

CHE-Consult-Symposium „Herausforderung demographischer Wandel:
strategische Antworten für Hochschulen und Länder“
Vortrag von Dr. Jörg DRÄGER am 28.11.2008

Alternative Modelle der Hochschulfinanzierung

Liebe Frau Wintermantel,
lieber Herr Uhlhorn,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

Staat, Gesellschaft und Hochschulen in Deutschland stehen in den nächsten Jahren vor der großen Herausforderung, den sich bis 2020 hinstreckenden Studentenbergr - oder positiver ausgedrückt das Studentenhoch - zu meistern. Entscheidend für den Erfolg ist eine solide Finanzierung, über deren Umfang (15 Mrd. Euro, 30 Mrd. Euro) man sicher streiten kann und muss. Es geht mir aber in meinem heutigen Vortrag „Alternative Modelle der Hochschulfinanzierung“ nicht so sehr um die aufzubringende *Gesamtsumme*, sondern um die Frage, *wie* wir das Geld am wirkungsvollsten, insbesondere angesichts des demographischen Wandels, einsetzen können.

In drei Schritten will ich jetzt über ein solches Modell sprechen: Von, Etappe 1, der demographischen Herausforderung und dem Lösungsangebot des Hochschulpakts I über die zweite Etappe einer Analyse der bestehenden staatlichen Finanzierungsinstrumente sowie einer Vorstellung des im CHE entwickelten Alternativangebots der „Aktivierenden Hochschulfinanzierung“ zur dritten Etappe der politischen Umsetzbarkeit unseres Modells.

I. Herausforderung Hochschulfinanzierung im demographischen Wandel

Die Politik hat mit dem Hochschulpakt I - und ich rede hier nur über die erste Säule der studentenbezogenen Finanzierung - bereits Neuland in der Hochschulfinanzierung betreten. Nicht nur, dass der Bund, so kurz nach der Föderalismusreform für einige unerwartet, bis zum Jahr 2010 insgesamt 565 Mio. Euro für den Ausbau der Lehre bereitstellt, sondern auch, dass die Bundesmittel nach der Zahl der tatsächlich aufgenommenen Studienanfänger vergeben werden: Das Bundesgeld folgt somit im Sinne einer neuen *länderübergreifenden* Finanzierung den Studierenden. In der Endabrechnung sollen z. B. diejenigen Länder zusätzlich belohnt werden, die *über* die Vereinbarung *hinaus* Studierende aufgenommen haben, zumindest solange andere ihre Ziele nicht erreichen konnten, die dann Geld zurück zahlen müssen. Das alleine ist verblüffend, denn eigentlich lehnt die Mehrheit der Länder das Modell „Geld folgt Studierenden“ (GeFoS) ab, akzeptiert es aber eben doch angesichts des extra Bundesgeldes.

So schön der Hochschulpakt I und sein Finanzierungsmechanismus ist, so ganz hat er die anstehenden Herausforderungen noch nicht bewältigt. Ich sehe drei Schwierigkeiten: Erstens, das dicke Ende kommt noch, zweitens traten die bisherigen Prognosen nicht ein und drittens ging bisher Gerechtigkeit vor maximaler Hebelwirkung.

Das dicke Ende kommt noch. Denn die zur Verfügung gestellten Mittel im Jahr 2005 korrespondierten mit dem prognostizierten Bedarf von 91.000 zusätzlichen Studienplätzen bis 2010. Damit ist jedoch nicht einmal ein Sechstel des gesamten Studentenbergs, in Gestalt von ca. 580.000 zusätzlichen Studienanfängern bis 2020, ausfinanziert. Erst in den nächsten Jahren kommt der steile Anstieg, der Gipfel ist im Jahr 2014 und noch im Jahr 2020 werden wir wohl mehr Studienanfänger haben als im Jahr 2005.

Zweitens erschwert das Nicht-Eintreffen der bisherigen Prognosen von KMK, HRK und CHE die weiteren Verhandlungen mit den Finanzministern. Denn die ersten Jahre des Bergs entwickelten sich zum Tal. Die Zahl der Studienberechtigten stieg zwar wie prognostiziert, aber eine Mischung aus guter Konjunktur, zunehmend flächendeckendem NC, höheren CNW in den Bachelor-/Master-Studiengängen und der Rückbau der ZVS ließ die tatsächlichen Studienanzahlen sinken.

Und drittens musste der Hochschulpakt I sehr disparate Entwicklungen in den einzelnen Regionen Deutschlands berücksichtigen. Mit folgender Konsequenz: Föderale Gerechtigkeitsfragen gingen unweigerlich vor einen maximalen Hebel zur Schaffung neuer Studienplätze.

Worum geht es bei diesem dritten Punkt? Es gibt demographisch bedingt ein deutliches Anwachsen der Studienberechtigtenzahlen in den alten Ländern und deutlich einbrechende Zahlen in den neuen Ländern. Deswegen musste der Hochschulpakt I den Abbau von Studienkapazitäten im Osten Deutschlands vermeiden, um nicht umgekehrt im Westen einen umso höheren Ausbaubedarf zu erzeugen. Damit war jedoch klar, dass die neuen Länder den Erhalt ihrer Kapazitäten nicht alleine finanzieren werden und ihnen wurde nur dafür - und nicht für Zuwachs - ein Anteil von 15 Prozent der Bundesmittel reserviert. Ähnlich die Stadtstaaten, die immer schon eine Überlast trugen und diese angesichts des Bundeszuschusses nicht alleine weitertragen wollten. So kamen z. B. im Jahr 2006 nur 1,9 Prozent aller deutschen Hochschulzugangsberechtigten aus Hamburg, aber 3,5 Prozent aller deutschen Studierenden studierten dort. D.h. Hamburg nimmt knapp doppelt so viele Studienanfänger auf, wie es die eigenen Hochschulzugangsberechtigtenzahlen nahelegen, während andere Länder nicht einmal ihren eigenen Bedarf decken. Vor diesem Hintergrund wurde den drei Stadtstaaten im Hochschulpakt I 11 Prozent der Bundesmittel zugesprochen, damit sie ihre hohen Aufnahmekapazitäten bis 2010 aufrecht erhalten.

So gerecht das System ist: Es bedeutet, dass 26 Prozent der Bundesmittel für den Erhalt bestehender Kapazitäten und nur 74 Prozent für den Aufbau zusätzlicher Studienplätze verwendet werden. Da die Zielzahl 91.000 aber die gleiche bleibt, steht nun ein Viertel weniger Geld pro neuem Platz zur Verfügung als ursprünglich gerechnet.

Im Vorfeld der zweiten Runde des Hochschulpakts macht es jetzt Sinn, über neue Finanzierungsinstrumente nachzudenken, damit wir mit einer möglichst effizienten Finanzierung wirklich den ganzen Berg bewältigen, eine zusätzliche Unterfinanzierung des deutschen Hochschulsystems bzw. ein Ausweichen in billige Studienplätze vermeiden und den Berg als Chance begreifen. Denn wenn es uns gelingt, den jetzt notwendigen Ausbau zu verstetigen, könnten wir unsere im OECD Vergleich zu geringe Akademikerquote nachhaltig erhöhen. Das ist jedoch, so meine Überzeugung, nicht ohne neue Finanzierungsmechanismen möglich.

Bisher habe ich argumentiert, dass mit dem Hochschulpakt I auf kleiner Flamme eine neue „Geld folgt Studierenden“ Finanzierung der Hochschulen etabliert wurde, dass aber die großen Herausforderungen der Demographie noch kommen und dass dafür der alte Hochschulpakt zwar föderal gerecht aber nicht effektiv genug ist.

II. Staatliche Finanzierungsinstrumente

Ich komme damit zum zweiten Abschnitt, der sich zuerst mit den heutigen und dann den zukünftig denkbaren staatlichen Finanzierungsinstrumenten beschäftigt.

In der Finanzierung der Lehre gibt es heute drei wesentliche Elemente: durch das Sitzland erstens die Grundfinanzierung und zweitens die leistungsorientierte Mittelvergabe. Auch wenn sich die leistungsorientierte Mittelvergabe *für die Hochschulen* in einigen Ländern nach der Anzahl der Studierenden bzw. Absolventen richtet, so gibt es noch keine Anreize *für die Länder*, überproportional viele Studierende aus *anderen* Ländern auszubilden. Dieser Anreiz ist jedoch vor dem Hintergrund der stark disparaten Entwicklung der Studierendennachfrage im Bundesgebiet wie eben argumentiert sinnvoll und notwendig.

Ein drittes mögliches (staatliches) Finanzierungsinstrument, „Geld folgt Studierenden“ (GefoS), würde genau diesen Aspekt aufgreifen. Im Unterschied zu den ersten beiden ist GefoS länderübergreifend konzipiert: in den verschiedenen GeFoS-Varianten nehmen die Studierenden staatliche Mittel in Form von Ausgleichszahlungen oder Bildungsgutscheinen ihres Abiturlandes auch über Landesgrenzen hinweg an ihre jeweilige Hochschule mit. Damit wird der Wettbewerb um das beste Angebot bzw. die besten Köpfe als eine Grundlage des funktionierenden Föderalstaats in die staatliche Hochschulfinanzierung eingeführt. Beide, Hochschulen und Länder, werden dazu angeregt, geeignete Rahmenbedingungen zu schaf-

fen, um möglichst viele Studierende an die jeweilige Region bzw. eine konkrete Hochschule zu binden. Nun hatte ich vorhin bereits angemerkt, dass mit dem Hochschulpakt I eine solche GeFoS-Idee verwirklicht wird, allerdings machen die dort vergebenen *Bundesmittel* weniger als ein Prozent an der Gesamtfinanzierung des Hochschulsystems aus, Landesmittel stecken nicht im Pool, sondern werden nur vom Sitzland co-finanziert. Für die anderen 99 Prozent der Hochschulfinanzierung lehnen die Länder heute sowieso ab, alle ihre Mittel in *einen* Topf zu tun, aus dem die Erfolgreichsten in einem wettbewerblichen Verfahren am meisten erhalten.

Das verwundert auf den ersten Blick insofern, als dass es in der Forschung ein solches wettbewerbliches und aktivierendes Finanzierungsinstrument schon lange gibt: Bei der Mittelvergabe über die Deutsche Forschungsgemeinschaft speisen Bund und Länder gemeinsam einen großen Förder-Pool, aus dem dann die Hochschulen, bzw. die Wissenschaftler, finanziert werden. Und alle haben akzeptiert, dass Wettbewerb nicht nur Sieger kennt und die Länder eben nicht 1:1 entsprechend ihrer Einzahlungen von den Ausschüttungen profitieren, allerdings erhalten 15 der 16 Länder dank der zusätzlichen Bundesmittel in der Regel mehr als sie einzahlen.

Warum funktioniert in der Forschung, was in der Lehre mit GeFoS keine Zustimmung findet? Ein Blick auf die Exzellenzinitiative erläutert zumindest einen Grund. Wenn der Sieger vorher feststeht, das wären bei GeFoS insbesondere die Stadtstaaten, zählt erst der Taschenrechner und dann die Logik. In anderen Worten: Auch in der Exzellenzinitiative waren die Länder nicht bereit, eine Pool-Finanzierung zuzulassen, dann wären Hamburger Mittel auch nach Bayern geflossen, sondern jedes Land bringt nur die eigene Co-Finanzierung der Bundesmittel auf. So lässt es sich eher verschmerzen, wenn Baden-Württemberg und Bayern zusammen knapp 45 % der in den ersten beiden Runden vergebenen Mittel erhalten.

In der Zusammenführung der Finanzierungsmechanismen von Lehre *und* Forschung lässt sich eines eben für manche Länder nicht mehr verschmerzen: Die Siegerländer der Exzellenzinitiative hatten massiv in die Forschung investiert; aber manche nicht genug Studienplätze im Verhältnis zu ihren Studierwilligen bereitgestellt. Für diese Strategie werden sie einerseits in der Exzellenzinitiative belohnt und andererseits im Hochschulpakt I. Im letzteren wird mit Bundesmitteln der nötige Kapazitätsaufbau nachgeholt, den andere aus Landesmitteln bereits seit Jahrzehnten geschafft haben und auch deswegen in der Exzellenzinitiative nicht erfolgreich waren, für die es aber kein Erfolglosen-Kompensationsprogramm gab. Ein Hochschulpakt II muss deswegen m. E. gerechtere Anreize setzen und gleichzeitig die aktivierende Wirkung entfalten, die die Forschungsförderung unbestritten in der deutschen Hochschullandschaft hat.

Es gibt aber mit dem Modell „Geld folgt Studierenden“, so richtig und wettbewerblich sinnvoll es ist, noch einen anderen schwierigen Punkt, den es

zu adressieren gilt: GefoS orientiert die Mittelströme an dem Abiturort der Studienberechtigten, nicht an dem Ort, an dem sie als „fertige“ Akademiker ihre Wertschöpfung bringen, d.h. Steuern zahlen und Bruttosozialprodukt generieren. Ein gerechtes Finanzierungssystem muss *diesen* Zusammenhang berücksichtigen und zugleich eben Anreize für eine hohe Ausbildungsleistung schaffen. Denn sicher nicht ganz zu unrecht beklagt das eine oder andere der Neuen Länder mit seinen vergleichsweise guten Studienbedingungen, dass die dort teuer ausgebildeten Ingenieure später in München oder Stuttgart Steuern zahlen. Hier wird der Aufbau Ost auf den Kopf gestellt: Der Osten investiert in den westdeutschen Arbeitsmarkt.

In diesem Abschnitt habe ich also argumentiert, dass die Modelle der Hochschulfinanzierung, bei denen sich jedes der 16 Länder praktisch vorher ausrechnen kann, ob es profitiert oder draufzahlt, wie z. B. GeFoS und die Exzellenzinitiative, nicht als echte Gemeinschaftsaufgabe im Sinne einer Poolfinanzierung - alle geben Geld in einen Topf und erhalten es je nach Leistung zurück - funktionieren kann. Dazu habe ich noch aufgeführt, dass die GeFoS Finanzierung den Nutzen eines ausgebildeten Akademikers für ein Land nicht genug berücksichtigt.

Damit komme ich zu den Überlegungen des CHE: Welche Alternativen für die Art der staatlichen Hochschulfinanzierung sehen wir? Unsere Grundüberlegung besteht darin, dass ein alternatives Modell die wettbewerbsfeindliche Grundlogik des derzeitigen Finanzierungssystems verändern muss, d.h. es darf nicht länger attraktiver sein, sich auf die Hochschulsysteme anderer Länder zu verlassen als in das eigene zu investieren. Wer nach objektiven Kriterien vom Hochschulsystem profitiert, soll es auch finanzieren. Es gilt somit, ein System zu etablieren, in dem es im ureigsten Interesse der Länder liegt, in die eigenen Hochschulen zu investieren.

Wie wollen wir dies erreichen? Neben einer Grundfinanzierung durch das Sitzland als Basis ist das Kernelement der „Aktivierenden Hochschulfinanzierung“ ein länderübergreifender Lehrpool. Hier kommt das angesprochene Nutzenprinzip zum Tragen, indem ein Land für jeden dort lebenden *Akademiker* nach dem Prinzip Nutzer = Zahler einen Festbetrag in den Pool einspeist. Hinzu kommen ggf. später von mir zu erläuternde Mittel des Bundes im Rahmen des Hochschulpakts II.

Die Mittelvergabe aus dem Lehrpool erfolgt direkt an die Hochschulen und bemisst sich an den „eingeschriebenen Kreditpunkten“, sobald die flächendeckende Einführung der Credit Points abgeschlossen ist. In der Schweiz z. B. wurde die Mittelvergabe nach „eingeschriebenen ECTS“ bereits erfolgreich an den Fachhochschulen etabliert. Dieser Indikator misst die an der Hochschule tatsächlich in Anspruch genommenen Studienleistungen und berücksichtigt so auch zunehmend wichtiger werdende Aspekte wie Teilzeitstudierende. Die Vergabe sollte fächergruppenspezifisch erfolgen, um die sehr unterschiedlichen Kosten eines Kreditpunktes

z. B. im Medizinstudium gegenüber einem Studium der Rechtswissenschaften adäquat zu berücksichtigen.

Der so konzipierte Lehrpool ließe sich leicht durch die unveränderte gemeinsame Forschungsfinanzierung über die DFG sowie durch einen Forschungsstrukturfond ergänzen. Der Forschungsstrukturfonds ist dabei als eine Art verstetigte Exzellenzinitiative, nur diesmal als eine Poolfinanzierung, gedacht.

Soweit zunächst eine kurze Darstellung des Modells der „Aktivierenden Hochschul-Finanzierung“ des CHE, das abgeleitet ist aus den demographischen Herausforderungen, der föderalen Situation und dem nötigen wettbewerblichen Ansatz. Das Modell hat dabei vier positive Effekte. Erstens wird die Lehre über den bundesweiten Wettbewerb um Studierende bzw. deren Kreditpunkte aufgewertet. Zweitens wird das Bundesgeld des Hochschulpaktes nicht nur sinnvoll eingesetzt, sondern dient, wie ich gleich noch ausführlicher argumentieren werde, zusätzlich der Reform des Finanzierungssystems. Drittens wird auch auf der Länderebene der Anreiz für höhere Ausgaben im Hochschulbereich verstärkt, indem diese Pool-Lösung die Grenzkosten für den Mitteleinsatz der Länder senkt. Und vierens kann eine Wiederholung des zu billigen Ausbaus der Hochschulen in den 1970er Jahren vermieden werden, d.h. das Schaffen günstiger Studienplätze wie in den Geistes- oder Sozialwissenschaften zu Ungunsten teurerer in den Natur-, Ingenieur- und Lebenswissenschaften, da unser Modell differenzierte Preise berücksichtigt.

III. Bewertung der Finanzierungsinstrumente: politische Umsetzbarkeit

Ich komme zum dritten Thema - der Frage nach der politischen Durchsetzbarkeit. Der Hochschulpakt I hat bereits über das Prinzip „Geld folgt Studierenden“ den (einprozentigen) Einstieg in ein wettbewerbliches, nachfrageorientiertes System der staatlichen Hochschulfinanzierung ermöglicht, das bisher auf wenig Gegenliebe gestoßen war. Nun geht es um die Frage: „Bleibt es bei dem schmalen Einstieg oder gelingt es, einen breiten Korridor für die Reform der staatlichen Hochschulfinanzierung zu öffnen?“

Wettbewerb und Nachfrageorientierung sind, wie ich argumentiert habe, im Hochschulpakt I enge Grenzen gesetzt. Viel spricht daher dafür, wenn man schon den Mittelansatz im Hochschulpakt II deutlich erhöhen *muss*, auch die Mittelvergabe konsequenter an der Nachfrageentwicklung der Studierenden zu orientieren. Dagegen spricht jedoch die Finanzierungslogik des bundesdeutschen Föderalismus, in der länderübergreifende Finanzierungsmechanismen jenseits des Länderfinanzausgleichs kaum Platz finden. Doch hier, so habe ich argumentiert, können die Orientierung am eigenen Nutzen sowie die zusätzlichen Bundesmittel den nötigen Anreiz zur Reform geben.

Entscheidend ist aber die Frage, warum die Länder sich auf eine Poolfinanzierung der Lehre - und in Teilen auch zusätzlich der Forschung - einlassen sollten, die sie, wie ich oben erläutert hatte, heute mehrheitlich ablehnen? Erstens bröckelt, so mein Eindruck, die Mehrheit leicht. Zweitens gäbe es mit der Berechnungsgrundlage der arbeitenden Akademiker bei der „Aktivierenden Hochschul-Finanzierung“ weniger Verwerfungen als bei der Berechnungsbasis Abiturort bei GeFoS: So haben z. B. die Stadtstaaten nicht nur eine überproportional hohe Anzahl an Studienplätzen sondern auch an Akademikern. Zudem könnten sich einige Effekte aus dem Pooling der Lehr- und der Forschungsmittel ausgleichen. Und viertens kann der Bund hier eine entscheidende Rolle einnehmen und im Einstieg den Ländern über den Hochschulpakt II einen zusätzlichen Anreiz durch zusätzliches Geld geben. Es wäre, so unsere Berechnungen, durch die sowieso nötigen Bundesmittel des Hochschulpaktes II grundsätzlich möglich, alle Länder von dem neuen Finanzierungsmodell profitieren zu lassen. So könnte der Bund Widerstände einiger Länder überwinden und neben der Finanzierung des Studentenbergs eben auch noch die vielleicht einmalige Chance nutzen, ein neues, ein sinnvollerer Modell der staatlichen Hochschulfinanzierung zu induzieren.

Eine weitere wichtige Frage zur politischen Durchsetzbarkeit der „Aktivierenden Hochschul-Finanzierung“ lautet: „Hat ein vergleichsweise komplexes Finanzierungsinstrument wie ein mit Bundesmitteln aufgestockter Lehrpool in den ohnehin recht komplizierten Verhandlungen über den Hochschulpakt II eine realistische Chance? Oder überfordert es die Verhandlungspartner?“ Erstens, so schrecklich komplex ist es gar nicht, zumindest nicht im Vergleich zu den langwierigen Verhandlungen zum Hochschulpakt I. Denn mit den Ländern müssten nicht vorab Ausbauplanungen verabredet werden, da das Geld ja direkt an die Hochschulen fließt. Und zweitens ließe sich das Modell der „Aktivierenden Hochschul-Finanzierung“ leicht für den Hochschulpakt II abspecken, in dem anfangs auf die fachbezogene Ausdifferenzierung und die Berechnungsgrundlage Kreditpunkte verzichtet wird.

Resümee

Ich weiß, gerade aufgrund meiner knapp sieben Jahre als Wissenschaftsminister, dass eine solche Systemumstellung wie die hier vorgeschlagene Hochschulfinanzierung nicht nur ein dickes Brett ist, sondern auch leicht als Phantastereien derjenigen abgetan werden können, die eben nicht in den Schwierigkeiten der politischen Verantwortung stecken. Aber Sinn und Zweck solcher Modellrechnungen ist es, Impulse für eine Weiterentwicklung unserer Systeme zu geben. Und gerade das kann die „Aktivierende Hochschul-Finanzierung“ erreichen, da sie wettbewerbler ist und einen größeren Hebel für zusätzliche Studienplätze freisetzt als das bisherige System, da sie schlüssiger ist - immerhin ähneln sich die jüngsten Modelle zur Reform der staatlichen Hochschulfinanzierung von CHE, Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände und Stifterver-

band der Deutschen Wissenschaft sehr, und da sie transparent ist. Ich würde mich deswegen freuen, wenn Sie sich mit diesem Modell bzw. diesen Modellen kritisch auseinandersetzen und die jetzt vorhandene Chance für einen Systemwechsel nicht ausschließen würden.

Ich freue mich auf die Diskussion mit Ihnen. Herzlichen Dank.