KONFERENZBERICHT

Fairer Wettbewerb für deutsche Hochschulen

– Neue Formen der Hochschulfinanzierung

Konferenzbericht der Veranstaltung vom 30. Mai 2007_Friedrich-Ebert-Stiftung

Meike Rehburg

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Arbeitskreis
Forschung und Innovation

ISBN: 978-3-89892-715-4
1. Auflage
Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin
Stabsabteilung
Redaktion: Marei John, Marion Stichler
Umschlag, Satz & Gestaltung: minus Design, Berlin
Fotos: Reiner Zensen, Berlin
Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei
Printed in Germany 2007

Fairer Wettbewerb für deutsche Hochschulen
– Neue Formen der Hochschulfinanzierung

Bildung wird heute in Deutschland als wichtigste Ressource anerkannt, auf allen Ebenen und in bislang nicht gekannter Einigkeit. Gleichzeitig stehen insbesondere die Hochschulen vor großen Herausforderungen: In den kommenden Jahren werden die Abiturienten- und Studierendenzahlen steigen, so dass vorhandene Studienplätze erhalten und neue Studienplätze geschaffen werden müssen. Umfassende Reformen im Zuge des Bolognaprozesses werden weiter umgesetzt. Die deutschen Hochschulen wollen sich darüber hinaus im nationalen wie internationalen Wettbewerb behaupten. Welche Form der Hochschulfinanzierung kann den bundesweiten Ausbau der Kapazitäten, also über Ländergrenzen hinweg, fördern und die Qualität in Forschung und Lehre langfristig auf hohem Niveau erhalten? Wie lässt sich ein echter Wettbewerb zwischen den Hochschulen herstellen?

Darüber diskutierten in der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin am 30. Mai 2007 die folgenden Podiumsgäste: Dr. Eva-Maria Stange, Staatsministerin für Wissenschaft und Kunst in Sachsen, Prof. Dr. E. Jürgen Zöllner, Senator für Bildung, Wissenschaft und Forschung in Berlin sowie amtierender Sprecher der Kultusministerkonferenz der Länder, Prof. Dr. Margret Wintermantel, Professorin an der Universität des Saarlandes und amtierende Präsidentin der deutschen Hochschulrektorenkonferenz, sowie Dr. Arend Oetker in seiner Funktion als Präsident des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft. Die Diskussion wurde von Edelgard Bulmahn geleitet, Bundesministerin für Bildung und Forschung a.D. und derzeit Vorsitzende des ständigen Ausschusses für Wirtschaft und Technologie im Deutschen Bundestag.

Nach der Begrüßung durch Dr. Michael Domitra, Leiter der Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin, gab Dr. Uwe Thomas, Staatssekretär a.D. und Autor der Streitschrift „Fairer Wettbewerb für deutsche Hochschulen“, eine thematische Einführung und lieferte, in vier Thesen gefasst, Anregungen zur nachfolgenden Diskussion. Vorab wies er auf den ersten nationalen Bildungsbericht für Deutschland hin, der bisher nicht die öffentliche Aufmerksamkeit gefunden habe, die dem Thema zustünde: „Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration.“ (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, im Auftrag der Kultusministerkonferenz und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.)

1. These

Deutschland sollte bis 2020 Bildungsausgaben in Höhe von 7 Prozent des BIP anstreben.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass Deutschland mit einem Anteil der öffentlichen und privaten Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 5,3 Prozent (2003) im Rückstand gegenüber anderen europäischen Ländern und den USA ist. Spitzenländer, wie die USA und Südkorea, investieren mehr als 7 Prozent, Schweden, Finnland, Frankreich und Großbritannien bereits mehr als 6 Prozent. Voraussetzung für langfristigen Wohlstand und eine starke Position im globalen Wettbewerb ist eine ausreichende Investition in Bildung. „Es ist Zeit für ehrgeizige Ziele, deshalb soll ein 7 Prozent-Ziel für das Jahr 2020 angestrebt werden."

2. These

Die Steuerungsmechanismen im Bereich der tertiären Bildung funktionieren als Folge der föderalen Segmentierung in Deutschland offenbar nicht.

Deutschland, so Uwe Thomas, ist im Bereich der tertiären Bildung in Stagnation verfallen. Zwar gab es in den vergangenen Jahren zum Beispiel bei der Studienanfängerquote einen deutlichen Anstieg auf über 30 Prozent, aber insgesamt ist die Höhe der Bildungsbeteiligung immer noch keineswegs vergleichbar mit jener in anderen OECD-Staaten, wo sie zum Teil über 70 Prozent liegt.

Nun werde Forderungen nach höherer Studienquote oft mit dem Argument begegnet, in Deutschland sei der Bereich der beruflichen Bildung so gut ausgebaut, dass dadurch genügend Fachkräfte zur Verfügung stünden. Hier zeige jedoch wieder der internationale Vergleich, dass im Gegenteil dringend etwas unternommen werden müsse. Der Anteil der natur- und technikwissenschaftlichen Hochschulabsolventen an der Gruppe der 25- bis 34-jährigen Erwerbstätigen in Deutschland liegt weit unter den Anteilswerten beispielsweise von Frankreich und Großbritannien. „Wie ist das möglich, in einem Land, das europaweit den höchsten Industriebesatz und die größten Exportleistungen aufweist? Oder, andersherum gefragt: Was machen wir in 10 bis 20 Jahren?"

Dazu müsse auch die Hochschulfinanzierung in Deutschland neu geregelt werden. Derzeit bildeten die wirtschaftsstarken Bundesländer keineswegs entsprechend mehr Studierende aus als die ärmeren Länder. „Zum Teil ist es sogar umgekehrt: Die armen Länder subventionieren die reichen Länder mit Hochschulabsolventen." Und gerade jenes Bundesland, das sich am meisten für die Autonomie der Länder im Bildungsbereich eingesetzt hatte, nämlich Bayern, sei zum Beispiel bei der Einführung von Ganztagsschulen das absolute Schlusslicht.

3. These

Wir brauchen in Deutschland mehr Hochschulabsolvent-(innen) und einen Qualitätswettbewerb der Hochschulen, der nicht durch die unterschiedliche finanzielle Leistungskraft der Sitzländer verfälscht wird.

Als rational handelnder Landesminister, so Uwe Thomas, würde man heutzutage die Anzahl der Studienplätze reduzieren und das verfügbare Geld nutzen, um die Qualität der Studienangebote und Forschungsleistungen zu erhöhen, denn nur dann können weitere Drittmittel erfolgreich eingeworben werden. „Aber das funktioniert nicht, wenn wir an die deutschen Interessen insgesamt denken!" Es könne nicht angehen, dass die Konkurrenzkraft einer Hochschule von der Finanzkraft des betreffenden Bundeslandes abhänge. Für einen fairen Wettbewerb der Hochschulen müsste eine neue, länderübergreifende Form der Hochschulfinanzierung geschaffen werden.

4. These

Um im internationalen Wettbewerb Spitzenplätze zu erreichen, müssen neue Strukturen für Elitehochschulen entstehen, in denen regional die besten Fachbereiche und die besten außeruniversitären Forschungsinstitute zu neuen, klar profilierten Forschungshochschulen zusammengeführt werden.

Die von der früheren Bundesregierung initiierte „Exzellenzinitiative" soll die Qualitätsdifferenzierung der Hochschulen durch mehr Wettbewerb fördern, damit deutsche Hochschulen international für die Hochbegabten attraktive Bedingungen bieten. Dabei geht es vor allem darum, die besten Studierenden und Wissenschaftler(innen) in Deutschland zu halten und aus dem Ausland zu gewinnen. Und Deutschland braucht Forschungsuniversitäten, welche in internationalen Rankings Spitzenplätze besetzen.

Fairer Wettbewerb für deutsche Hochschulen – Neue Formen der Hochschulfinanzierung

Aus Sicht der Hochschulen: Prognosen und Reformen

In Deutschland hat sich in den 90er Jahren ein bedeutender gesellschaftlicher Wandel vollzogen. Bildung in allen Bereichen – von der frühkindlichen Bildung über den gesamten Primar- und Sekundarsektor bis hin zur Hochschulbildung – ist als wesentlich für den Fortbestand und den Wohlstand unserer Gesellschaft erkannt worden. Wenn heute zum Beispiel mehrere Milliarden Euro für den Ausbau von Kindertagesstätten eingeplant werden, wird das von allen Seiten begrüßt und als wichtige Maßnahme anerkannt. Diese Einigkeit ist neu und bietet die Möglichkeit, im Bildungsbereich wirklich etwas zu bewegen. „Bildung und Wissenschaft", so Jürgen Zöllner, „sind bedeutende Zukunftsfaktoren, und das darf keine Sonntagsrede bleiben." Auch wenn es vieler Anstrengungen bedürfe, seien die Chancen auf erfolgreiche Umsetzung der Reformen noch nie so gut gewesen wie heute.

Im Hochschulbereich steht gleich eine ganze Reihe von Reformen an: die Umstellung auf gestufte Studienstrukturen mit Bachelor- und Masterabschlüssen, die leistungsbezogene Finanzierung, die veränderte Professorenbesoldung und neue Formen des Wettbewerbs wie zum Beispiel die Exzellenzinitiative. Dies alles bewirkt, so Edelgard Bulmahn, eine ungeheure Dynamik an den Hochschulen. Dabei darf man nicht vergessen, dass für die meisten Reformen keine zusätzlichen Finanzmittel bereitgestellt werden. „Wir alle haben die Bolognareformen gewollt", so Margret Wintermantel, „das zweistufige Studiensystem, die lernzentrierte Studienlogik, größere Transparenz, mehr Mobilität und bessere Studierendenbetreuung. Wir stellen aber fest, dass diese Bolognareform bisher überhaupt nicht finanziert worden ist, sondern aus Bordmitteln in den Hochschulen geleistet wird."

Von den deutschen Hochschulen wird darüber hinaus erwartet, dass sie gezielte Schwerpunkte in der Lehre und Forschung setzen, dass sie eigene, unverwechselbare Qualitätsprofile bilden und sich damit der nationalen und internationalen Konkurrenz stellen. Das bedeutet, die interne und externe Differenzierung müssen gleichzeitig bewältigt werden, ohne dass die Hochschulen dafür zusätzliche Mittel erhalten.

Dazu kommt noch die demografische Entwicklung, die alle Bildungsbereiche durchwandert hat und nun auch die Hochschulen berührt. Nach den Prognosen der Kultusministerkonferenz wird sich die Zahl der Studierenden in Deutschland in etwa fünf Jahren auf mehr als 2,5 Millionen belaufen, verursacht durch einen starken Anstieg der Studienberechtigtenzahlen. Diese Steigerung ist jedoch ausschließlich in den westdeutschen Bundesländern zu erwarten. Für die ostdeutschen Länder werden hingegen dramatische Rückgänge prognostiziert. Sie sehen sich ohnehin vor große Herausforderungen gestellt. Sie mussten ihre Hochschulen in den 90er Jahren praktisch neu erfinden und müssen sich mit ihnen in einem über Jahrzehnte etablierten Wissenschaftssystem behaupten. Im Grunde wäre es aus ihrer Sicht vernünftig, angesichts der demografischen Prognosen und im Hinblick auf die Tatsache, dass derzeit ein

großer Teil der natur- und technikwissenschaftlichen Absolventen ostdeutscher Hochschulen nach dem Studium auf den westdeutschen Arbeitsmarkt übergeht, die Zahl der Studienplätze an ihren Hochschulen deutlich zu senken.

Ähnliches gilt für die finanzschwachen Bundesländer in Westdeutschland. Auch sie bilden derzeit Absolventen für andere, wirtschaftsstarke Länder aus und könnten, zumal es bisher für mehr Ausbildung nur begrenzt auch mehr finanzielle Mittel gibt, die Studierendenzahlen herunterschrauben und sich auf die Qualitätsverbesserung konzentrieren.

Das würde jedoch, wie Uwe Thomas eingangs betont hatte, insgesamt dazu führen, dass jedes Land nur noch auf seine eigenen Interessen bezogen ausbilden würde. Die tertiäre Bildung ist aber ein Bereich von übergeordneter Bedeutung. Zudem war man sich in der Diskussionsrunde darüber einig, dass nach wie vor die Empfehlung des Wissenschaftsrates zu beherzigen sei, nach der vor allem die Fachhochschulen in Deutschland weiter ausgebaut werden sollten. Deren Studierende wiederum kommen jedoch in der Regel überwiegend aus der jeweiligen Region. Eine quantitative Einschränkung der Studienplätze wäre also das falsche Signal. Der Bund, die Bundesländer und die Hochschulen sollten sich vielmehr, so die einhellige Meinung, auf insgesamt steigende Studierendenzahlen einstellen und gemeinsam nach Lösungen suchen.

Edelgard Bulmahn wies darauf hin, dass Deutschland im internationalen Vergleich zwar keine Spitzenwerte erreiche, aber mit einer Studienanfängerquote von 35 Prozent doch zumindest im OECD-Mittel liege. Auch der Anteil der Hochschulabsolventen mit einem natur- oder technikwissenschaftlichen Abschluss an allen Absolventen sei mit über 30 Prozent beachtlich. Allerdings dürfe keinesfalls nur auf die Zahlen geschaut werden. Qualitätsentwicklung und Qualitätsverbesserung seien dringend notwendig, und diese wiederum hingen eng mit der Betreuungssituation an deutschen Hochschulen zusammen.

Die Bolognareformen waren ja gerade mit dem Ziel eingeleitet worden, bessere Rahmenbe-

Dr. Uwe Thomas, Staatssekretär a.D. und Autor der Streitschrift „Fairer Wettbewerb für deutsche Hochschulen“

Dr. Eva-Maria Stange, Staatsministerin für Wissenschaft und Kunst in Sachsen

dingungen für die Studierenden zu schaffen, eine intensive Betreuung zu gewährleisten und somit auch die Studienabbruchquoten zu senken. „Die Frage der Qualität und der zusätzlichen Finanzierung ist hier sehr wichtig“, so Eva-Maria Stange, „gerade in den ersten Studienjahren ist es wichtig, sonst muss man sich über niedrige Absolventenzahlen nicht wundern.“

Die Hochschulen sind sich, so Margret Wintermantel, ihrer gesellschaftlichen Verantwortung, die Leistungspotenziale junger Menschen zu erkennen und zu fördern, voll bewusst. Es mangele nicht an Pflichtgefühl, sondern an Ressourcen, nämlich an Geld und deshalb auch an Lehrenden und Studienbetreuern. „Sicherlich ist es nicht besonders innovativ zu sagen: Wir brauchen mehr Mittel, aber wenn wir wirklich das Ziel verfolgen, die jungen Menschen gut und den Erkenntnissen der modernen Bildungsforschung entsprechend auszubilden, dann brauchen wir eben diese Mittel.“

Aus Sicht der Wirtschaft: Fachkräftemangel in Deutschland

Wir haben in Deutschland eine dynamische, sich positiv entwickelnde Wirtschaft, deren Stärke vor allem auf den Leistungen gut ausgebildeter Arbeitskräfte beruht. In letzter Zeit wird allerdings von Wirtschaftsvertreter(innen) zunehmend nachdrücklich darauf hingewiesen, dass der wirtschaftliche Aufschwung durch einen Mangel an qualifizierten Fachkräften erheblich gebremst werde. Denn diese Kräfte rekrutieren sich vor allem aus den Absolventen der deutschen Universitäten und Fachhochschulen, und schon heute, so Arend Oetker, fehlten im Bereich der Natur- und Technikwissenschaften fast 50.000 Studierende. Die Problematik werde aber bisher nicht in ihrer gesamten Bedeutung wahrgenommen. Auch sei es bisher weder der Politik noch der Wirtschaft gelungen, hinreichende Lösungsvorschläge zu ent-

Edelgard Bulmahn, Bundesministerin für Bildung und Forschung a.D.

wickeln, obgleich hier dringender Handlungsbedarf bestehe. Vor allem kleine und mittelständische Unternehmer(innen) handelten bisweilen nach der Devise: Das Problem löse ich dann, wenn es da ist.

Auch im internationalen Vergleich liegt Deutschland mit einer Studierendenquote von rund 35 Prozent deutlich hinter seinen europäischen Nachbarn und den USA. Darauf hatte Uwe Thomas in seinem Einführungsvortrag hingewiesen. Insofern kann man für Deutschland durchaus von einem Mangel an akademischem Nachwuchs sprechen, insbesondere im Ingenieurwesen und in den Naturwissenschaften.

Gleichzeitig ist, wie oben ausgeführt, für die kommenden Jahre mit einem starken Anstieg der Studierendenzahlen zu rechnen, dem die deutschen Hochschulen jedoch mit den ihnen momentan zur Verfügung stehenden Mitteln nicht gewachsen sind. Zudem wird sich nur ein gewisser Teil der Studieninteressierten für ein Studium der Natur- oder Technikwissenschaften entscheiden, so dass nicht automatisch durch höhere Studienquoten die Nachfrage nach qualifizierten Akademikern auf dem Arbeitsmarkt gedeckt werden kann. Dennoch wird insgesamt die zu erwartende höhere Studienbeteiligung als Chance gesehen.

Der dringende Bedarf an Fachkräften, so Oetkers Prognose, werde dazu führen, dass in den kommenden Jahren deutlich mehr Initiativen auch von Arbeitgeberseite entwickelt würden. Er forderte eine nationale Initiative in Deutschland, dass sich die Unternehmen mehr beteiligen und stärker in die akademische Bildung junger Menschen investieren – schließlich geht es dabei um ihre eigenen Ansprüche.

Forderung nach höheren Bildungsausgaben

Die Diskussionsteilnehmer(innen) waren sich einig, dass das Bestreben, künftig deutlich mehr für Bildung auszugeben, sinnvoll sei und begrüßten den Vorschlag von Uwe Thomas, sich in Deutschland langfristig an einem 7 Prozent-Ziel

Vortrag „Erste Priorität Bildung“ im Konferenzsaal der Friedrich-Ebert-Stiftung

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
fe, es
t, mit
ngen zu
ste
zweite
dung,
und
T.EA
tsche Hochschulen
chulfinanzierung
07
FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

zu orientieren, also Bildungsausgaben in Höhe von rund 7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu tätigen. Dazu, so Arend Oetker, müssten die Beiträge sowohl von staatlicher als auch von privater Seite steigen. Um das private Kapital zu mobilisieren, sollten steuerliche Anreize gesetzt werden, beispielsweise im Stiftungssteuerrecht und in den gesetzlichen Regelungen zur Gemeinnützigkeit von Investitionen.

Grundsätzlich müssten Finanzierungsüberlegungen stärker in zeitliche Rahmen eingefasst und entsprechende klare Ziele formuliert werden. Im Abschnitt von heute bis 2010, so erläuterte er, sollten vor allem die Bildungsbedingungen für die Drei- bis Sechsjährigen verbessert werden, denn diese stünden dann in den Jahren ab 2020 in der entscheidenden Phase kurz vor dem Studium: „Wir müssen für die Kinder jetzt mehr Geld ausgeben. Kein Instrument sollte ausgelassen werden, um wirklich zu einer anderen Dimension zu kommen." Werde nicht erheblich mehr in Bildung investiert, „werden wir unseren Wohlstand bis 2020 graduell verlieren".

Im Hochschulsektor, ergänzten die anderen Diskussionsteilnehmer(innen), sei ebenfalls eine erhebliche Steigerung der Ausgaben notwendig. Edelgard Bulmahn führte das Beispiel Israel an: Dort werden knapp 2 Prozent des BIP für den tertiären Sektor aufgewandt, während es in Deutschland insgesamt, also staatliche und private Ausgaben zusammengerechnet, nur 1,2 Prozent sind. Zudem gebe es in Deutschland die absurde Situation, dass gerade die finanzschwachen Bundesländer in den vergangenen Jahren viele Anstrengungen unternommen und kräftig in ihre Hochschulen investiert hätten. „Das ist eben nicht im Verhältnis, wie man es erwarten würde, damit ist das System ja auf den Kopf gestellt." Reichere Länder seien nicht daran interessiert, mehr zu investieren, weil sie die gut ausgebildeten Absolventen aus den ärmeren Ländern und den Stadtstaaten bekommen könnten. Wie, so die Frage, lassen sich diese Widersprüche lösen? Wie können wir in Deutschland zu einer neuen Form der Hochschulfinanzierung kommen?

Prof. Dr. E. Jürgen Zöllner, Senator für Bildung, Wissenschaft und Forschung in Berlin und amtierender Sprecher der Kultusministerkonferenz

Der Hochschulpakt 2020

Der „Hochschulpakt 2020“ ist ein erster gemeinsamer Schritt von Bund und Ländern auf dem Weg zu einer neuen Finanzierung des Hochschulbereichs. Kurz nachdem die KMK im Oktober 2005 ihre bis ins Jahr 2020 reichenden Prognosen zu den Studienberechtigten- und Studierendenzahlen veröffentlicht hatte, präsentierte die Hochschulrektorenkonferenz ihrerseits einen Vorschlag für einen Hochschulpakt, der die Finanzierung der zusätzlich erforderlichen Studienplätze sicherstellen sollte. Im Oktober 2006 legte der Bund ein entsprechendes Angebot vor, und im Dezember desselben Jahres stimmten die Länder den gemeinsam entwickelten Eckpunkten für den „Hochschulpakt 2020“ zu. Darin verpflichteten sie sich, bis zum Jahr 2010 rund 90.000 zusätzliche Studienplätze zu schaffen und diese mit knapp 1 Mrd. Euro zu finanzieren. Der Bund hat eingewilligt, die andere Hälfte der Gesamtkosten in Höhe von 1,98 Mrd. Euro zu tragen. Für einen Studienplatz wurden dabei durchschnittliche Kosten von 5.500 Euro pro Jahr berechnet.

Im Juni 2007 haben die Regierungschefs von Bund und Ländern den Hochschulpakt 2020 mit einer rechtsverbindlichen Fördervereinbarung beschlossen. Die festen finanziellen Vereinbarungen betreffen allerdings zunächst die Jahre bis 2010. Demnach stellen beide Seiten für den Ausbau von Studienplätzen zunächst jeweils 565 Mio. Euro zur Verfügung. Zusätzlich wird der Bund mit 700 Mio. Euro die Programmpauschalen in DFG-geförderten Forschungsprojekten finanzieren.

Ein Diskussionsteilnehmer wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass im Vertragsentwurf von Bund und Ländern bewusst die Formulierung „unter Vorbehalt“ gewählt worden sei, wenn es um die Zeit nach 2010 gehe. Damit hätten sich die Finanzgeber ein vorzeitiges Ende des Hochschulpakts bewusst offen gehalten.

Die amtierende HRK-Präsidentin Wintermantel sagte, sie betrachte den Hochschulpakt nach wie vor als gute Sache, sehe aber nun auch, dass er bei weitem noch nicht dem entspreche, was im

Prof. Dr. Margret Wintermantel, amtierende Präsidentin der deutschen Hochschulrektorenkonferenz

Hochschulbereich getan werden müsse. Zum einen gebe es schon jetzt Hinweise darauf, dass die von der KMK prognostizierten Übergangsquoten nicht immer mit der Realität übereinstimmten. Dies sei gerade angesichts der eher kurzfristigen Planung bis 2010 bedenklich. Zum anderen sei die Finanzierung der Studienplätze sehr knapp kalkuliert, so dass den Hochschulen voraussichtlich weniger Geld als notwendig zur Verfügung stehe. „Die eigentlichen Probleme", so ihr Fazit, nämlich zu gewährleisten, dass die Studierenden eine qualitativ hochwertige Ausbildung erhalten und anschließend den Fachkräftebedarf in Deutschland decken können, „das wird doch mit dem Hochschulpakt gar nicht adressiert."

Eva-Maria Stange kritisierte, dass sich Bund und Länder zu sehr auf die Zahlen konzentrierten: „Im Hochschulpakt wird nur über Studienanfänger geredet, aber nicht über den Studienprozess und was dabei herauskommt." Dennoch gebiete es die Vernunft, am Hochschulpakt teilzunehmen und die zusätzlichen finanziellen Mittel in Anspruch zu nehmen. „Es muss gelingen, dass wir die Kapazitäten unserer Hochschulen in den nächsten Jahren erhalten und nutzen können." Denn auch in Sachsen gebe es aufgrund der demografischen Entwicklung bereits einen Mangel an akademischen Fachkräften.

Jürgen Zöllner hielt die durchschnittlich für einen Studienplatz veranschlagten Kosten für durchaus realistisch, da es in den kommenden Jahren vorrangig um den Ausbau der vergleichsweise günstigen Studienplätze an den Fachhochschulen gehe. Für 5.500 Euro lassen sich seiner Ansicht nach durchaus Fachhochschulplätze einrichten. Ganz im Gegensatz zur Meinung von Arend Oetker, der betonte, dass die Zahl im OECD-Vergleich sehr niedrig liegt: Wichtig wären aus seiner Perspektive die teureren Studienplätze.

Gleichzeitig räumte Jürgen Zöllner ein, dass der Hochschulpakt mit seiner Annahme fester Zahlenwerte absolut statisch sei und damit nicht auf Studentenströme reagieren könne. Darin liege aber wiederum ein Vorteil für die Weiterentwicklung der Hochschulfinanzierung: „Wenn im nächsten Jahr die großen Länder plötzlich merken, dass sie mit den Zahlen danebenliegen, werden sie bereit sein, mit der Verlängerung des Hochschulpaktes die Gelegenheit zu ergreifen und über das Finanzierungssystem zu reden."

Alle Beteiligten waren sich darin einig, dass der Hochschulpakt 2020 ein wichtiger Schritt ist, der allerdings bei weitem nicht ausreicht, die quantitativen und qualitativen Herausforderungen, vor denen die deutschen Hochschulen stehen, zu bewältigen.

Weitere neue Formen der Studienplatzfinanzierung

Bisher, so Arend Oetker, habe man sich in den verschiedenen Formen der Bildungsfinanzierung verzettelt. Ziel eines neuen, einheitlichen Modells für den tertiären Sektor müsse es sein, den Wettbewerb der Hochschulen um Studierende zu fördern, neue Anreize für Hochschulen zu setzen und dabei die gestuften Studienstrukturen zu berücksichtigen. Gleichzeitig sollte das neue Modell möglichst unbürokratisch und leicht realisierbar sein. Der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) haben gemeinsam ein solches Modell entwickelt, in dem Bildungsgutscheine das maßgebliche Instrument sind.

Entscheidend sei dabei die stärkere Betonung der studentischen Nachfrage. Die Grundfinanzierung und damit der größte Teil der Ausgaben im Hochschulbereich solle zwar weiterhin staatlich gesteuert und damit angebotsorientiert sein, aber ein gewisser Anteil, etwa 20 Prozent, sei nachfrageorientiert zu gestalten. Zudem sei ein kleiner Teil der Kosten – hier nannte Oetker keinen Prozentwert – mittels Studiengebühren von den Studierenden selbst zu tragen.

Der Grundgedanke des Modells sei, dass eine Hochschule, die von Studierenden stärker nachgefragt werde, entsprechend mehr Geld bekomme, unabhängig von dem betreffenden Bundesland. Oetker war überzeugt, dass junge Menschen ihre Studienplatzwahl ganz bewusst und zuvorderst

nach Qualitätskriterien treffen und durch ihre Nachfrage für einen echten Qualitätswettbewerb sorgen.

Studiengebühren seien notwendig, um die Verantwortlichkeit des Einzelnen zu stärken. „Das löst das Problem nicht, jedenfalls bringt es finanziell nur einen kleinen Teil, aber der ist wichtig für die Studierendenbetreuung und die Qualität der Lehre. Dann kann man das Ganze ja immer noch sozialverträglich gestalten, über verschiedene Modalitäten der Darlehen, Darlehensrückzahlung und so weiter."

Die Reaktionen auf das von Arend Oetker vorgeschlagene Modell waren unterschiedlich. Die HRK-Präsidentin Wintermantel erklärte: „Mit einem Vorschlag, wie von Herrn Oetker angedeutet, könnten wir leben. Wir sehen auch, dass die Orientierung am Akademikerbedarf eines Landes durchaus als Messgröße geeignet ist." In der bisherigen Form der Hochschulfinanzierung habe tatsächlich insofern ein Konflikt zwischen dem Interesse der einzelnen Länder und den Interessen des gesamten Systems bestanden, als es für die Länder keinen Anreiz gab, Studienplätze zu schaffen. Es war teurer, die Studierenden selbst auszubilden, anstatt sie woanders ausbilden zu lassen und sie dann nach dem Studium als Arbeitskräfte und Steuerzahler ins Land zu holen.

Eva-Maria Stange äußerte Zweifel an der Betonung der Nachfrage. Sie wies darauf hin, dass an den Hochschulen heute durchschnittlich schon 60 Prozent der Mitarbeiter(innen) in befristeten Arbeitsverhältnissen beschäftigt seien, mit unterschiedlichen Befristungen und in unterschiedlichen Teilzeiten. „Wenn wir nachfrageorientiert arbeiten", so Stange im Hinblick auf die notwendige Anpassung, „müsste der Anteil der befristeten Stellen noch höher werden, vor allem bei den Hochschullehrern, die ja derzeit noch wenig von den Befristungen betroffen sind". Auch sei unklar, wie man mit Studienangeboten in Fächern reagieren solle, die starken Nachfrageschwankungen ausgesetzt seien. „Wann fährt man das Angebot zurück, und wann stockt man es auf? Sollen bestehende Angebote immer aufrechterhalten werden, weil eine stärkere Nachfrage kommen könnte?"

Dr. Arend Oetker, Präsident des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft

Zudem wurde kritisch angemerkt, dass die im Modell eingeplanten Studiengebühren möglicherweise abschreckend auf Studieninteressierte wirkten und sozial ungerecht seien. Hier wurde der Vorschlag eingebracht, die Beiträge nach dem Abschluss des Studiums zu erheben, und zwar prozentual zu dem zu versteuernden Einkommen. Diese rückwirkend ermittelten Beiträge sollten dann direkt an die Hochschulen gehen, als Anreiz für eine gute Ausbildung.

Jürgen Zöllner hingegen begrüßte den neuen Vorschlag des BDI und des Stifterverbandes. „Ich habe überhaupt keine Angst davor", sagte er, „weil die verschiedenen Modelle ja alle gewisse Schnittmengen haben. Es wird nicht vollkommen anders werden." Er wies darauf hin, dass jedes Modell der Hochschulfinanzierung aus mindestens zwei Teilmodellen besteht. Die entscheidenden Fragen seien: 1. Wer finanziert das Ganze, über welchen Weg, und wie wird die finanzielle Belastung auf die Finanzgeber aufgeteilt? 2. Wie werden die Finanzmittel an die Empfänger verteilt?

In Bezug auf den zweiten Punkt, der Vergabe der Finanzmittel, seien sich viele der bisher vorgestellten Modelle ähnlich. Gemeinsam sei ihnen vor allem der Gedanke einer „Studienplatzwährung", ob man es nun Bildungsgutschein-Modell nenne oder anders. „Das ist der entscheidende Punkt! Ich habe nie verstanden, warum die Hochschulen nicht früher schon auf diese Vorschläge eingegangen sind." Der Vorteil einer solchen Währung liege darin, dass sie unabhängig vom Finanzgeber, d.h. dem betreffenden Bundesland, wirksam sei. Zum Beispiel würde eine Universität, die zehnmal mehr Physikstudierende hat als im vorigen Semester, automatisch zehnmal mehr den Betrag für einen durchschnittlichen Physikstudienplatz erhalten, unabhängig davon, woher die Studierenden kommen. Auch hier gehe es also wesentlich um den Wettbewerb zwischen den Hochschulen und eben nicht in erster Linie um die Konkurrenz der Bundesländer. „Diejenigen", fügte Zöllner an, „die im Unterschied zu mir für Studiengebühren sind, müssten von einem solchen Modell begeistert sein, denn das ist der einzige Weg, um zu garantieren, dass, wenn Studiengebühren eingeführt sind, die Hochschulen diese Gebühren auch wirklich

Debatte über Bildungsgutscheine als Modell der Studienplatzfinanzierung

in vollem Umfang bekommen." Seiner Auffassung nach wäre auch der Hochschulpakt bei dem Währungsmodell völlig unnötig gewesen, weil sich das System vorher selbst ausgeglichen hätte.

Eine ganz andere Frage, so Zöllner, sei die Frage der tatsächlichen Finanzierung. Hierbei sei denkbar, das Prinzip des Entsenderlandes anzuwenden, also jenes Bundesland zur Finanzierung zu verpflichten, in dem der Studienanfänger seine Hochschulzugangsberechtigung erworben hat – aus seiner Sicht die beste, weil am wenigsten komplizierte Lösung. Man könne auch andere Kriterien heranziehen, beispielsweise die Einwohnerzahl eines Landes oder das Steueraufkommen des Bundes. Das seien aber alles sekundäre Überlegungen. „Wichtig ist nur: Es darf nicht so sein, dass derjenige mehr zahlen muss, bei dem es stattfindet, denn das wäre wirklich kontraproduktiv. Das würde die Situation verstärken, in der wir jetzt sind, und die Bundesländer, die selbst wenig ausbilden, könnten dann weiterhin ihre Fachkräfte aus anderen Bundesländern beziehen."

Föderalismusreform als Chance

Bei der ersten Stufe der Föderalismusreform, die im Herbst 2006 in Kraft trat, war insbesondere die Neufassung des Art. 91b GG entscheidend für den Bereich Bildung und Wissenschaft. „Wir haben nun", resümierte Edelgard Bulmahn, „im Grundgesetz eine vernünftige Grundlage für einen neuen Finanzausgleich, für eine Finanzierungskompetenz der Hochschulen durch den Bund." Eva-Maria Stange sah jedoch in dem Entschluss von Bund und Ländern, im Bildungsbereich weiterhin gemeinsame Entscheidungen treffen zu wollen, auch erhebliches Konfliktpotenzial. Die Länderegoismen in diesem Punkt seien beachtlich, und das werde die Verhandlungen erschweren. „Damit nationale Interessen im Hochschulbereich mehr berücksichtigt werden", so Stange, „wünsche ich mir, dass in der Föderalismusreform II dieses Feld noch mal neu aufgemacht wird."

Tatsächlich steht die Finanzierung von Studienplätzen auf der Agenda der zweiten Stufe der Föderalismusreform, über die derzeit verhandelt wird. Diesmal geht es um Art. 115 GG. Dort ist festgelegt, dass in Deutschland die Summe der öffentlichen Investitionen stets mindestens so hoch sein muss wie die Nettokreditaufnahme. Bisher war es allerdings definitorisch ausgeschlossen, beispielsweise das Personal an den Hochschulen zu den Investitionen zu rechnen und so auf zusätzliche Mittel zu hoffen, wenn über Neuverschuldung und damit indirekt über die Erhöhung der staatlichen Investitionen gesprochen wurde. Möglich ist nun entweder eine neue Definition des Begriffs „Investition", die aber über die Haushaltsgesetzgebung erfolgen würde, oder die Aufhebung der erläuterten Koppelung beider Begriffe und damit eine Neufassung des Grundgesetzes.

Jürgen Zöllner plädierte dafür, „den mühseligen Weg über die Verfassung zu gehen", auch wenn dann zu den unterschiedlichen parteipolitischen Interessen noch die unterschiedlichen Länderinteressen ins Spiel kämen. Gerade eine solche Entscheidung sollte von allen Beteiligten gemeinsam erarbeitet und getragen werden.

Arend Oetker forderte die Bundesländer zu mehr Kooperationsbereitschaft auf. „Wir müssen es schaffen, auch in der bestehenden föderalen Struktur, und das können wir nur, wenn sich das Land weitgehend zurücknimmt."

Hochschulen im Wettbewerb

Die Hochschulen in Deutschland haben, darin waren sich die Diskussionsteilnehmer(innen) einig, einen gesellschaftlichen Auftrag zu erfüllen – wie alle anderen öffentlichen Bildungseinrichtungen auch. Ein höherer Grad an Verantwortung und größere Autonomie der Hochschulen dürften daher kein Selbstzweck sein. „Autonomie dient dazu, bestimmte Ziele zu erreichen", wie Eva-Maria Stange sagte, „und diese Ziele sind durch die Gesellschaft gesetzt, nicht durch die Hochschulen."

Arend Oetker sah das Prinzip der dezentralen Unternehmensführung auf den Hochschulbereich übertragbar. So viel wie möglich solle dezentral geregelt werden, und gleichzeitig müsse die Überschaubarkeit gesichert werden. „Ich glaube an die Autonomie der Hochschulen, an die innerliche Akzeptanz, dass die Hochschule in der Lage ist, selbst zu entscheiden, wie sie die Studienplätze belegt." Die deutschen Hochschulen, so seine Prognose, werden in Zukunft darum wetteifern, die besten Lehrenden zu haben, die besten Forscher, die besten Studierenden und Absolventen.

Margret Wintermantel bestätigte diese Sicht: „Die unternehmerische Hochschule, die autonome Hochschule: das ist die Zukunft." Es sei richtig, von der Vorstellung Abschied zunehmen, alle Hochschulen seien gleich. Jede Hochschule sollte vielmehr für sich entscheiden können, in welchem Feld sie sich an der Spitze positionieren wolle. Heute werde der Wettbewerb zwischen den einzelnen Hochschulen noch von jenem zwischen den einzelnen Bundesländern überlagert. In der Vorbereitung auf den europäischen Hochschulraum und auf einen globalisierten Arbeitsmarkt sei es aber wichtig, den Hochschulen Wettbewerbsspielräume zu verschaffen, mit der Unterstützung der Gesellschaft wie der Politik. „Wenn wir die Gleichheitsfiktion aufgeben, so wie wir es getan haben, müssen wir auch dafür sorgen, dass jede Hochschule wettbewerbsfähig ist, und das bedeutet aber auch, dass sie das in Autonomie machen kann."

Die Diskussion habe gezeigt, so Edelgard Bulmahn in ihrem Schlusswort, „dass es zwar nicht den einen richtigen Weg gibt, aber dass eine wichtige politische Aufgabe darin besteht, die Blockierung, die wir im Augenblick in der Hochschulfinanzierung haben, zu beseitigen". Partikularinteressen dürften das Gesamtinteresse nicht hindern noch einschränken. Föderale Verantwortung sei kein Widerspruch zur geforderten Eigenständigkeit der Hochschulen. Dass man diese Interessen sehr wohl gut miteinander vereinbaren könne, sehe man in den USA, in Kanada, in Australien und in der Schweiz. „Wir haben jetzt noch einmal die Chance, zu einer neuen, gerechteren Form der Hochschulfinanzierung zu kommen, und diese Chance sollten wir nutzen."

Bisher erschienen:

Uwe Thomas:

Das fabelhafte 3%-Ziel
Perspektiven von Forschung und Entwicklung in Deutschland
(2007)

Achim Bachem, Heinrich Höfer, Karl-Heinz Lust, Gunther Mull,
Dieter Schaudel, Manfred Wittenstein:

Frischer Wind für Hidden Champions
– Förderung von Forschung und Innovation
aus Sicht des Mittelstandes
(2007)

Uwe Thomas:

Fairer Wettbewerb für deutsche Hochschulen.
Eine Philippika gegen die föderale Segmentierung
(2006)

Meike Rehburg:

Hochschulreform und Arbeitsmarkt
(2006)

Uwe Thomas:

Stiefkind Wissenschaftsmanagement.
Eine Streitschrift
(2005)

Arbeitskreis
Forschung und Innovation