



**Centrum
für Hochschulentwicklung**

**Hochschulpakt steht bis 2010
Die gefundene Lösung lässt Fragen offen**

**Stellungnahme des
CHE Centrum für Hochschulentwicklung**

**Dr. Christian Berthold
Gösta Gabriel
Lars Hüning
Thimo von Stuckrad**

November 2006

Hochschulpakt steht bis 2010

Die gefundene Lösung lässt Fragen offen

Der Hochschulpakt stellt Mittel für den Erhalt von Studienkapazitäten in den neuen Ländern und den Stadtstaaten zur Verfügung. In den übrigen Ländern wird ein Ausbau der Studienplätze möglich. Einem solchen Modell des Zusammenwirkens von Bund und Ländern kommt nach der Föderalismusreform besondere Bedeutung zu.¹ Der erreichte Konsens lässt allerdings einige Fragen offen, die noch gelöst werden müssen. Berechnungen des Centrums für Hochschulentwicklung zeigen Möglichkeiten und Grenzen des Pakts.

Die zusätzlichen Studienplätze sind nur zum Teil ausfinanziert.

Die Bezuschussung der neuen Studienplätze erfolgt jeweils für ein Jahr. 2009 soll nachgerechnet werden, wer wie viele Studienanfänger zusätzlich aufgenommen hat. Die auszuschüttende Summe ist also nicht nur von der Größe des Wachstums abhängig, sondern auch von der Geschwindigkeit, in der mehr Studienanfänger zugelassen werden. Die Finanzierung ist dabei seitens des Bundes gedeckelt. Es stehen nach den Abzügen für die Neuen Länder und die Stadtstaaten knapp 438 Millionen Euro für zusätzliche Studienplätze zur Verfügung. Geht man davon aus, dass es den Ländern gelingt, entsprechend des prognostizierten Bedarfs mehr Studierende zuzulassen², so ergibt sich über die Ausschüttung des Bundes hinaus ein zusätzlicher Finanzbedarf von 860 Millionen Euro (für die westlichen Bundesländer).³ Jedes Szenario, in dem der Studienplatzaufbau schneller erfolgt, vergrößert den zusätzlichen Finanzbedarf.⁴ Jedes Szenario, in dem der

¹ Bund und Länder haben eine Einigung zum Hochschulpakt bis zum Jahr 2010 erreicht. Es ist nun klar, wie die vom Bund für einen Ausbau der Lehrkapazität zur Verfügung gestellten Mittel verteilt werden. Die Neuen Länder erhalten 15 Prozent, die Stadtstaaten Bremen und Hamburg zusammen 3,5 Prozent, das Land Berlin 4 Prozent. Die übrigen westlichen Flächenländer verpflichten sich, insgesamt 90.000 neue Studienplätze zu schaffen und sollen dafür die verbleibenden Mittel bekommen. Der Bund schüttet die Hälfte der kalkulierten Kosten von 5.500 Euro pro Jahr aus. Es wird von einer Studienzeit von vier Jahren ausgegangen. Ab dem Jahr 2009 soll spitz gerechnet werden. Dass heißt, es wird nachgehalten, wie viele zusätzliche Studienanfänger tatsächlich eingeschrieben wurden. Der Anteil, den die westlichen Flächenländer an den 90.000 zusätzlichen Studienanfängern stemmen sollen, wurde in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel errechnet.

² Die CHE-Prognose geht von einem zusätzlichen Bedarf an Studienplätzen bis 2010 von 96.000 aus. Vgl. Buch, Florian; Hener, Yorck; v. Stuckrad, Thimo: Prognose der Studienkapazitätsüberschüsse und -defizite in den Bundesländern bis zum Jahr 2020, CHE-Arbeitspapier Nr. 77, Gütersloh 2006 http://www.che.de/downloads/Prognose_Studienkapazitaet_AP77.pdf

³ Gerechnet wird nach der Kalkulationsbasis des BMBF. Danach beträgt der jährliche Finanzbedarf pro zusätzlich zugelassenen Studierenden 5.500 Euro.

⁴ Ein schnellerer Aufbau von Studienplätzen wäre etwa dann möglich, wenn über die (eher vorsichtigen) Prognosen hinaus die Zahl der Studienbewerber schneller wächst und wenn die Länder und Hochschulen entweder so zügig zusätzliche Kapazitäten schaffen, dass trotz der vielfachen Zulassungsbeschränkungen mehr junge Menschen ein Studium aufnehmen, oder wenn die Hochschulen mehr Studierende zulassen, als die Kapazitätsverordnung vorschreibt. Mögliche Gründe für eine noch höhere Nachfrage könnten zum Beispiel der Anstieg der Übertrittsquote von jungen

Zuwachs von Studienanfängern langsamer erfolgt, führt nach der Logik des Paktes dazu, dass weniger Bundesmittel ausgeschüttet werden und weniger Studienanfänger zugelassen werden können, die einen Studienplatz suchen.

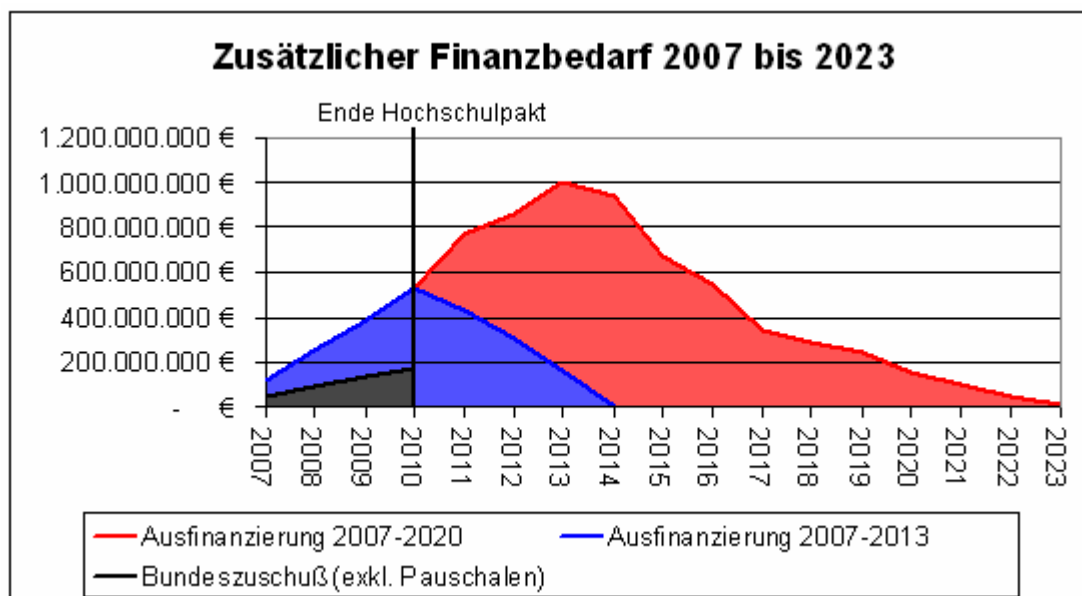
Noch wichtiger als die Frage, wie schnell wie viel Geld zum Ausbau der Hochschulen verwendet werden kann: Dadurch, dass die Finanzierung der zusätzlichen Plätze nicht das gesamte Studium umfasst, sondern jährlich erfolgt und nach der bisherigen Planung 2010 endet, fehlt eine Finanzierung der Studienplätze, die zwar nach und nach zusätzlich ermöglicht werden, bei denen die Studierenden das Studium aber nicht bis zum Jahr 2010 abgeschlossen haben werden. Die folgende Grafik verdeutlicht: Wenn es gelingt, zusätzliche Studienplätze entsprechend dem prognostizierten Bedarf aufzubauen beziehungsweise Studierende entsprechend dieser Nachfrage zuzulassen, fehlen weitere 900 Millionen Euro für das restliche Studium derjenigen, die im Rahmen des Hochschulpakts zusätzlich zugelassen worden sind. Damit steht schon heute fest, dass der erreichte Hochschulpakt ausgebaut und fortgesetzt werden muss, damit er zu Ende bringen kann, was er anstoßen soll. Der Finanzbedarf für die prognostizierten zusätzlichen Studierenden beläuft sich auf insgesamt über 2,2 Milliarden Euro.

Die eigentliche Herausforderung ist noch gar nicht im Blick.

Wenn man sich allerdings die Prognosen für das Anwachsen der Studierendennachfrage nach 2010 anschaut, wird deutlich, dass die eigentliche Herausforderung erst nach dem Auslaufen des Paktes auf das Hochschulsystem zukommt. Ein immens steigender Bedarf an zusätzlichen Plätzen wird insbesondere für die Jahre zwischen 2010 und 2020 erwartet, für die der Hochschulpakt bisher keine Regelungen trifft oder in Aussicht stellt. Die Wissenschaftspolitik wird sich auf die demographische Entwicklung noch in ganz anderer Weise einlassen müssen, als dies bis heute der Fall ist. Verlängert man die im Hochschulpakt angelegte Finanzierungslogik auf Basis der CHE-Prognose zum Studienplatzbedarf, so ergibt sich ein Finanzierungsbedarf von 2007 bis 2023⁵ von insgesamt etwa 7,3 Milliarden Euro.

Menschen mit Hochschulzulassungsberechtigung in das Hochschulsystem sein, aber auch ein steigender Andrang von Studierenden aus dem Ausland.

⁵ Studierende, die im Jahr 2020 ein Studium aufnehmen, studieren nach der Kalkulationslogik des Hochschulpaktes vier Jahre, das heißt bis 2023.



Zusätzlicher Finanzbedarf 2007 bis 2023: Die schwarze Fläche markiert den Bundeszuschuss 2007 bis 2010 (438 Millionen Euro) für zusätzliche Studienanfänger. Der Finanzbedarf, der über den bisher zugesagten Bundeszuschuss hinaus geht, wird blau dargestellt (ca. 1,8 Milliarden Euro). Die zusätzlichen Kosten zur Ausfinanzierung der Studienanfänger von 2008 (Studienende 2011) bis 2010 (Studienende 2013) wurden den Ländern zugeschlagen, da eine Bezuschussung des Bundes zur Zeit nicht vorgesehen ist. Der darüber hinaus anfallende Finanzbedarf für eine Ausfinanzierung der zusätzlichen Studienanfänger bis 2020 wurde rot unterlegt (ca. 5,1 Milliarden Euro). Gesamtfinanzierungsbedarf: 7,3 Milliarden Euro.

Die bis heute vorgetragene und auch durch den Hochschulpakt unterstrichene bildungspolitische Strategie - das kriegen wir aus eigener Kraft und mit bewährten Mitteln in den Griff - muss durch weitere Maßnahmen flankiert und ergänzt werden. Es ist wünschenswert, dass die Politik nach Kräften Maßnahmen ergreift, um möglichst vielen Studienanfängern die Aufnahme eines Studiums zu ermöglichen. Dem Ausbau des Studiensystems mit zusätzlichem Geld sind allerdings Grenzen gesetzt. Ein quantitativer Ausbau des Systems kann nicht einziges Mittel der Wahl bleiben. Insbesondere ist zu beachten, dass in den bisherigen Kostenabschätzungen weder die Pensionslasten noch die Bauinvestitionen berücksichtigt sind.

Brückenfinanzierung für die Neuen Länder unterstreicht gesamtstaatliche Verantwortung.

Mit dem Hochschulpakt wird eine Finanzierungslogik fortgesetzt, die auf Länderebene bereits praktiziert wird. Es werden nicht nur Aufgaben und Ressourcen verteilt, sondern Ressourcen werden in Abhängigkeit von erbrachten Leistungen ausgeschüttet. Die westlichen Flächenländer erhalten Mittel für jeden zusätzlichen Studienanfänger verglichen mit dem Jahr 2005. Allerdings wurden die Neuen Länder ausgenommen. Sie erhalten eine pauschale Finanzierung. Das zielt darauf ab, im Osten über eine Brückenfinanzierung Studienkapazitäten zu erhalten, die vor allem in der Phase zwischen 2011 und 2015 benötigt werden. In diesen Jahren ist im Westen ein erheblicher Nachfrageanstieg zu erwarten, der nicht allein durch zusätzliche Studienplätze im Westen befriedigt werden kann. Der Hochschulpakt beugt hier weitsichtig einem weiteren Rückbau der Studienkapazitäten in den Neuen Bundesländern vor.

Den besonderen Herausforderungen, vor denen die westlichen Bundesländer ab 2010 stehen, kann also auch durch verstärkte Mobilität in die östlichen Bundesländer begegnet werden. Dafür sind dann aber weitere Anstrengungen und Maßnahmen nötig. Besonders sollte ein länderübergreifendes Finanzierungssystem von Studienplätzen geschaffen werden. Das Prinzip „Geld folgt Studierenden“ darf nicht länger an Landesgrenzen halt machen.

Studienanfänger zählen reicht nicht. Qualität muss gesichert werden.

Ab dem Jahr 2009 wird in den Ländern, die sich das Ziel gesetzt haben, mehr Studienanfänger zuzulassen, „spitz“ abgerechnet. Dieser Ansatz könnte ambivalent ausfallen. Es ist wichtig und unverzichtbar, reale Effekte zu finanzieren und nicht rechnerische. Den Ausbau von Kapazitäten zu finanzieren, wenn nicht tatsächlich mehr Studienanfänger ein Studium aufnehmen, macht keinen Sinn. Andererseits besteht die Gefahr, dass Länder Druck auf Hochschulen ausüben, lediglich mehr Studienanfänger aufzunehmen. Einige Bundesländer scheinen schon jetzt mit der Option zu liebäugeln, einfach die Curricular-Norm-Werte (CNW) herabzusetzen. Dann würde das quantitative Mehr aus der Substanz geschnitten und die Studienqualität verschlechtert. Im schlechtesten anzunehmenden Fall würde die Abbrecherquote mit der Anfängerquote steigen, um wenige Semester versetzt. Die Verantwortung, solche Fehlentwicklungen zu vermeiden, liegt bei den Ländern und den Hochschulen. Die Studierenden müssen sich darauf verlassen können, nicht nur als Rechengrößen in Verteilungsformeln zu dienen, sondern auch wirklich von den Mitteln zu profitieren und eine qualitativ hochwertige Ausbildung zu erhalten.

Die Verteilung der Studierenden auf unterschiedliche Fächer ist bisher ausgeblendet. Das wird bei der Umsetzung auf Landesebene nicht funktionieren.

Die Berechnungen, die dem Hochschulpakt zugrunde liegen, gehen davon aus, dass ein zusätzlicher Studienplatz einen Finanzaufwand von 5.500 Euro im Jahr bedeutet. Das CHE hat fächerspezifische Kostenmodelle gerechnet und sie mit den prognostizierten Entwicklungen der Studienanfängerzahlen in den einzelnen Bundesländern verbunden. Das Ergebnis verdeutlicht, dass die dem Hochschulpakt zugrunde liegenden Annahmen greifen, solange man das Gesamtsystem betrachtet. Auf der Ebene der Länder ist das allerdings anders. Verlängert man die länderspezifische Verteilung der Studierenden auf die unterschiedlich kostenintensiven Fachlichkeiten, so ergeben sich Verwerfungen. Einige Länder, die bisher vergleichsweise wenig Studierende in teuren Fächern qualifizieren, stehen gut da. Andere Länder, die die Nachfrage der Studierenden vermehrt auch in kostenintensiven Fächern befriedigen, verlieren.

Inwieweit der Ausbau der Studienkapazitäten allein der studentischen Nachfrage folgen sollte, inwieweit es sinnvoll ist, eher Fächer mit geringeren Kosten auszubauen oder gerade nicht, ist aber eine nicht uninteressante Frage. Es ist aber klar, dass ein Ausbau allein der preiswerten Fächer nicht geeignet ist, die Herausforderungen des Demographischen Wandels zu bewältigen und die Chancen des Studierendenhochs bis 2020 zu nutzen. Die Bewerberlage in sozialwissenschaftlichen oder wirtschaftswissenschaftlichen Studiengängen ist gut. Hier mehr Studierende zuzulassen, ist wenig aufwendig. Ein solch taktisches Verhalten gegenüber den Anreizen, die im Hochschulpakt gesetzt werden, kann nicht im Sinne der Steuerzahler, aber letztlich auch nicht im Sinne der Studierenden sein. Auch an dieser Stelle müssen die Anreizwirkungen des Hochschulpakts offensichtlich durch sinnvolle Maßnahmen von Ländern und Hochschulen ergänzt und begleitet werden. Die länder- und fachspezifischen Berechnungen des CHE liefern Informationen über fachbezogene Kostenstrukturen.

Fazit

Der Hochschulpakt stellt einen wichtigen Einstieg in die Auseinandersetzung mit der einmaligen Chance dar, dass wir bis 2020 deutlich mehr Akademiker ausbilden können. Angesichts der demographischen Herausforderung, vor der wir insgesamt nach 2020 und in den neuen Bundesländern weitgehend schon heute stehen, wird jeder Absolvent schmerzlich fehlen, dem keine Tür in eine Hochschule geöffnet wurde. Die Ausgestaltung des Hochschulpakts in den Ländern, in Partnerschaft mit den Hochschulen und für die Studierenden von morgen steht noch aus und ist entscheidend für den Erfolg. Das Ausmaß der Herausforderung, die die demographische Entwicklung für das Hochschulsystem

bedeutet, geht dabei in zeitlicher wie in finanzieller Hinsicht deutlich über das hinaus, was über den Hochschulpakt derzeit erreicht ist. Es sind weitere Anstrengungen sowie zusätzlicher Gestaltungswille notwendig. Der Abschluss des Hochschulpakts ist erst der Anfang zur Bewältigung der Herausforderungen, die die komplexen demographischen Entwicklungen in Deutschland mit sich bringen. Aber der Hochschulpakt ist auch ein erfreuliches Signal für die Fähigkeit und die Bereitschaft von Bund und Ländern, gesamtstaatliche Verantwortung für die höhere Bildung zu übernehmen.

Kontakt:

Dr. Christian Berthold

Tel.: 05241.21179-59

E-Mail: christian.berthold@che-consult.de