Stand: 2006-11-14]

**Jaeger**, Michael / **Leszczensky**, Michael / **Orr**, Dominic / **Schwarzenberger**, Astrid, 2005, Leistungsbezogene Mittelvergabe und Qualitätssicherung als Elemente der hochschulinternen Steuerung, HIS – Hochschul-Informations-System GmbH, Kurzinformation A 13, Hannover

**Karpen**, Ulrich, 1999, Kommentar zu § 5 des Hochschulrahmengesetzes: Staatliche Finanzierung, in: Hailbronner, Kay / Geis, Max-Emanuel (Hrsg.), Kommentar zum Hochschulrahmengesetz (HRG), 32. Aktualisierung 2004, Heidelberg, S. 1–46

**KIUV** – Reglement der Kommission Universitätsvereinbarung, 2000, URL: [http://www.edk.ch/PDF\\_Downloads/Erlasse/3\\_Freizueg\\_Finanzierungen/311\\_KIUV2000/KIUV\\_d.pdf](http://www.edk.ch/PDF_Downloads/Erlasse/3_Freizueg_Finanzierungen/311_KIUV2000/KIUV_d.pdf) [Stand: 2006-06-14]

**Kluth**, Winfried, 2001, Nachfrageorientierte Steuerung der Studienangebote, Rechtsgutachten für das CHE – Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh

**Konegen-Grenier**, Christiane, 2006, Hochschule und nachfrageorientierte Finanzierung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda, IW-Studien, Köln, S. 143–188

**Kultusministerkonferenz**, 2002, Künftige Entwicklung der länder- und hochschulübergreifenden Qualitätssicherung in Deutschland, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 1. März 2002, Bonn

**Kultusministerkonferenz**, 2005, Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020, in: Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 176, Bonn

**Landtag von Baden-Württemberg**, 2005, Antrag der Abgeordneten Carla Bergenger u. a. (SPD) und Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst: Studiengebühren – hier: Verwaltungskosten, Drucksache 13/4739, 18. Oktober 2005, Stuttgart

**Lange**, Josef, 2005, Evaluation und Akkreditierung: Anforderungen aus der Sicht der Länder, in: Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.), Akkreditierung und Evaluation – Zwei Ziele, ein Verfahren?, Bonn, S. 15–27

**Leszczensky**, Michael / **Orr**, Dominic, 2004, Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung, HIS – Hochschul-Informations-System GmbH, Kurzinformation A 2, Hannover

**Leszczensky**, Michael, 2004, Paradigmenwechsel in der Hochschulfinanzierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Nr. b 25, S. 18–25

**Levin**, Henry M. / **Driver**, Cyrus E., 1997, Costs of an Educational Voucher System, in: Education Economics, Vol. 5, No. 3, S. 265–283

**Mayer**, Karl Ulrich, 2003, Das Hochschulwesen, in: Cortina, Kai S. / Baumert, Jürgen / Leschinsky, Achim / Mayer, Karl-Ulrich / Trommer, Luitgard (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg, S. 581–625

**Ministerium für Wissenschaft** – Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, 2004a, Grundsatzpapier zum Studienkontenmodell, URL: <http://www.mwvfk.rlp.de/Wissenschaft/Studienkonten/Grundsatzpapier.pdf> [Stand: 2006-06-16]

**Ministerium für Wissenschaft**, 2004b, Landesverordnung über die Einrichtung und Führung von Studienkonten, URL:[http://www.mwwfk.rlp.de/Wissenschaft/Studienkonten/landesverordnung\\_studienkonten.pdf](http://www.mwwfk.rlp.de/Wissenschaft/Studienkonten/landesverordnung_studienkonten.pdf) [Stand: 2006-06-16]

**Ministerium für Wissenschaft**, 2005, Studienplatzfinanzierung durch Vorteilsausgleich – Der rheinland-pfälzische Vorschlag für einen Ausbau des Hochschulsystems, URL: <http://www.mwwfk.rlp.de/downloads/vorteilsausgleich.pdf> [Stand: 2006-06-16]

**Ministerium für Wissenschaft**, 2006a, Regierungserklärung des Staatsministers für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Professor Dr. E. Jürgen Zöllner, „Wissen schafft Zukunft – Perspektiven der rheinland-pfälzischen Hochschulen in einer Hochschullandschaft im Umbruch“, URL: <http://www.mwwfk.rlp.de/Aktuelles/Reden/Perspektiven.pdf> [Stand: 2006-06-16]

**Ministerium für Wissenschaft**, 2006b, Tischvorlage zum Pressegespräch von Staatsminister Professor Dr. E. Jürgen Zöllner über den Vorteilsausgleich (KMK-Papier der Länder Rheinland-Pfalz und Sachsen) am 15. März 2006 in der rheinland-pfälzischen Landesvertretung in Berlin, URL: <http://www.mwwfk.rlp.de/downloads/Tischvorlage.pdf> [Stand: 2006-06-16]

**Moretti**, Enrico, 2004, Estimating the Social return to Higher Education: Evidence From Longitudinal and repeated Cross-Sectional Data, in: Journal of Econometrics, Vol. 121, No. 1-2, S. 175–212

**National Center for Education Statistics**, 2004, Total revenue of public/private not-for-profit degree granting institutions, by source of funds and type of institution, 1996–2001, URL: [http://nces.ed.gov/programs/digest/d04/tables/dt04\\_332.asp](http://nces.ed.gov/programs/digest/d04/tables/dt04_332.asp), [http://nces.ed.gov/programs/digest/d04/tables/dt04\\_338.asp](http://nces.ed.gov/programs/digest/d04/tables/dt04_338.asp) [Stand: 2005-12-14]

**NCHEMS** – National Center for Higher Education Management Systems, 2004, OECD IMHE-HEFCE project on international comparative higher education financial management and Governance, Financial Management and Governance in HEIS: United States, URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/0/33642738.pdf> [Stand: 2006-01-30]

**OECD**, 2006, Bildung auf einen Blick, OECD-Indikatoren 2006, Paris

**Pies**, Ingo, 2000, Bildungsreform aus ökonomischer Sicht, Wider die Politikblockaden der Wissensgesellschaft, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 26, Heft 3, S. 207–227

**PWC** – Price Waterhouse Coopers, 2005, The Limitations of Budget Score-keeping in Comparing the Federal Student Loan Programs, prepared for Consumer Bankers Association, Education Finance Council, National Council of Higher Education Loan Programs, URL: <http://www.studentloanfacts.org/NR/rdonlyres/65DDECF9-3020-4C6A-8C8F-B568556FEA64/2456/PWCReport.pdf> [Stand: 2006-01-30]

**Rechnungshof Baden-Württemberg**, 2005, Denkschrift 2005, URL: [http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/976/Denkschrift\\_2005.pdf](http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/976/Denkschrift_2005.pdf) [Stand: 2006-01-26]

**Rosner**, Ulf / **Weimann**, Joachim, 2003, Die ökonomischen Effekte der Hochschulausgaben des Landes Sachsen-Anhalt, Teil I, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, URL: <http://www.uni-magdeburg.de/vw13/vw13uniefekte.html> [Stand: 2005-12-07]

**Ruppert**, Helmut, 2005, Evaluation und Akkreditierung: Anforderungen aus der Sicht der Hochschulen, in: Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.), Akkreditierung und Evaluation – Zwei Ziele, ein Verfahren?, Bonn, S. 27–37

**Sandberg**, Berit, 2003, Hochschulsteuerung mit Performance- Controlling, in: Leszczensky, Michael (Hrsg.), Internes und externes Hochschulcontrolling, Vortrag anlässlich der HIS-Tagung, 30. September bis 1. Oktober 2003 in Hannover, Kurz-Information HIS – Hochschul-Informations-System GmbH, Band 1, A 8/2003, S. 17–25

**SBF** – Staatssekretariat für Bildung und Forschung / **BBT** – Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, 2005, Kosten und Finanzierung der Hochschulen und der Forschung in der Schweiz: Ausgewählte Indikatoren, URL: [http://www.sbf.admin.ch/news/FIKO\\_2005-d.pdf](http://www.sbf.admin.ch/news/FIKO_2005-d.pdf) [Stand: 2006-06-24]

**Schmoch**, Ulrich, 2002, Die Innovationslandschaft, in: Popp, Manfred / Stahlberg, Christina (Hrsg.), Wissenschaft und Wirtschaft im Wandel – brauchen wir neue Partnerschaften?, Vorträge des Symposiums der Karl Heinz Beckurts-Stiftung „Wissenschaft und Wirtschaft im Wandel – brauchen wir neue Partnerschaften?“, 14. September 2001 in Berlin, Stuttgart, S. 29–39

**Schnitzer**, Klaus, 1999, Akkreditierungsverfahren und Erfahrungen im Ausland, in: Kurz-Information HIS – Hochschul-Informations-System GmbH, A 5/1999, S. 7–17

**Schröder**, Thomas, 2003, Leistungsorientierte Ressourcensteuerung und Anreizstrukturen im deutschen Hochschulsystem: Ein nationaler Vergleich, Berlin

**Schwarz**, Stefanie / **Westerheijden**, Don F. / **Rehburg**, Maike, 2005, Akkreditierung im Hochschulraum Europa, Bielefeld

**Schweizerische Eidgenossenschaft**, 2006, Volksabstimmung vom 21. Mai 2006: Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung, Mediendokumentation, URL: [http://www.sbf.admin.ch/bra/documents/medien\\_d/mediendokumentation-d.pdf](http://www.sbf.admin.ch/bra/documents/medien_d/mediendokumentation-d.pdf) [Stand: 2006-06-14]

**Sonnabend**, Michael, 2006, Potenziale von Stiftungshochschulen besser nutzen, in: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V. (Hrsg.), idw – Informationsdienst Wissenschaft, URL: <http://idw-online.de/pages/de/news152298> [Stand: 2006-03-24]

**Stannek**, Antje / **Ziegele**, Frank, 2005, Private Higher Education in Europe: A National Report on Germany, CHE – Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier Nr. 71, Gütersloh

**Statistisches Bundesamt**, 2005a, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2003, Fachserie 11, Reihe 4.3.2, Bildung und Kultur, Wiesbaden

**Statistisches Bundesamt**, 2005b, Hochschulstandort Deutschland 2005, Wiesbaden

**Statistisches Bundesamt**, 2006a, Prüfungen an Hochschulen 2005, Fachserie 11, Reihe 4.2, Bildung und Kultur, Wiesbaden

**Statistisches Bundesamt**, 2006b, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2004, Fachserie 11, Reihe 4.3.2, Bildung und Kultur, Wiesbaden

**Statistisches Bundesamt**, 2006c, Im Fokus: Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2003/2004, Wiesbaden

**Stettes**, Oliver, 2007, Die föderale Ordnung im Bildungswesen: Eine Analyse aus bildungsökonomischer Perspektive, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland: Ökonomische Analyse und Reformbedarf, Köln, S. 101–129

**Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft** e.V. (Hrsg.), 2003, Hochschulen im Weiterbildungsmarkt, Positionen, Oktober 2003, Essen

**Stuchtey**, Tim H., 2001, Die Finanzierung von Hochschulbildung: Eine finanzwissenschaftliche Analyse und ihre ordnungspolitischen Konsequenzen, Baden-Baden

**SVR** – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2004, Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden

**The Institute for Higher Education Policy**, 2003, Reauthorizing the Higher Education Act: Issues and Options, Washington D. C., URL: <http://www.e-guana.net/organizations.php?action=printContentItem&orgid=104&typeID=906&itemID=9288> [Stand: 2005-04-07]

**Tröger**, Michael, 2007, Reform der Gewerbesteuer und Finanzausgleich, Frankfurt am Main

**U. S. Department of Education**, 2004, FY 2004 Performance and Accountability Report, URL: <http://www.ed.gov/about/reports/annual/2004report/index.html> [Stand: 2004-09-13]

**Usher**, Alex / **Cervenán**, Amy, 2005, Global Higher Education Rankings, Affordability and Accessibility in Comparative Perspective, Educational Policy Institute, Washington D. C./Toronto, URL: <http://www.educationalpolicy.org/publications.html> [Stand: 2005-12-13]

**Wissenschaftsrat**, 2004, Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs, Berlin

**Wissenschaftsrat** (Hrsg.), 2005, Empfehlungen zum 35. Rahmenplan für den Hochschulbau 2006–2009, Band 1: Allgemeiner Teil, Köln

**Wissenschaftsrat** (Hrsg.), 2006, Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem, Drucksache 7067-06, Berlin

**Witte**, Johanna / **Rüde**, Magnus, 2005, Spieglein, Spieglein an der Wand: Befunde aus einem Vergleich angelsächsischer Bachelor-Modelle, in: Müller-Böling, Detlef (Hrsg.), Hochschule weiter entfesseln – den Umbruch gestalten, Gütersloh, S. 18–40

**World Bank**, 2002, Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education, A World Bank Report, Education Group and Human Development Network, URL: <http://econ.worldbank.org> [Stand: 2002-05-10]

**Ziegele**, Frank, 2002, Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland, in: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hrsg.), Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 3, München, S. 106–121

**Ziegele**, Frank, 2005, Die Umsetzung von neuen Steuerungsmodellen (NSM) im Hochschulrecht, in: Fisch, Rudolf / Koch, Stefan (Hrsg.), Neue Steuerung von Bildung und Wissenschaft: Schule – Hochschule – Forschung, Bonn, S. 107–123

## **Kurzdarstellung**

Die derzeitige Misere der deutschen Hochschulfinanzierung kann behoben werden. Dazu müssen nur die Fehlanreize des bisherigen Modells abgelöst werden durch Effizienzprämien: Bundesländer und Hochschulen, die attraktive Studienplätze anbieten, werden finanziell belohnt – durch Studierende, die dank Bildungsgutscheinen und Studiengebühren zu zahlungskräftigen Nachfragern aufsteigen. Ein besonderer Anreiz besteht für die Hochschulen darin, dass die Gutscheine auf zehn Semester beschränkt sind. In einen bundesweiten Gutscheinfonds zahlen die Bundesländer nicht nach der Zahl ihrer Landeskinder, sondern nach ihrem Akademikerbedarf ein. Dadurch stimmen der Ort der Investition und der Ort des Ertrags der Hochschulausbildung besser überein. Durch Studiengutscheine und Studiengebühren folgen in der Eingangsphase rund 10 Milliarden Euro den Studierenden an die Hochschulen, die damit verbundene Nachfrageorientierung schafft effiziente Abläufe und Prozesse in der Lehre und erhöht die allokativen und die Produktionseffizienz. Der Systemwechsel in der Finanzierung akademischer Bildung kostet wenige Millionen, bringt aber allein dadurch Milliarden, dass die faktische Studiendauer näher an die Regelstudienzeit rückt.

## **Abstract**

The current plight of German university funding can be alleviated. All that is necessary is for the false incentives of the existing models to be replaced by premiums for efficiency. Federal states and universities which offer attractive courses should be financially rewarded – by students whom educational vouchers and tuition fees have transformed into wealthy consumers. The universities need to be additionally motivated by limiting the validity of vouchers to ten semesters or five years of study. If the federal states pay into a national voucher fund on the basis not of their school populations but of their need for academics, this will increase the correlation between where money is invested in tertiary education and where the benefits are reaped. With their vouchers and tuition fees students would bring 10 billion Euro to the universities in the initial phase and the resulting responsiveness to consumer demand would make teaching procedures and processes more efficient and raise allocation and production efficiency. This change in the system of funding academic education would cost but a few millions while saving billions, if only by narrowing the gap between the theoretical length of degree courses and the time undergraduates actually take to complete them.

## Die Autoren

**Christiane Konegen-Grenier**, geboren 1956 in Mülheim an der Ruhr; Studium der Geschichte, Germanistik, Pädagogik und Philosophie in Köln und Bordeaux; seit 1986 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referentin für „Hochschulen und Beschäftigungssystem“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Dr. rer. pol. **Axel Plünnecke**, geboren 1971 in Salzgitter; Studium der Volkswirtschaftslehre in Göttingen, Promotion in Braunschweig; seit 2003 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent für „Bildungsökonomie“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik; seit 2005 stellvertretender Leiter des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Dr. rer. pol. **Michael Tröger**, geboren 1976 in Rüthen; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Würzburg; seit 2006 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent für „Beschäftigung und Qualifikation“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.