HOCH SCHUL POLITIK

Prof. Dr. E. Jürgen Zöllner

Kostenübernahme des Bundes für Studierende aus Entwicklungsländern

MODELL EINER BETEILIGUNG DES BUNDES AN DER DAUERHAFTEN FINANZIERUNG DER HOCHSCHULEN IM BEREICH DER LEHRE.

Eine stärkere Beteiligung des Bundes bei der Hochschulfinanzierung (Lehre) wurde in der Koalitionsvereinbarung vereinbart. Der Bund sollte die Kosten für die Ausbildung von Studierenden aus Entwicklungsländern übernehmen (ca. 850 Mill. EUR./a). Dies wäre qualitätssteigernd und würde eine Förderung aller Hochschulen bewirken. Zusätzlich werden Studiengebühren für Studierende aus Ländern mit Studiengebühren diskutiert.

Mit der als Erfolg gefeierten Übernahme der BAföG-Kosten durch den Bund ohne eine daran gekoppelte Verpflichtung für die Länder, den dadurch frei werdenden Betrag in den Hochschulen zu belassen, droht dem Wissenschaftsbereich ein Nullsummenspiel. Optimistisch formuliert. Eine stärkere Beteiligung des Bundes bei der Hochschulfinanzierung, insbesondere auch für den Bereich der Lehre, wird zu Recht weiter gefordert. So hat man sich in der Koalitionsvereinbarung festgelegt, nach Auslaufen des Hochschulpaktes einen Weg zur weiteren Finanzierung der Hochschulen durch den Bund zu suchen. Dabei sollen Hochschulen für gute Lehre und für solche Angebote, die mehr Studierende qualitätsgesichert zu einem erfolgreichen Abschluss führen, stärker honoriert werden.

2012 hat der Bund die Schaffung von Studienplätzen im Rahmen des Hochschulpaktes mit 1,2 Mrd. Euro unterstützt. Überlegungen können also von dieser finanziellen Größenordnung pro Jahr ausgehen. Aktuell diskutiert wird eine Unterstützung, die die Qualität der Lehre an Hochschulen fördern soll, z.B. über einen Wettbewerb, wobei das Vorbild der Exzellenzinitiative von Bund und Ländern für die Forschung immer eine Rolle spielt. Völlig unklar ist, wie dies umgesetzt werden könnte ohne ein kostenfressendes Bürokratiemonster zu etablieren. In diesem Zusammenhang ist von Interesse, dass der Bund schon immer die Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern als deutsche Entwicklungshilfe der Bundesrepublik gemäß den ODA (Official Development Assistance) – Richtlinien verbucht. Dies waren im Jahr 2012 690 Millionen Euro.

Die Lösung des Problems könnte ein Vorschlag sein, den ich schon 2006 im Rahmen der Studiengebührendiskussion in die Kultusministerkonferenz eingebracht habe: Der Bund übernimmt die Kosten für die Ausbildung von Studierenden aus den Entwicklungsländern. Dies ist eine dauerhafte zuverlässige Unterstützung der Hochschulfinanzierung durch den Bund, in der Breite und gleichzeitig beachtlich qualitätssteigernd. Das zentrale Anliegen aus diesem Teil der Koalitionsvereinbarung wäre damit umgesetzt.

Die Auswirkungen sind leicht zu überblicken (Tabelle 1). 2012/13 gab es in Deutschland 2,5 Millionen Studierende, davon 204 Tausend Bildungsausländer und davon kommen wiederum 112 Tausend Studierende aus Entwicklungsländern. Der Bund sollte ab 2018 die durchschnittlichen Ausbildungskosten pro Studierenden entsprechend den Kosten der unterschiedlichen

(Fortsetzung: Seite 3)

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

TABELLE 1: Kosten für ausländische Studierende

Studierende im Wintersemester 2012/13 (Anzahl): Bildungsausländer nach Land des Erwerbs der HZB (und Regionen) insgesamt nach Fächergruppen				**Anfallende Mittel (Kosten)**			**Mögliche Einnahmen, wenn Studiengebühren von Studierenden aus Staaten mit Studiengebühren erhoben werden (nur Auswahl):**					
	Anzahl der Studierenden			lfd Mittel alle Hsch 2011 (Tsd.€/Stud)	alle Entwicklungsländer (Tsd.€)	Bildungsausländer insgesamt (Tsd.€)	Anzahl der Studierenden					potentielle Einnahmen (Tsd.€)
	alle Entwicklungsländer	Bildungsausländer insg.	Studierende insgesamt				Australien	China	Kanada	Vereinigte Staaten v. Amerika	Summe	
Fächergruppen insgesamt	112.883	204.644	2.499.409		831.873	1.515.136	449	25.564	690	4.111	30.814	206.338
Sprach- und Kulturwiss.	14.023	37.189	476.958	4,9	68.713	182.226	103	2.966	170	1.586	4.825	23.643
Sport	385	779	27.367	6,31	2.259	4.915	3	45	5	24	77	486
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwiss.	24.156	50.679	759.610	3,54	85.512	179.404	94	5.319	174	1.034	6.621	23.438
Mathematik, Naturwiss.	23.026	35.330	449.758	8,64	198.945	305.251	53	4.508	115	467	5.143	44.436
Humanmedizin/ Gesundheitswiss.	5.138	11.015	139.422	31,69	162.823	349.065	28	468	49	154	690	21.866
Veterinärmedizin	232	509	8.230	16,19	3.756	8.241		38	2	3	43	696
Agrar-, Forst- und Ernährungswiss.	2.749	4.034	47.766	9,37	25.758	37.799	9	456	21	89	575	5.388
Ingenieurwiss.	39.463	52.546	499.419	6,42	253.352	337.345	65	10.613	64	425	11.167	71.692
Kunst, Kunstwiss.	3.177	11.585	88.329	9,04	28.720	104.728	85	1.083	64	284	1.516	13.705
Sonstige	323	978	2.550	6,3	2.035	6.161	9	68	26	54	157	989

Quelle: Statistisches Bundesamt
Auswertung mit DZHW-ICE
Dank für Unterstützung an die Herrn Kerst, Haselhorn und Wolter vom DIPF

Fächergruppen übernehmen und diese Mittel direkt den Hochschulen zukommen lassen. Dies wären Ausgaben von ca. 850 Millionen Euro/Jahr. Die Aufteilung auf die einzelnen Bundesländer orientiert sich selbstverständlich an der Zahl der Studierenden, wobei Länder mit besonders vielen ausländischen Studierenden, wie z.B. Bremen, besonders gut, die mit wenigen, wie Mecklenburg-Vorpommern oder Schleswig-Holstein, etwas schlechter abschnitten (Tabelle 2).

Ein solches Bundesengagement hätte viele Vorteile:

1. Es sichert eine dauerhafte zusätzliche Bundesförderung der Hochschulen für die Lehre, wobei nicht einmal eine Änderung des Art. 91 b Grundgesetz notwendig wäre.

2. Die zusätzlichen Mittel fließen gezielt zur Unterstützung der Hochschulen in die Lehre und setzen damit einen Impuls zur quantitativen Ausweitung.

3. Da der Anreiz für die Hochschulen ein gutes Angebot zu machen bei einer quasi kostendeckenden Refinanzierung sehr hoch ist, kommt dieser Impuls zur qualitativen Weiterentwicklung des Lehrangebotes allen Studierenden zugute.

4. Die Finanzhilfe des Bundes erhalten alle Bundesländer; starke Ungleichgewichte wie z. B. bei der Exzellenzinitiative für die Forschung werden vermieden (Tabelle 2).

5. Alle Hochschultypen profitieren von diesen Bundesmitteln, im Gegensatz zur Exzellenzinitiative, in der praktisch nur die Universitäten Nutznießer waren. Insbesondere werden es auch die Kunst- und Musikhochschulen sein, da hier überproportional viele ausländische Studierende studieren.

6. Da die Hochschulen das Geld direkt vom Bund erhalten, ist ein Höchstmaß an Wahrscheinlichkeit gegeben, dass diese Bundesmittel den Hochschulen wirklich zusätzlich zugute kommen.

7. Die Umsetzung kann ohne zusätzliche Begutachtungen mit sehr wenig Aufwand erfolgen. Bei jedem denkbaren Wettbewerb in Bezug auf die Qualität müsste man mindestens mit dem gleichen personellen und finanziellen Aufwand wie bei der Exzellenzinitiative rechnen, wo insgesamt 4,7 Millionen Euro, d. h. 1,1% der zusätzlich zur Verfügung gestellten Gesamtmittel von 411 Millionen Euro 2012, die für die Umsetzung bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft und dem Wissenschaftsrat nötig waren. Bei dem vorliegenden Modell entstehen hingegen keine zusätzlichen Umsetzungs- bzw. Verwaltungskosten, da alle notwendigen Daten ohnedies vorgehalten werden.

8. Wenn der ins Auge gefasste finanzielle Spielraum größer als eine Milliarde Euro wäre (1,2 Milliarden Euro per Anno in 2012 für den Hochschulpakt), bestünde noch die Möglichkeit für zusätzliche zielgerichtete Maßnahmen entsprechend den in der Koalitionsvereinbarung angeführten Intentionen wie z.B. mehr beruflich Qualifizierten den Hochschulzugang zu eröffnen.

9. Die Bundesebene eröffnet sich einen eigenen hochschulpolitischen Handlungsspielraum mit klarer Verpflichtung und Zuständigkeit.

10. Sollte der Bund wie beim Hochschulpakt auf einer Kofinanzierung durch die Länder bestehen, bietet es sich an, dass die Länder nach dem gleichen Modell die restlichen ausländischen Studierenden, oder auch nur diejenigen aus EU- Ländern, finanzieren. Schwierige Diskussionen, ob die entsprechende Kofinanzierung tatsächlich erbracht wird, wären nicht mehr notwendig.

11. Die leistungsorientierte Refinanzierung der Hochschulen durch den Bund wäre ein Einstieg, bundesweit die Hochschulen belastungsorientiert zu refinanzieren. Die Länder kämen unter Zugzwang ihre Finanzierung daran zu orientieren. Das wäre der m.E. überfällige entscheidende Schritt weg vom pauschalen Subventionsempfänger. Im Bereich Vorschule und Schule ist das lange eine Selbstverständlichkeit. In meiner Amtszeit in Berlin gelang dieser Einstieg auch in die Hochschulfinanzierung.

Selbstverständlich gibt es weitere sinnvolle Varianten dieses Lösungsansatzes; hier einige Beispiele:

a. Die Finanzierung auf Studierende in der Regelstudienzeit plus z. B. zwei Semestern einschränken: Dies würde einen Anreiz setzen, die Studiengänge gut zu organisieren und die Betreuung zu optimieren.

b. Die Zielgruppe einschränken, z.B. nur Entwicklungsländer außerhalb von Europa oder nicht für Länder, die selbst Studiengebühren erheben (z. B. China): Dies ist in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln und der politischen Zielsetzung zu entscheiden.

c. Anstelle von auf Fächergruppen bezogener Beträge einen Durchschnittsbetrag zugrunde legen: Der nötige

(Fortsetzung: Seite 5)

TABELLE 2: Vergleich Bundesmittel Exzellenzinitative, Hochschulpakt 2012 mit Bundesfinanzierung für Studierende aus Entwicklungsländern

	Bundesmittel ExIni 2012		**Bundesmittel Hochschulpakt 2012**		**Bundesmittel f. Stud. Entwicklungsländer**		**Königsteiner Schlüssel**
	in tsd €	in %	in tsd €	in %	in tsd €	in %	in %
Baden-Württemberg	90.097	29,5	137.474	11,8	106.161	14,4	12,9
Bayern	57.038	18,7	213.625	18,3	73.162	9,9	15,2
Berlin	29.057	9,5	132.776	11,4	59.459	8,0	5,1
Brandenburg	0	0,0	25.490	2,2	16.115	2,2	3,1
Bremen	3.075	1,0	29.539	2,5	15.794	2,1	0,9
Hamburg	5.547	1,8	78.396	6,7	25.156	3,4	2,6
Hessen	20.935	6,9	73.551	6,3	78.630	10,6	7,3
Mecklenburg-Vorpommern	0	0,0	18.430	1,6	7.132	1,0	2,1
Niedersachsen	22.628	7,4	80.556	6,9	51.263	6,9	9,4
Nordrhein-Westfalen	50.290	16,5	173.649	14,9	177.559	24,0	21,2
Rheinland-Pfalz	1.723	0,6	57.128	4,9	28.041	3,8	4,8
Saarland	6.462	2,1	16.458	1,4	11.050	1,5	1,2
Sachsen	3.658	1,2	52.162	4,5	35.734	4,8	5,1
Sachsen-Anhalt	0	0,0	27.548	2,4	23.909	3,2	2,9
Schleswig-Holstein	13.388	4,4	21.739	1,9	12.871	1,7	3,4
Thüringen	1.044	0,3	26.829	2,3	17.470	2,4	2,8
Summe Bundesländer	**304.942**	**100,0**	**1.165.349**	**100,0**	**739.507**	**100,0**	**100,0**
ohne Zuord. (für DFG und WR); Gesamtbetrag einschl. Länder **4,7 Millionen €**							
ohne Zuord. Nur Bund	3.534						
Stadtstaaten	37.679	12,4	240.711	12,4	100.409	13,6	8,6
alte Flächenländer	262.561	86,1	774.1791	86,1	538.738	72,9	75,5
neue Flächenländer	4.702	1,5	150.459	1,5	100.359	13,6	16,0

Quellen: 1. 2. 3. 1.

1. GWK Heft 35 Finanzströme 2012

2. GWK Heft 39 Hochschulpakt Umsetzung 2012

3. gerechnet mit Durchschnittsbetrag von 6300€/a für alle Fächer

Betrag wäre etwas geringer, da ausländische Studierende überproportional kostenintensive Studiengänge studieren. Dies ist keine wirkliche administrative Erleichterung und würde jedoch zu Fehlanreizen führen, zielgerichtet überproportional kostengünstige Studiengänge auszubauen.

d. Die unterschiedlichen Ausbildungskosten für Fachhochschulen und Universitäten zugrunde legen: So betragen die durchschnittlichen Ausbildungskosten an Fachhochschulen 2010 3970 Euro/Jahr, an Unis 2010 8510 Euro/Jahr: Dies ist nur scheinbar gerechter, da indirekt dann die Forschung an Universitäten zusätzlich mit gefördert würde und der Anreiz für die Fachhochschulen spürbar geringer wäre.

Wenn eine solche Finanzierung von Studierenden aus Entwicklungsländern durch den Bund zusätzlich gewährleistet ist, stellt sich natürlich die Frage, ob in Deutschland auch von Studierenden aus Ländern, die ihrerseits Studiengebühren erheben, Gebühren erhoben werden sollten. Denn schließlich zahlen deutsche Studierende in diesen Ländern ebenfalls Studiengebühren. Dies würde allein auf die Länder USA, Australien, Kanada und China bezogen Einnahmen von ca. 200 Millionen Euro/Jahr generieren (Tabelle 1) – zusätzliche Finanzmittel für das deutsche Hochschulsystem ohne Belastung des Steuerzahlers. Daraus ließen sich z.B. gezielt Stipendien für Studiengebühren für die 10 % besten Studierenden aus gebührenpflichtigen Ländern finanzieren.

Wenn die zusätzlichen Mittel genutzt würden, um auch deutschen Studierenden das Studium in gebührenpflichtigen Ländern zu erleichtern, würde die Internationalisierung des deutschen Hochschulsystems sogar quantitativ und qualitativ entscheidend gestärkt. Die Einführung von solchen Studiengebühren, ohne deutsche und europäische Studierende zu belasten, ist mit Sicherheit einfacher zu realisieren als eine den deutschen Autofahrer schonende Maut auf deutschen Straßen.

DER AUTOR DIESER PUBLIKATION

Prof. Dr. E. Jürgen Zöllner, Vorstand der Stiftung Charité, vorher von 1991 bis 2011 Minister bzw. Senator in Rheinland-Pfalz und Berlin

HOCHSCHULPOLITIK

In der Reihe Hochschulpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung werden Beiträge und Empfehlungen zur künftigen Gestaltung des deutschen Hochschulsystems entwickelt.

Unsere Publikationen können Sie per e-mail nachbestellen bei: marion.stichler@fes.de

Digitale Versionen aller Publikationen:
http://www.fes.de/themen/bildungspolitik/index.php

IMPRESSUM

ISBN: 978-3-86498-970-4
Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung 2014
Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin
Abt. Studienförderung
Redaktion: Marei John-Ohnesorg, Marion Stichler
Gestaltung & Satz: minus Design, Berlin

KONTAKT UND FEEDBACK

Marei John-Ohnesorg
Bildungs- und Hochschulpolitik
marei.john@fes.de