Trends der Hochschulfinanzierung in Deutschland

WEITERBILDUNG BLEIBT UNBEDEUTENDER FAKTOR

Michael Leszczensky

Die Finanzierung der Hochschulen in Deutschland ist ein bildungspolitisch aktuelles und brisantes Thema. Der Beitrag stellt hierzu wesentliche Grundlageninformationen zusammen und arbeitet drei Fragen ab: 1. Welcher Entwicklungstrend kennzeichnet die deutsche Hochschulfinanzierung, und wie ist das Niveau im internationalen Vergleich? 2. Welche neuen Steuerungsinstrumente sollen den Mitteleinsatz an den Hochschulen effizienter machen? 3. Aus welchen Quellen speisen sich die Hochschulhaushalte in Deutschland heute und welche Möglichkeiten haben die Hochschulen, ihre finanzielle Situation zu verbessern, auch mit Blick auf die Weiterbildung?

Hochschulen sind in Deutschland überwiegend in staatlicher Trägerschaft und werden auch ganz maßgeblich vom Staat finanziert. Leistungsfähige Hochschulen benötigen neben gut ausgebildetem Personal und geeigneten Studierenden auch eine sachgerechte moderne Ausstattung. Diese gibt es nicht zum Nulltarif. Allerdings gehen die Meinungen darüber, was als sachgerecht oder gar zukunftsweisend zu gelten hat, auseinander. Einen allgemein anerkannten Maßstab für eine ausreichende und entwicklungsfördernde Finanzierung von Hochschulen gibt es nicht. Insofern kann eine Einschätzung immer nur relativen Charakter haben und sich am Trend oder am Vergleich mit anderen Industrieländern orientieren.

Die gesamten Hochschulausgaben des Jahres 2001 beliefen sich auf 28,6 Mrd. Euro (vgl. Statistisches Bundesamt 2003). Davon entfielen 46 Prozent auf die medizinischen Einrichtungen, 42 Prozent auf die Universitäten und zehn Prozent auf die Fachhochschulen. Seit 1980 haben sich die Hochschulausgaben in Deutschland nominal verdreifacht. Werden aber Inflation und der Beitritt der neuen Länder berücksichtigt, ergibt sich real nur eine Steigerung um 56 Prozent. Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der Studierenden an deutschen Hochschulen allerdings von 1,0 Mio. auf 1,9 Mio. erhöht, eine Steigerung der Nachfrage um ca. 90 Prozent als Folge der Erweiterung um die neuen Bundesländer, vor allem aber auch der Aufstockung der Studienplatzzahlen in den alten Ländern als Folge einer expansiven Nachfrageentwicklung.

Bezogen auf eine Leistungseinheit (Ausbildung eines Studierenden) hat sich die finanzielle Lage der Hochschulen demnach verschlechtert. Das Statistische Bundesamt (vgl. ebd.) hat genauer nachgerechnet und die Ausgaben, die in die Lehre fließen (2001: 11,7 Mrd. Euro), mit der Zahl der Studierenden ins Verhältnis gesetzt. Ergebnis ist, dass es seit 1980 einen realen Rückgang der Lehrausgaben je Studierendem um ca. 15 Prozent gegeben hat.

Zurzeit diktieren Einsparmaßnahmen das Geschehen an den Hochschulen in nahezu allen Ländern. So mussten die Universitäten in Baden-Württemberg z. B. in der ersten Stufe des Solidarpakts (bis 2001) 1.500 Stellen abbauen. Ein Drittel der so eingesparten Mittel stand den Universitäten zusätzlich als Sachmittel zur Verfügung. In Bayern wird 2004 eine Haushaltssperre von 5 Prozent wirksam. In Hamburg mussten die Hochschulen zwischen 1994 und 2001 eine Einsparverpflichtung von ca. 15 Prozent bewältigen. In Niedersachsen sieht das Hochschuloptimierungskonzept für das Haushaltsjahr 2004 Kürzungen von über 40 Mio. Euro und für 2005 Einsparungen von weiteren 10 Mio. Euro vor. Auch in den hier nicht erwähnten Ländern musste teilweise noch drastischer gespart werden, so z. B. in Berlin, aber auch in einigen der neuen Länder (FAZ vom 9.9.2003).

Im Gegensatz zur tatsächlichen Entwicklung der Hochschulfinanzierung steht die gegenwärtige Debatte um Elitehochschulen. Eliteförderung kostet

»Debatte um Elitehochschulen steht im Gegensatz zur tatsächlichen Entwicklung«

Geld, wie das Beispiel vor allem US-amerikanischer Spitzenuniversitäten zeigt: Harvard verfügte 2002 über ein Budget von ca. 1,86 Mrd. Euro. Die Universität Göttingen, die fast 3.000 Studierende mehr hat als Harvard (22.574 im WS 2001/2002 statt 19.690), hatte 2002 ohne das Klinikum einen Haushalt von 221,5 Mio. Euro.

Ausgaben im Bildungssektor, insbesondere die Hochschulausgaben, sind Investitionen in die Zukunft eines Landes. Der Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands im Vergleich mit ausgewählten OECD-Ländern zeigt, dass der Anteil des BIP, der für den tertiären Bildungssektor eingesetzt wird, in Deutschland verhältnis-

mäßig niedrig ist (0,96 Prozent). Zum Vergleich: In den USA beträgt dieser Anteil 1,87 Prozent (vgl. HIS/ZEW 2003).

Mehr Effizienz durch neue Steuerungsinstrumente

Beim Thema Hochschulfinanzierung geht es heute auch um die Effizienz, mit der die den Hochschulen verfügbaren Ressourcen in Leistungen umgesetzt werden. Um bei gegebenem Mitteleinsatz eine positive Leistungsentwicklung zu erreichen, müssen an den Hochschulen die nötigen Autonomiespielräume geschaffen und entsprechende Leistungsanreize gesetzt werden. Dies geschieht v.a. durch die Einrichtung von Globalhaushalten und den Einsatz leistungsorientierter Verfahren der Mittelverteilung:

- Mit der Einführung der *Globalhaushalte* wird ein Paradigmenwechsel von einer Input- zu einer Outputsteuerung eingeleitet. Die reduzierte Detailsteuerung des Staates und der erweiterte Handlungsspielraum bei der Budgetallokation und -bewirtschaftung in den Hochschulen sind wichtige Voraussetzungen für eine effizientere Budgetverwendung einerseits und für mehr Profilbildung andererseits.
- Eines der zentralen neuen Steuerungsinstrumente ist die *Budgetverteilung* nach Indikatoren. Die Hochschulen sollen dadurch leistungsorientiert finanziert werden, was im Hochschulrahmengesetz (§ 5) und in den Landeshochschulgesetzen mittlerweile festgeschrieben ist. Der Leistungsbezug lässt sich auch durch *Ziel- und Leistungsvereinbarungen* herstellen.

Mittlerweile setzen elf Bundesländer leistungsorientierte Mittelverteilungsverfahren ein. Dabei ist festzustellen, dass zunehmend größere Budgetanteile über Leistungsindikatoren gesteuert werden. Bis zu 95 Prozent der Hochschulhaushalte werden über Indikatoren wie Studierenden- und Absolventenzahlen, Höhe der Drittmittel etc. berechnet. Die Verfahren sind im Detail recht unterschiedlich.
Die Hochschulpolitik erhofft sich darüber hinaus in einigen Ländern auch von Studienkontenmodellen einen Anreiz für die Studierenden, mit den knappen Ressourcen besser umzugehen und zügiger und effektiver zu studieren.

Welches sind die Quellen der Hochschulfinanzierung? Die deutschen Universitäten haben 2001 ihren Etat von 12,1 Mrd. Euro zu 79 Prozent durch Landeszuschüsse abgedeckt, 18 Prozent waren Drittmittel und nur 3 Prozent selbst erwirtschaftete Einnahmen. Fachhochschulen wurden gar zu 90 Prozent durch Landeszuschüsse finanziert. Hochschulen können die Höhe ihrer Einnahmen demnach beeinflussen, indem sie

- im Falle leistungsorientierter Verteilung des staatlichen Zuschusses (oder eines Teiles davon) versuchen, ihre Leistungswerte zu verbessern (Zahl der Absolventen, Höhe der Drittmittel etc.)
- ihre Drittmitteleinnahmen erhöhen
- durch Ausweitung ihrer Dienstleistungen ihre selbst erwirtschafteten Einnahmen steigern oder neue Einnahmequellen erschließen.

Welche Handlungsmöglichkeiten haben die Hochschulen zur Verbesserung ihrer finanziellen Lage, zunächst in Bezug auf die zurzeit verfügbaren Einnahmequellen?

- Staatliche Zuschüsse können durch die Hochschulen aufgrund positiver Leistungsentwicklung beeinflusst werden. Der Effekt auf den Gesamthaushalt einer Hochschule dürfte aufgrund von Mechanismen, die das Verlustrisiko einschränken, etwa im Ein-Prozent-Bereich liegen.
- Im Drittmittelbereich liegt mehr wettbewerbliches Potential: Die Höhe der Drittmittel ist für die finanzielle Situation der Hochschulen von großer Bedeutung; allein zwischen 1997 und 2001 sind die Drittmittel um fast 29 Prozent gestiegen. Für die Universitäten bedeutete dies, dass sie ihre Budgets um durchschnittlich fünf Prozent steigern und sich damit neue Handlungsspielräume eröffnen konnten.
- Der Effekt der zusätzlich erwirtschafteten Einnahmen auf die Gesamthaushalte der Hochschulen ist noch relativ gering. Insgesamt hatten die Universitäten 2001 384 Mio. Euro aus dieser Quelle. Es bedürfte einer Steigerung dieser Einnahmen um ca. 33 Prozent, um den Gesamthaushalt um ein Prozent zu erhöhen. Zu den selbst erwirtschafteten Einnahmen zählen u.a. Erlöse aus Verkauf und Vermietung von Gütern und Dienstleistungen, z.B. von Materialprüfanstalten für Externe, aber auch Gebühren für Weiterbildungsangebote.

Lassen sich solche zusätzlichen Einnahmequellen weiter erschließen? Deutsche Universitäten sind (noch) keine Unternehmen wie manche Einrichtungen im anglo-amerikanischen Raum,

Universitäten (noch) keine »entrepreneurial universities«

die mit dem Terminus »entrepreneurial universities« (Clark 1998) etikettiert worden sind. Dies wird nicht nur durch das bisherige Fehlen von Studiengebühren, Stiftungskapital und die geringe Bedeutung der selbst erwirtschafteten Einnahmen belegt. Selbst die wichtigste Quelle landesunabhängiger Hochschulfinanzierung in Deutschland erscheint unterentwickelt im Vergleich zu amerikanischen Spitzenuniversitäten: Alle den deutschen Universitäten zur Verfügung stehenden Drittmittel beliefen sich 2001 auf 2,16 Mrd. Euro. Das ist weniger, als vier amerikanische Spitzenuniversitäten allein vorweisen können: Harvard, Stanford, Columbia und das Massachusetts Institute of Technology brachten es in 2002 auf 2,25 Mrd. Euro an Drittmitteln, wobei solche für medizinische Einrichtungen hier nicht herausgerechnet sind.

Für dieses Jahr wird eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Thema »Studiengebühren« mit Spannung erwartet. Falls das Urteil die Länder in den Stand setzt, Gebühren zu erheben, wird in vielen Ländern mit einer zügigen Umsetzung gerechnet. Unter der Voraussetzung, dass für alle Studiengänge Gebühren in Höhe von 500 Euro je Semester erhoben würden, könnten daraus in etwa Einnahmen von 1,9 Mrd. Euro resultieren, allein für die Universitäten 1,3 Mrd. Euro. Dies entspräche einem Anteil von knapp 10 Prozent an den derzeitigen Gesamthaushalten der Universitäten. Voraussetzung wäre, dass die zusätzlichen Einnahmen nicht mit dem staatlichen Zuschuss verrechnet und bei den Hochschulen bleiben würden.
Studiengebühren werden – falls sie eingeführt werden und auch den Hochschulen selbst zugute kommen – relativ schnell zu einer verbesserten internationalen Wettbewerbsposition deutscher Hochschulen führen. Stiftungskapital aufzubauen ist dagegen eine sehr langfristige Perspektive. Der leistungsorientierte Wettbewerb um Drittmittel und um zunehmende Anteile des staatlichen Zuschusses wird zu einer stärkeren Differenzierung im deutschen Hochschulsystem führen. Die Universität Bremen bestritt im Jahr 2001 30 Prozent ihres Hochschuletats über Drittmittel und lag damit im Deutschlandvergleich auf Platz 1 (vgl. Stat. Bundesamt 2003, S. 93). Bzgl. des Drittmittelvolumens können viele deutsche Hochschulen es mit ihren britischen Konkurrenten aufnehmen, die im Durchschnitt (2002) 17 Prozent ihres Budgets über Drittmittel deckten. Allerdings haben sie weitere 19 Prozent über sonstige erwirtschaftete Mittel finanziert.

Was künftig von Bedeutung sein wird, ist die Frage, ob es den Hochschulen gelingt, sich zusätzliche Einnahmequellen aus dem Verkauf von Gütern und Dienstleistungen zu verschaffen. Insbesondere der Weiterbildungsmarkt könnte für die Hochschulen als zusätzliche Einnahmequelle interessant sein. Vor allzu großen Erwartungen, die langfristig stagnierenden oder zum Teil rückläufigen Hochschulhaushalte mit den Einnahmen aus Weiterbildungsangeboten ausgleichen zu können, muss jedoch gewarnt werden. Weiterbildung ist zunächst einmal eine gesetzlich verankerte Aufgabe, die von den Hochschulen erfüllt werden muss. Dabei scheint es realistischer zu sein, nach dem Grad der Kostendeckung zu fragen, als über zusätzliche frei verfügbare Einnahmen zu spekulieren, die nur aus Überschüssen entstehen können. Nach der Einschätzung von Experten wäre es schon ein ehrgeiziges Ziel, dass sich der Ausbau der Weiterbildungsangebote an den Hochschulen finanziell selbst trägt (vgl. Herm u.a. 2003).

> Weiterbildung wird finanzielle Lage der Hochschulen kaum verbessern können

Ein Problem für die Hochschulen besteht darin, dass in finanziell interessanten Marktsegmenten die Konkurrenz anderer Anbieter groß ist. Nicht gedeckter Bedarf besteht dagegen eher in Segmenten, in denen die Vermarktungschancen geringer sind. In diesen Segmenten die Weiterbildungsangebote kostendeckend oder gar gewinnbringend zu vermarkten, dürfte äußerst schwierig sein. Die Hochschulen können sich aufgrund ihres öffentlichen Auftrags nicht nur um die lukrativsten Weiterbildungsangebote bemühen; sie müssen auch solche Angebote subventionieren, die sonst nicht auf dem Markt angeboten würden.
Eine Zunahme von Weiterbildungsaktivitäten an den Hochschulen ist evident: Die Zahl der Weiterbildungsstudiengänge, die sich in erster Linie an berufstätige Hochschulabsolventen richten, ist sprunghaft angestiegen. Mehr und mehr gründen Hochschulen rechtlich selbstständige GmbHs oder Vereine mit dem Ziel, Weiterbildungsangebote unabhängig von öffentlichen Haushaltsregelungen zu schaffen und auf dem Weiterbildungsmarkt flexibel agieren zu können. So sehr all diese Aktivitäten zu begrüßen sind, werden sie kaum dazu führen, die finanzielle Lage der Hochschulen in Deutschland nennenswert zu verbessern.

Literatur

Clark, B. (1998): Creating Entrepreneurial Universities. Oxford

Herm, B. u.a. (2003): Hochschulen im Weiterbildungsmarkt. Essen (Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft)

HIS/ZEW (2003): Indikatoren zur Ausbildung im Hochschulbereich. Bericht für 2003 (HIS-Kurzinformationen A3). Hannover

Statistisches Bundesamt (2003) (Hg.): Bericht zur finanziellen Lage der Hochschulen 2001 (Entwurf 28.11.2003)

Abstract
German universities have been compelled to live on a tight budget for years. Therefore, university financing is on the one hand concerned with more efficiency, on the other hand with the opening up new sources of income. Possible instruments for more efficiency are global budgets and the dividing-up of budgets according to indicators. New sources of income might be funded research and the provision of further education. But German universities are still far away from being „entrepreneurial universities“. Study charges and donation capital could provide perspectives for that. Excessive expectations in the market of scientific further education are, however, warned against.

Dr. Michael Leszczensky ist stellvertretender Leiter der Abteilung II Hochschulforschung bei der Hochschul-Informations-System GmbH (HIS) in Hannover.

Kontakt: leszczen@his.de