



Zukunftssichere Universitätsfinanzierung - ein Thema von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung

Ansprechpartner:

Dr. Rainer Ambrosy
Kanzler
Universität Duisburg-Essen
Universitätsstraße 2
45141 Essen
Telefon: +49 201 183-3000
E-Mail: kanzler@uni-due.de

27. September 2017

Einleitung

Zwischen den Jahren 2006 und 2015 stieg die Anzahl der Studierenden in Deutschland von 1,979 auf 2,757 Millionen. Diese Entwicklung ist politisch ausdrücklich gewollt. Immer mehr junge Leute sollen ein Studium absolvieren, um dem drohenden Fachkräftemangel zu begegnen und die Anzahl der Deutschen mit einem tertiären Bildungsabschluss auf den OECD-Durchschnitt¹ zu bringen. Die finanzielle Ausstattung der Universitäten hat allerdings nicht mit dem Anwachsen der Studierendenzahl (und damit auch der Verantwortung für diese Studierenden!) Schritt gehalten.

Das Ziel des Arbeitskreises „Hochschulfinanzierung“ der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands ist es, mit Hilfe einer eigenen Datenerhebung² auf strategische Notwendigkeiten und Lösungsansätze zur Finanzierung der Universitäten hinzuweisen. Die dauerhaft auskömmliche Finanzierung der Universitäten in Deutschland ist in ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung zu wichtig, um in kurzfristigen Lösungen zu denken.³

Die Universitäten sind nicht wegzudenkende Akteure, um wichtige Zukunftstechnologien, beispielsweise auf dem Gebiet der Forschung zur Energiegewinnung (Brennstoffzelle, abgasarme Verbrennung), Digitalisierung, Verkehr und Logistik und Fertigungstechnologien (3D-Druck), voranzutreiben.

Entwicklung der finanziellen Ausstattung seit 2006

Laut Bildungsfinanzbericht wuchs die finanzielle Ausstattung der deutschen Universitäten mit Mitteln der öffentlichen Hand zwischen 2006 und 2015 von 19,4 Mrd. € auf 28,7 Mrd. €. ⁴ Berücksichtigt man die Tarifsteigerungen, die sich im gleichen Zeitraum auf ca. 20 Prozent beliefen, ist dies ein Anstieg auf 123 Prozent. Demgegenüber stieg die Zahl der Studierenden im gleichen Zeitraum von 1,979 Mio. auf 2,757 Mio., d.h. auf 139 Prozent (vgl. Abbildung 1). ⁵ Die Finanzierung der Universitäten hielt somit keineswegs Schritt mit dem Anwachsen der Studierendenzahlen. Je Studierender/ Studierendem standen (wiederum bereinigt um die Tarifsteigerung) 2015 nur noch 8.672€ zur Verfügung; 2006 waren es noch 9.603€. Dies entspricht einem Rückgang der Finanzierung um 12 Prozent.

¹ Quelle: OECD, wbv und BMBF 2016: „Bildung auf einen Blick 2016 – OECD-Indikatoren“ (u.a. S.85)

² AK „Hochschulfinanzierung“ Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands, Studie-Datenerhebung „Analyse des Strukturwandels der Hochschulfinanzierung in Deutschland“, 2017

³ Vgl. zu der hier auf eigens erhobener Datengrundlage geführten Argumentation auch die Entschließung der HRK-Mitgliederversammlung vom 09.05.2017 zur Finanzierung des Hochschulsystems nach 2020 sowie die von der Hans Böckler-Stiftung 2016 herausgegebene Untersuchung „Inventur der Finanzierung des Hochschulsystems. Mittelflüsse, Kontroversen und Entwicklungen im letzten Jahrzehnt.“ (Reihe: Studienförderung Working Paper, Nr. 1).

⁴ Quelle: Statistisches Bundesamt 2010/2016: „Bildungsfinanzbericht 2010 (u.a. S.113) Bildungsfinanzbericht 2016“ (u.a. S.144)

⁵ Quelle: Statistisches Bundesamt 2016: „Fachserie 11, Reihe 4.1, WS 2015/2016“ (u.a. S.14)

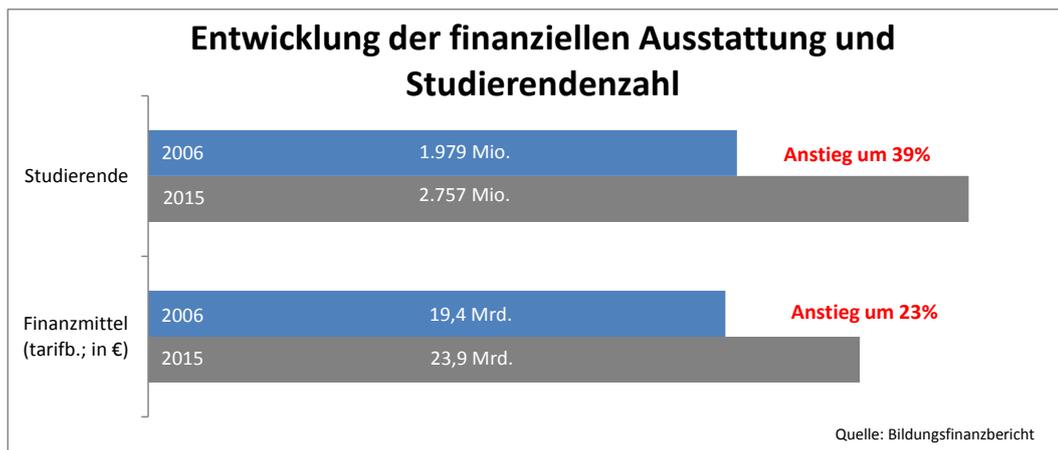


Abbildung 1: Hochschulfinanzierung gesamt in Relation zur den Studierendenzahlen (eigene Darstellung)

Angesichts dieser Zahlen stellt sich die Frage, ob die Universitäten finanziell adäquat ausgestattet sind, um ihrer gewachsenen Verantwortung gerecht zu werden? Können die Universitäten die Deckungslücke ohne Qualitätsverlust schließen? Diese Frage ist zwar nicht pauschal zu beantworten, allerdings sind Zweifel geboten. Es mag zwar einerseits der Fall sein, dass 2006 an den Universitäten ungenutzte Potentiale existierten, die aktiviert werden konnten, andererseits führt aber der Anstieg der Zahl von Personen mit Hochschulzugangsberechtigung zu einer ausgeprägten Diversität der Studierendenschaft (bspw. absoluter Anstieg der ausländischen Studierenden von 2006 bis 2015 um nahezu 100.000⁶) – was wiederum einen höheren Betreuungsaufwand und damit auch höhere Kosten bedingt. Anders formuliert, nicht alle, die studieren sollen, wollen und dürfen sind umstandslos in der Lage, ohne zusätzliche Unterstützung ihr Studium zu absolvieren.⁷

Rückgang der Grundfinanzierung

Die Hochschulen müssen sich nicht nur mit der Tatsache arrangieren, dass die finanzielle Ausstattung sich verschlechtert hat, die Finanzierungsbasis ist zunehmend unsicherer geworden. Während die grundständige Finanzierung (Grund- oder Globalhaushalt) an Bedeutung verlor, nahm der Anteil von zeitlich befristeten Programmen zwischen 2006 und 2015 signifikant zu.⁸ Die gemeinsam vom „Arbeitskreis Hochschulfinanzierung“ der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands und HIS-HE durchgeführte repräsentative Datenerhebung⁹ zeigt auf, dass der Anteil des Grund- bzw. Globalhaushaltes (einschließlich leistungsbezogener Anteile) der teilnehmenden Universitäten zwischen 2006 und 2015 tarifbereinigt rückläufig ist und nicht an die gestiegenen Studierendenzahlen angepasst wurde.

⁶ Quelle: Statistisches Bundesamt 2016: „Fachserie 11, Reihe 4.1, WS 2015/2016“ (u.a. S.14)

⁷ Insbesondere die zunehmende Diversität der Studierendenschaft bedingt einen erheblichen Aufwand an den Hochschulen. Nicht nur müssen Ansätze entwickelt werden besonders qualifizierte Berufstätige erfolgreich an das Studium herauszuführen, die Entwicklung der Abiturientenquote führte offenbar de facto dazu, dass Aufgaben, die ursprünglich von den Schulen wahrgenommen wurden, mittlerweile faktisch in die Zuständigkeit der Universitäten übergehen. Dem Studium vorgelagerte Orientierungssemester (z.B. "0. Semester"), Vorkursen oder auch die zeitliche Ausweitung des Studiums sind hier als Beispiele für das Bemühen der Hochschulen zu nennen, mögliche Hemmnisse für den erfolgreichen Abschluss eines Studiums bereits im Vorfeld zu beseitigen.

⁸ Vgl. Diskussion im HRK-Papier: Finanzierung des Hochschulsystems nach 2020

⁹ Die Grundgesamtheit beträgt N = 38, der Rücklauf gibt die Bandbreite der deutschen Universitätslandschaft hinsichtlich der je unterschiedlichen Größe, Ausrichtung und geographischer Lage recht gut wieder.

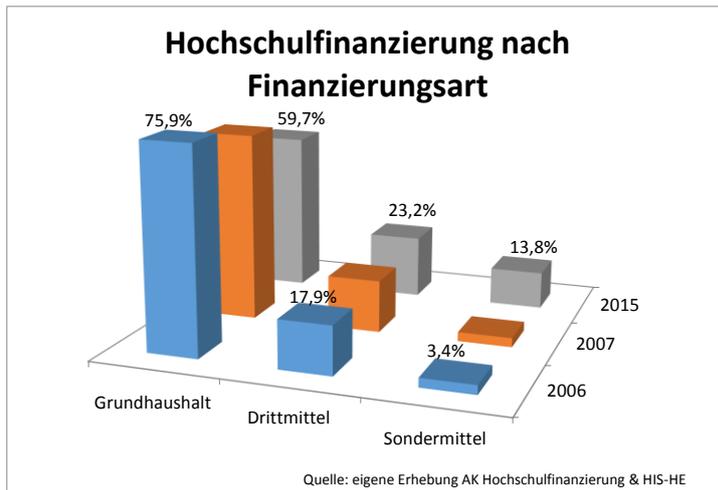


Abbildung 2: Hochschulfinanzierung nach Finanzierungsart

Die deutlich gestiegenen Anforderungen im Bereich der Lehre werden gegenwärtig mit zeitlich befristeten Förderprogrammen wie dem Hochschulpakt 2020, dem Qualitätspakt Lehre und anderen Sondermitteln der Länder finanziert. Der Anteil der Grundmittel am Gesamthaushalt der Hochschulen verringerte sich im Zuge dieser Entwicklung von rd. 76 auf rd. 60 Prozent, während der Anteil der Sondermittel von rd. 3 auf rd. 14 Prozent anstieg (vgl. Abb. 2).

Der Mittelwert wird an einzelnen Universitäten allerdings deutlich überschritten. Dort, wo die Studierendenzahlen prozentual am stärksten stiegen, wuchs auch der Anteil an befristeten Sondermitteln an der Finanzierung entsprechend. Bei jeder sechsten Universität machen die Sondermittel mittlerweile über 20 Prozent der gesamten Einnahmen aus; bei nahezu 40 Prozent der Universitäten liegt der Anteil bei über 15 Prozent. Ein Wegfall der entsprechenden Programme wäre von diesen Universitäten kaum zu verkraften.

Darüber hinaus ist der Anteil der Drittmittel am Gesamthaushalt als weitere befristete Mittelquelle zwischen 2006 und 2015 ebenfalls deutlich gestiegen. Betrug der Anteil am Gesamthaushalt im Jahr 2006 noch knapp 18 Prozent, so beläuft sich dieser im Jahr 2015 auf mittlerweile über 23 Prozent.

Die damit einhergehende zunehmende finanzielle Abhängigkeit von zeitlich befristeten Finanzierungsquellen kann jedoch nicht im Sinne der zuverlässigen Erfüllung von universitären Daueraufgaben sein.

Außerdem ist darauf zu verweisen, dass die den Universitäten gewährten Gemeinkostenpauschalen im Drittmittelbereich nach wie vor vielfach nicht auskömmlich sind.¹⁰ International wettbewerbsfähige Forschung ist in vielen Disziplinen ohne geförderte Drittmittel nicht mehr möglich. Gleichwohl bedingt dies, dass durch die Präsenz internationaler Konkurrenz der Forschungsanbieter die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Projekte unter Druck ist.

¹⁰ Vgl. die im Auftrag des BMBF von der Prognos, KPMG und der Joanneum Research Forschungsgesellschaft 2014 veröffentlichte Untersuchung zu den Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland: https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/140815_Prognos_BMBF_Studie_Projektpauschalen_Hochschulen_01.pdf

Die faktische Stagnation der Grundfinanzierung erscheint nicht nur angesichts des deutlichen Anstiegs der Studierendenzahlen als problematisch, es ist zudem zu berücksichtigen, dass die Universitäten aus dem Grund- bzw. Globalhaushalt in den vergangenen Jahren eine Vielzahl zusätzlicher Aufgaben finanzieren mussten. An erster Stelle ist in diesem Zusammenhang der Mittelbedarf für die Sanierung und Modernisierung der Hochschulgebäude zu nennen. Auf diese Problematik hatte bereits die Kultusministerkonferenz deutlich hingewiesen.¹¹ Darüber hinaus sind bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien in Bereichen wie Diversity und Internationalisierung bis hin zu gewachsenen Anforderungen im Facility-Management (gestiegene Energiekosten, Brandschutz, Arbeitssicherheit, etc.) erhebliche Mehraufgaben entstanden.

Zunehmende Bedeutung zeitlich befristeter Programmmittel und deren Auswirkung

Das monetär bedeutendste Sondermittelprogramm ist der Hochschulpakt 2020. Ohne die entsprechenden Mittel wäre der Lehrbetrieb an vielen deutschen Universitäten signifikant beeinträchtigt. Betrachtet man den Sachverhalt realistisch, dann ist davon auszugehen, dass genannte Gelder dauerhaft benötigt werden. So ist auf der Webpräsenz des BMBF unter dem Stichwort "Hochschulpakt 2020" zu lesen:

*"Der wachsende Fachkräftebedarf auf dem Arbeitsmarkt und die hohe Studierneigung lassen auch künftig hohe Studienanfängerzahlen erwarten, die erst allmählich aufgrund der demografischen Entwicklung langsam zurückgehen."*¹²

Diesem Umstand entspricht auch die Prognose der Kultusministerkonferenz, die zwar bis zum Jahr 2025 eine Verringerung der inländischen Studienanfängerzahlen von derzeit 401.135 auf dann 351.447 Studienanfänger voraussieht.¹³ Die bereits angesprochene Zunahme ausländischer Studierender steht diesem Trend jedoch entgegen und lässt die Studierendenzahl voraussichtlich auf einem konstant hohen Niveau verweilen. Der Hochschulpakt ist aber nach wie vor zeitlich befristet, obwohl der Bedarf auf absehbare Zeit weiter bestehen wird. Mit Auslaufen des Hochschulpaktes müssen, ohne anderweitige finanzielle Kompensation dieser Mittel, konsequent Studienplätze an den Universitäten abgebaut werden.

Der Anteil der befristet Beschäftigten, am, aus Grundmitteln finanzierten hauptamtlichen wissenschaftlichen Personal (ohne Professorinnen und Professoren) ist zwischen 2000 und 2014 von 63 Prozent auf 75 Prozent angestiegen.¹⁴ Mindestens die universitären Daueraufgaben sollten grundmittelfinanziert werden.

Die Ausweitung des Anteils zweckgebundener Sondermittel an der Hochschulfinanzierung konkterkariert die in den Jahren zuvor mit der Einführung von Globalhaushalten betriebene Stärkung

¹¹ Quelle: KMK 2016: Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen – Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungstaus im Hochschulbereich

¹² Quelle: BMBF - Das Wissenschaftssystem: <https://www.bmbf.de/de/hochschulpakt-2020-506.html>

¹³ Quelle: KMK 2012: Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2012 – 2025: Erläuterung der Datenbasis und des Berechnungsverfahrens (u.a. S.26)

¹⁴ Quelle: wbv 2017: Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs 2017 – Statistische Daten und Forschungsbefunde zu Promovierenden und Promovierten in Deutschland (S. 103f.), www.buwin.de/dateien/buwin-2017.pdf

der finanziellen Eigenverantwortung der Hochschulen bei der Finanzierung der Lehre. Die Koexistenz zweier unterschiedlicher Systeme zur Finanzierung der gleichen Aufgaben führt zu einem signifikanten Mehraufwand bei der Administration der Gelder.

Chancen der Universitäten bei der Weiterentwicklung bundesweiter Aufgaben

Die vorangegangenen Ausführungen haben aufgezeigt, dass eine wesentliche Zunahme von kurzfristigen und befristeten Finanzierungen und Programmen bei den Universitäten stattfindet. Demgegenüber besteht aber die dringende Notwendigkeit, Maßnahmen dauerhaft, verfassungsrechtlich sowie planerisch und betriebswirtschaftlich zu verankern.

Dafür spricht, dass die Universitäten vor dem Hintergrund der Erhaltung internationaler Konkurrenzfähigkeit mit ihren Kompetenzen dazu beitragen, wichtige und langfristige nationale Zukunftsaufgaben zu lösen. Im Einzelnen lassen sich hier z. B. Digitalisierung, Klimaforschung, die dauerhafte Stärkung von weiteren entsprechenden Forschungsschwerpunkten und die Internationalisierung nennen.

Diese Themen bedürfen einer Beteiligung des Bundes, um die angestrebten Ziele im Sinne der übergeordneten Interessenswahrung zu erreichen.

Zusammenfassung

Die monetäre Ausstattung der Universitäten hat sich in den vergangenen Jahren trotz zusätzlich wahrgenommener Aufgaben und steigender Studierendenzahlen verschlechtert. Der Strukturwandel in der Hochschulfinanzierung führte in den vergangenen Jahren zudem dazu, dass Universitäten Aufgaben, die von ihnen dauerhaft wahrgenommen werden müssen, mit befristeten Programmmitteln finanzieren. Die finanzielle Lage der Hochschulen wird zudem noch unter anderem durch die strukturelle Unterfinanzierung des Hochschulbaus und die Notwendigkeit, Drittumsätze zu generieren, verschärft. Die Fähigkeit der Universitäten, Strategien zur gezielten und nachhaltigen Verbesserung der Qualität der angebotenen Studiengänge zu erarbeiten und dem wissenschaftlichen Nachwuchs dauerhafte Perspektiven zu bieten, ist aufgrund dieser Entwicklung stark eingeschränkt. Dies gilt gleichermaßen für die Bewältigung wichtiger und übergeordneter Interessen dienender Forschungsaufgaben.

Auf der Webpräsenz des BMBF ist zu lesen: "*Zur Nachhaltigkeit des Hochschulpaktes gehört, dass ein Studium nicht nur begonnen, sondern auch beendet wird und die Basis für einen guten Start in den Beruf bildet.*"¹⁵

Folgt man dem politischen Anspruch an Universitäten, die Gewährleistung eines erfolgreichen Studiums und der Entwicklung wissenschaftlichen Nachwuchses, so sind diese Ziele nur mit Hilfe einer verlässlichen und zukunftsfähigen Finanzierungsstruktur zu erreichen.

Außerdem sind Universitäten wichtige Player, um vor dem Hintergrund der Erhaltung internationaler Konkurrenzfähigkeit mit ihrer fachlichen Expertise dazu beizutragen, wichtige und langfristige nationale Zukunftsaufgaben zu lösen.

¹⁵ Quelle: BMBF – Presse 2014 – J. Wanka: <https://www.bmbf.de/de/deutschland-hat-so-viele-studierende-wie-noch-nie-787.html>