

**Aktivierende Hochschul-Finanzierung
(AktiHF)
Ein Konzept zur Beseitigung der
Unterfinanzierung der deutschen
Hochschulen**

Christian Berthold
Gösta Gabriel
Frank Ziegele



**Aktivierende Hochschul-Finanzierung
(AktiHF)
Ein Konzept zur Beseitigung der
Unterfinanzierung der deutschen
Hochschulen**

Christian Berthold
Gösta Gabriel
Frank Ziegele

CHE Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH
Verler Str. 6
D-33332 Gütersloh

Telefon: (05241) 97 61 0
Telefax: (05241) 9761 40
E-Mail: info@che.de
Internet: www.che.de

ISSN 1862-7188
ISBN 978-3-939589-58-7

Inhaltsverzeichnis

Kurzdarstellung von AktiHF	5
Brief presentation of AktiHF (Aktivierende Hochschul-Finanzierung = activating higher education funding)	8
1. Das aktuelle Hochschulfinanzierungssystem – Problemanalyse und Konsequenzen.....	11
1.1. Analyse Unterfinanzierung	12
1.2. Analyse Investitionsanreize.....	15
1.3. Analyse Landesübergreifende Herausforderungen - Demographie	19
1.4. Analyse Mittelvergabe	21
1.5. Bisherige (Lösungs-)Ansätze zu den Problemen	21
1.6. Aspekte der politischen Durchsetzbarkeit	24
2. Aktivierende Hochschul-Finanzierung (AktiHF) – ein neuer Ansatz.....	26
2.1. Grundlogik.....	26
2.2. Finanzierung durch das Sitzland	27
2.3. Der Lehrpool	28
2.4. Gemeinschaftliche Forschungsfinanzierung - DFG und Forschungsstrukturfonds.....	31
2.5. Quantitäten – zwei Skizzen	33
2.6. Administration von AktiHF	35
2.7. Steuerungswirkungen von AktiHF	35
3. Literaturverzeichnis.....	38

Kurzdarstellung von AktiHF

Ausgangspunkte für AktiHF

- Das Bildungssystem wird immer mehr zu einem zentralen Erfolgsfaktor der gesellschaftlichen Entwicklung. Eine herausgehobene Bedeutung hat dabei die Qualifikationsspitze - das Hochschulsystem. Das ist in Deutschland aber gravierend unterfinanziert, wie nicht nur Hochschulen, Bildungspolitiker und –experten schon lange bemängeln, sondern immer deutlicher auch die OECD in ihren Vergleichen anmahnt.
- Einer der Gründe der Unterfinanzierung liegt in den Anreizstrukturen: Den größten Nutzen an der akademischen Qualifikation haben – neben dem Bund – nicht die Länder, die die Ausbildung finanzieren, sondern diejenigen, bei denen die Akademiker später arbeiten. Aus Sicht eines Landes ist es in der gegenwärtigen Finanzierungsstruktur attraktiver, sich auf die Hochschulsysteme anderer Länder zu verlassen als in das eigene zu investieren.
- Eine Finanzierung nach der Logik „Nutzer = Zahler“ könnte das Gesamtsystem so verändern, dass es im Interesse der Länder liegt, mehr Geld in die eigenen Hochschulen zu investieren. Es könnte so ein Hochschulsystem etabliert werden, das vor allem von Dynamik geprägt ist. Eine solche Dynamik ist aber ein wesentlicher Ansatz zur Bewältigung der größten gesellschaftlichen Herausforderungen - wie der Globalisierung oder des demographischen Wandels.

Ziele von AktiHF

- Anreize zur Beseitigung der Unterfinanzierung des deutschen Hochschulsystems schaffen, indem sich die Finanzierungsbeiträge der Gebietskörperschaften an dem Nutzen aus Lehre und Forschung orientieren.
- Ein umfassendes und konsistentes staatliches Finanzierungsmodell für Lehre und Forschung schaffen.
- Die bisherigen Elemente des Finanzierungssystems (wie DFG, Exzellenzinitiative) systematisch integrieren.
- Den Wettbewerb zwischen Hochschulen und zwischen Bundesländern bundesweit intensivieren.
- Ein flexibles und zugleich verlässliches System staatlicher Finanzierung schaffen, das auf zukünftige gesellschaftliche Herausforderungen wie demographischer Wandel reagieren kann.

Modellmerkmale von AktiHF

- Die Basis der staatlichen Hochschulfinanzierung bleibt die Sitzlandfinanzierung. Die in Deutschland bestehende Vielfalt an Mittelvergabemodellen, die sich zunehmend in die Logik des „Drei-Säulen-Modells“ aus Grundfinanzierung,

leistungs- und innovationsbezogener Finanzierung einordnen lassen, wird weitergeführt.

- Darüber hinaus wird ein länderübergreifender Lehrpool zur (Ko-)Finanzierung der Hochschullehre geschaffen. Eingezahlt wird sowohl von den Ländern (nach Akademikern im jeweiligen Land, für die ein Festbetrag gezahlt wird) als auch vom Bund. Die Einzahlung lohnt sich für die Länder wegen der Aussicht auf zusätzliche Bundesmittel.
- Die Mittelvergabe aus dem Lehrpool erfolgt nicht an die Länder, sondern direkt an die Hochschulen. Die Gelder aus dem Lehrpool sind Teil des Globalhaushalts. Die Zahlung bemisst sich (sobald die technischen Voraussetzungen dafür vorliegen) an den Kreditpunkten; dadurch wird die Nachfrage über die tatsächliche Inanspruchnahme von Lehrleistungen abgebildet. Die Zahlungen werden entsprechend den relativen Kostenunterschieden nach Fächerclustern differenziert.
- Geschaffen wird zudem ein Forschungsstrukturfonds (hälftig finanziert von Bund und Ländern nach Königsteiner Schlüssel) zur Finanzierung langfristiger Forschungsstrukturen an deutschen Hochschulen. Darin lässt sich die Förderidee der Exzellenzinitiative dauerhaft aufrechterhalten; der Fonds ist aber für alle Hochschularten offen.
- Das Modell lässt sich insgesamt aufkommensneutral einführen; die Unterfinanzierung wird dann durch die sich ergebenden Anreize für die Länder gemildert. Eine unmittelbarere Wirkung auf die Unterfinanzierung würde entstehen, wenn v.a. durch den Bundeszuschuss das Finanzvolumen im Gesamtsystem deutlich ausgedehnt würde (dafür sind zwei finanzielle Szenarien dargestellt).

Effekte von AktiHF

Aufgrund der Steuerungswirkung handelt es sich beim vorgeschlagenen Modell um eine in fünffacher Hinsicht **Aktivierende Hochschul-Finanzierung (AktiHF)**, weil

1. eine Aufwertung der Lehre in den Hochschulen stattfindet.
2. die Unterfinanzierung des Hochschulsektors durch höhere Finanzierungsbeiträge des Bundes sinkt.
3. durch den induzierten Länderwettbewerb neue Konzepte für gute Rahmenbedingungen für Hochschulen entwickelt.
4. die stark nachfrageorientierten Anreizwirkungen, die heute schon in einigen Landesmodellen der Mittelvergabe wirken, bundesweit bei den Hochschulen entstehen.
5. durch die Gestaltung bundesweiter Finanzierungsinstrumente besser auf regionale und temporale Nachfrageschwankungen durch Studienanfänger reagiert werden kann.

6. durch die neue Anreizstruktur die Ausgaben im Hochschulbereich auch bei den Ländern steigen werden. Gerade die Finanzierung durch die Sitzländer ist dieser Dynamik unterworfen, da die Grenzkosten für den Mitteleinsatz des Sitzlandes bei einer Poollösung reduziert werden, bzw. die Grenzerträge steigen. Zusätzlich besteht ein Wettbewerb um diese Mittel, der die Bundesländer antreibt, die finanzielle Ausstattung der Landeshochschulen zu verbessern und dadurch mehr Poolgelder ins eigene Land zu lenken.

Insgesamt bedeutet das Finanzierungsmodell den Einstieg in einen echten Wettbewerbsföderalismus. Es liefert Lösungsansätze für die Unterfinanzierung der Hochschulen und schafft eine bundesweite wettbewerbliche Mittelvergabe, wodurch Länderegoismen sinnvoll genutzt werden. So entsteht ein produktiver und dynamischer Föderalismus, der Deutschland lebendig und zukunftsfähig macht. Das Konzept kann ein Baustein der anstehenden weiteren Schritte der Föderalismusreform in Deutschland werden.

Brief presentation of AktiHF (Aktivierende Hochschul-Finanzierung = activating higher education funding)

Starting points for AktiHF

- The education system is increasingly becoming a central factor in successful social development. Of prime importance to this is the top level of the qualifications system – the higher education system. As stated by universities, education politicians and education experts, the higher education system in Germany is largely underfunded, and the OECD also continues to remind us of this fact ever more clearly in their own comparisons.
- One reason for the underfunding has to do with the incentive for funding: apart from the Federation, it is those who will recruit academics for jobs in the future who will profit most from the academic qualification, rather than the *Länder* which are funding the training. With respect to the present funding structure, it is more attractive for the *Länder* to rely on the higher education systems of other *Länder* rather than invest in their own.
- A funding system based on the logic "user = payer" could modify the whole system so that it is in the interest of the *Länder* to invest more money in their own higher education institutions. This way, a higher education system could be established which is based mainly on dynamics. Such dynamics represent a significant step towards solving the biggest social challenges – globalisation or demographic change, for example.

Objectives of AktiHF

- Create incentives to end the underfunding of the German higher education system by orienting the funding contributions from local authorities towards teaching and research.
- Create a comprehensive and consistent public funding model for teaching and research.
- Systematically integrate the previous elements of the funding system (such as the DFG German Research Foundation and Excellence Initiative).
- Intensify competition between universities and between the *Länder* at the national level.
- Create a flexible and at the same time reliable system of public funding which is able to react to future social challenges such as demographic change.

Model features of AktiHF

- The basis of higher education funding by the state remains related to the funding of the *Land* where the higher education institution is based. The diversity of funding models continues. These models can be increasingly classified via the logic of the “Three Columns Model” that includes basis funding, performance-related funding and innovation-related funding.
- In addition to this, a cross-*Länder* teaching pool will be created for the (co-) funding of university teaching. Contributions will be made by the *Länder* (per academics in the respective *Land*, for whom a fixed amount will be paid) as well as by the national government. Making contributions will be profitable for the *Länder* because of the prospect of receiving additional public funds.
- Funds from the teaching pool will not be allocated to the *Länder* but directly to the higher education institutions themselves. The teaching pool funds are part of the global budget. Payment will be made on the basis of credit points (as soon as the technical conditions are met); these will depict the actual demand for teaching services. The payments will be differentiated according to the relative differences in costs according to subject clusters.
- In addition, a research structure fund will be created (50/50 financed by national government and the *Länder* according to the Königsteiner Schlüssel (allocation key)) for the funding of long-term research structures at German higher education institutions. This will permanently uphold the idea of promotion encapsulated by the Excellence Initiative; the fund will be open to all types of higher education institutions.
- The model can be introduced at no extra cost; underfunding will be alleviated for the *Länder* by the incentives created. A direct effect on underfunding would result from a clear increase in the funding volume to the system as a whole, mainly as a result of federal subsidies (two financial scenarios presented).

Effects of AktiHF

Thanks to a steering effect, the suggested model is **Activating Higher Education Funding (Aktivierende Hochschul-Finanzierung (AktiHF))** in five aspects, because

7. teaching in higher education institutions will be upgraded.
8. underfunding of the higher education sector will decrease as a result of increased public funding.
9. new concepts for good guidelines will be developed, triggered by the increased competition between *Länder*.

10. the effects of highly demand-oriented incentives, which are already active in some regional fund allocation models, will emerge in higher education institutions across Germany.
11. by designing national funding instruments, the system will allow for a more appropriate reaction to regional and temporal demand fluctuations brought about by first year students.
12. the new incentive structure will mean that higher education expenditures will rise also at the *Länder* level. Funding by *Länder*, where the higher education institution is based, is particularly subject to this dynamic. The marginal cost for the utilisation of funds of the respective *Land* where the higher education institution is based will be reduced in a pool solution and, respectively, the marginal gains will increase. Additionally, there will be competition for these funds which will drive the *Länder* to improve the financial situation of their higher education institutions und thus direct more pool funds into their own *Land*.

Altogether, the funding model is the first step towards real federal competition. It provides approaches to solutions and creates a competitive national distribution of funds incorporating the characteristics of the *Länder*. Thus, a productive and dynamic federalism is established which will make Germany lively and sustainable. The concept can become a module in the next steps of German federalist reform.

1. Das aktuelle Hochschulfinanzierungssystem – Problemanalyse und Konsequenzen

Das deutsche Hochschulsystem gilt als unterfinanziert und überreglementiert. Was die Reglementierung betrifft, so erleben wir unter den Bedingungen des föderalen Wettbewerbs eine nach Ländern differenzierte, in der Summe aber deutliche Liberalisierung. Die Reformen folgen vielfach der Logik, nach der auf der einen Seite größere Handlungsspielräume gewährt, auf der anderen aber eine stärkere Orientierung an den Ergebnissen gesucht wird. Die Autonomie der staatlichen Hochschulen wird überall in mehr oder weniger großen Schritten erhöht, die im Vergleich schlechte finanzielle Ausstattung und die zu geringe Bautätigkeit verändern sich aber bisher kaum.

Gerade auf dem Gebiet der Hochschulfinanzierung lassen sich Veränderungen in Richtung Autonomie und Wettbewerb beobachten: Hochschulen erhalten Globalhaushalte, die staatliche Finanzierung durch die Länder wird leistungsbezogen ausgerichtet und Gelder werden zunehmend wettbewerblich vergeben (Ziegele 2002). Auch die Exzellenzinitiative schafft neue Finanzierungsquellen und Wettbewerbsmechanismen. Die Diversifizierung der Finanzierungsbasis als ein Merkmal der „entrepreneurial university“ (Clark 2001) wird zunehmend Realität, u. a. aufgrund der Einführung von Studienbeiträgen in mehreren Bundesländern, aber auch durch vielfältige Anstrengungen der Hochschulen bei der Erschließung neuer Finanzquellen.

Im vorliegenden Papier soll zunächst der Frage nachgegangen werden, welche Probleme der Hochschulfinanzierung in Deutschland trotz dieser positiven Entwicklungen verbleiben und mit welchen Maßnahmen ihnen begegnet werden könnte. Dabei wird zum einen die Frage verfolgt, ob nicht gerade das Problem der Unterfinanzierung auch eines ist, das mit der Logik des Finanzierungssystems zusammenhängen könnte. Darüber hinaus wird auch das Problem der unterschiedlichen Entwicklung der Studienanfängerzahlen in den Bundesländern bis 2020 aufgegriffen und mit Fragen der Finanzierung in Verbindung gebracht. Schließlich wird die Anreizwirkung der Landesmittelvergabe problematisiert, die noch mutiger, sprich leistungsorientierter, sein könnte. Generell fehlen in der staatlichen Hochschulfinanzierung länderübergreifende Elemente. Ein Lösungsvorschlag wurde 1999 gemeinsam vom CHE und dem Stifterverband (Müller-Böling, Erhardt 1999) mit dem Prinzip „Geld folgt Studierenden“ eingebracht, an das hier angeknüpft wird. Außerdem werden die Finanzierungsmechanismen der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und der Exzellenzinitiative als länderübergreifende Finanzierungsinstrumente in den Gesamtkontext integriert.

Die gesamte Analyse, besonders im Bezug auf die chronische Unterfinanzierung, konzentriert sich auf den Aspekt der Anreizwirkungen und lässt andere wichtige Funktionen von Finanzierungssystemen – wie beispielsweise Legitimation und Transparenz – weitgehend außer Acht. Mit dieser Fokussierung soll eine klare Argumentationslinie verfolgt werden – über eine Diagnose der aktuellen Finanzierungs- und Nutznießerarchitektur zu einem konkreten Modellvorschlag, der die Befunde der Diagnose aufgreift und auf sie reagiert. Am Ende wird das Blickfeld wieder erweitert, und es werden auch Wirkungen des Finanzierungsmodells auf die Akteure sowohl auf Landes- und Hochschulebene reflektiert, die jenseits von Finanzfragen liegen.

1.1. Analyse Unterfinanzierung

Problem 1: Die – im Vergleich zu den internationalen Wettbewerbern – vorhandene Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen ist nicht beseitigt.

Dass die deutschen Hochschulen unterfinanziert sind, gehört mittlerweile schon zum common sense und wird gerne in Sonntagsreden von Politikern und Funktionären aufgegriffen. Es fällt allerdings schwer, den Grad der Unterfinanzierung quantitativ zu belegen. Es gibt keine aktuelle Studie zum bundesweiten Umfang der Lücke der laufenden Ausgaben und des Investitionsstaus an deutschen Hochschulen. Detailliert setzte sich die Politik in Gestalt der Finanz- und Kultusminister mit diesem Thema 1992 auseinander. Im *Eckwertepapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des vorgesehenen bildungspolitischen Spitzengesprächs 1993* wurde damals eine Finanzierungslücke von vier Milliarden DM (zirka zwei Milliarden Euro) für die jährlichen laufenden Ausgaben deklariert. Zusätzlich wurde ein Investitionsbedarf im Hochschulbau von etwa zwölf Milliarden DM (zirka 6,1 Milliarden Euro) bis zum Jahr 2000 festgestellt (E. Kosten und Finanzierung). Die OECD weist für Deutschland vom Jahr 1995 bis zum Jahr 2003 preisbereinigt einen Anstieg der Ausgaben im tertiären Bereich von 14% Prozent aus (2006, S. 235). Die Studierendenzahlen stiegen im gleichen Zeitraum um 5%, wodurch die pro-Kopf-Ausgaben um insgesamt 8% stiegen (ebd. S. 217). Betrachtet man dagegen die Ausgaben für den tertiären Bereich in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) so zeigt sich eine Stagnation. 1995 lag der Anteil der Gesamtausgaben für die deutschen Hochschulen bei 1,1% des BIP, welcher bis 2000 auf 1,0% sank, um 2003 wieder bei 1,1% zu liegen. Davon kamen 0,1%-Punkte aus privater Quelle¹, während 1,0% des BIP von der öffentlichen Hand bereit gestellt wurde (OECD 2006, S. 232).

Blick in die Schweiz

Der starke Anstieg der Studierendenzahlen in der Schweiz hängt maßgeblich mit dem Aufbau der Fachhochschulen zusammen. Von 4.800 Studierenden 1997/1998 wuchs die Zahl auf 57.000 im aktuellen akademischen Jahr an. Von 1995/1996 bis heute stieg aber auch die Zahl der Universitätsstudenten von 88.000 auf 115.000 an (+31%).

Die Universitäten (ohne die ETH) erhalten 1,5 Mrd. CHF von den Sitzländern (Stand 2005). Durch den interkantonalen Finanzausgleich fließen weitere 400 Mio. CHF. Dabei handelt es sich um Transferzahlungen des Kantons, aus dem der Studierende kommt, an die besuchte Universität. Neben den Kantonen ist aber auch der Bund an der Finanzierung beteiligt. Er zahlt 450 Mio. CHF an die Universitäten, v. a. in Abhängigkeit zu den Studierendenzahlen. Über den Schweizer Nationalfonds, einem Forschungsfonds ähnlich der Deutschen Forschungsgemeinschaft, fließen weitere 350 Mio. CHF. Die Bundesmittel und der interkantonale Finanzausgleich (zusammen 1,2 Mrd. CHF) fördern den Wettbewerb der Standorte um diese Mittel, da sich deren Zuweisung an Leistungen in Lehre und Forschung bindet. Das Verhältnis zwischen Sitzlandfinanzierung und externer staatlicher Finanzierung beträgt in etwa 56:44.

Die Fachhochschulen werden mit 860 Mio. CHF von den Kantonen (inkl. eines eigenen interkantonalen Finanzausgleichs) und mit 300 Mio. CHF vom Bund finanziert.

Gerade letztere Zahlen verdeutlichen, dass die 1992 festgestellte Finanzierungslücke mindestens im gleichen Umfang heute fortbesteht, vor allem da die im Zuge der Um-

¹ Der Aspekt der privaten Beteiligung an der Hochschulfinanzierung wird im Folgenden nicht weiter berücksichtigt, da das Ausmaß der privaten Bildungsfinanzierung im internationalen Vergleich eine Frage der Landeskultur zu sein scheint (s. nächste Seite).

stellung auf das Bachelor-Master-System notwendig gewordenen Mehraufwendungen noch nicht berücksichtigt sind (vgl. hierzu bspw. HRK 2007). Der daneben andauernde Investitionsstau ist ebenfalls noch nicht berücksichtigt, sodass ein jährlicher Mehrbedarf von zwei Milliarden Euro vermutlich noch viel zu gering geschätzt wäre.²

Da sich Deutschland in einem europa- und weltweiten Wettbewerb im Bereich der tertiären Bildung befindet, sind nicht nur die nationalen Zahlen von Belang, sondern auch der Vergleich der deutschen Anstrengungen zu denen der Mitbewerber. Nach den Erhebungen der OECD (2006, S. 209 - 217) gibt Deutschland im tertiären Bereich 11.600 US-\$ (zirka 8.500 €)³ pro Studierendem und Jahr aus⁴. Kanada kommt dagegen auf fast 20.000 US-\$ (zirka 14.700 €), die Vereinigten Staaten auf 24.100 US-\$ (zirka 17.700 €) und die Schweiz sogar auf 25.900 US-\$ (zirka 19.000 €). Deutschland erhöhte seine Pro-Kopf-Ausgaben von 1995 bis 2003 wie erläutert um insgesamt 8%, resultierend aus einer Erhöhung der Ausgaben um 14% und einer Steigerung der Anzahl an Studierenden um 5%. Dies sind bescheidene Ausmaße im Vergleich zu den Vereinigten Staaten, die im gleichen Zeitraum die Ausgaben um 33% erhöhten und die Zahl der Studierenden um 21%, wodurch nun je Studierendem 10% mehr ausgegeben werden. Die Schweiz hat ihre Studierendenzahlen um 19% gesteigert und zugleich die Ausgaben um 74% hochgefahren, was die Ausgaben je Studierendem um 46% anwachsen ließ. Beachtenswert an der Schweiz ist zudem, dass es sich hier nur um öffentliche Ausgaben handelt und Studienbeiträge beispielsweise in dem Budget noch gar nicht berücksichtigt sind. Auch der Ausgabenzuwachs in den Vereinigten Staaten geht vor allem auf das Konto öffentlicher Mittel. So stiegen die staatlichen Ausgaben für den Tertiärbereich von 1995 bis 2003 um 67%, während die privaten Aufwendungen lediglich um 15% anwuchsen. Das umgekehrte Bild zeigt sich in Deutschland, in dem die geringe Steigerung vor allem auf die privaten Mehraufwendungen zurückzuführen ist, die sich im Zeitraum 1995 bis 2003 um 28% gegenüber 11% bei den staatlichen Mitteln (OECD 2006, S. 234) erhöht haben.

Die Unterschiede zu anderen OECD-Ländern werden auch beim Blick auf die Relationen zum BIP deutlich. Spitzenreiter sind hier die Vereinigten Staaten, die insgesamt 2,9% des BIP für ihre Hochschulen aufwenden. Dabei fällt der Anteil der privaten Mittel mit 1,6% des BIP sehr hoch aus, jedoch auch der staatliche Beitrag liegt mit 1,2% leicht über dem deutschen Wert. Ein ähnliches Bild findet sich auch in Kanada, wo 1,0% des BIP aus privater Hand in die Hochschulen fließen und weitere 1,3% aus öffentlichen Quellen – insgesamt 2,4% des BIP. Neben dieser eher paritätischen Verteilung der Finanzmittel von privat und öffentlich gibt es zwei Extreme, vertreten durch Chile und Korea auf der einen Seite, die den größten Anteil privat finanzieren, und den skandinavischen Ländern⁵, die in großem Umfang öffentliche Gelder zur Finanzierung heranziehen. Dabei liegen alle – im Gegensatz zu Deutschland mit 1,1% des BIP – über dem OECD-Durchschnitt von 1,4% des BIP (OECD 2006, S.

² Hinzu kommt die bisher offene Frage, ob das Auslaufen des HBFVG nicht in der Summe zu einer Verringerung der Bauinvestitionen führen wird.

³ Nach dem Dollarstand vom 3. Juli 2007, 13:20 Uhr von 0,7351 €

Quelle: <http://de.finance.yahoo.com/currency/convert?from=USD&to=EUR&amt=1&t=1y>.

⁴ Kaufkraftbereinigt.

⁵ Da für die Schweiz nur die Daten der öffentlichen Ausgaben erfasst sind, kann sie nicht in diese Kategorien eingeordnet werden. Mit einem Anteil von 1,6% des BIP liegen aber selbst diese Ausgaben alleine über dem OECD-Durchschnitt und deutlich über den deutschen Zahlen.

232). Demnach zeigt sich auch bei dieser Betrachtungsweise eine komparative Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen.

Dabei stehen Deutschland und seine Hochschulen im – stetig wachsenden – Wettbewerb zu den anderen OECD-Ländern und ihren tertiären Einrichtungen. Einige dieser Länder haben in den letzten Jahren erfolgreicher die Studierendenzahlen⁶ erhöht und zugleich auch die Hochschulen finanziell besser ausgestattet. Deutschland finanziert sein Hochschulsystem also nicht nur relativ schlecht, sondern es muss sich insbesondere mit der Tatsache auseinandersetzen, dass andere Industrienationen, aber auch Schwellenländer ihre Aufwendungen für die höhere Bildung massiv erhöhen. Die notwendige Schlussfolgerung kann nur eine deutliche Steigerung der Investitionen⁷ im Tertiärbereich sein, will man im Wettbewerb bestehen. Um dieses Ziel erreichen zu können, müssen Investitionen in Hochschulen für die Akteure attraktiv sein, wie im Folgenden dargelegt wird.

⁶ Vielfach wird angeführt, dass die Vergleiche der OECD die Erfolge des dualen Ausbildungssystems in Deutschland nicht berücksichtigen würden, wo Abschlüsse erzielt werden, die in andern Ländern akademisch vergeben werden (Bachelor of Nursing). Das trifft so nicht zu. Auch wenn man die dualen Abschlüsse, die höheren Fachschulen und die weiteren Abschlüsse, die nach der ISCED-Klassifikation zum „Tertiärbereich 5b“ gezählt werden, zu den akademischen Abschlüssen (ISCED 5a) hinzuzieht, liegt Deutschland noch immer unter dem OECD-Durchschnitt. Siehe OECD 2007, Tabelle A3.4. (www.oecd.org/edu/eag2007).

⁷ Zur Problematisierung des Investitionsbegriffs in diesem Kontext siehe Stefan Bergheim: Humankapital wichtigster Wachstumstreiber. Erfolgsmodelle für 2020. Deutsche Bank Research, Juni 2005 mit dem Hinweis auf die mittelfristigen Folgen des Verlustes von Deutschlands Vorsprung in der Humankapitalquote.

1.2. Analyse Investitionsanreize

Problem 2: Die Unterfinanzierung ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Anreizstrukturen für die staatlichen Akteure im Föderalsystem nicht zu den Zielen passen.

Ökonomische Ansätze gehen davon aus, dass Akteure auf Basis von Kosten-Nutzen-Kalkülen handeln. Dabei wird unterstellt, dass die Entscheidungsträger Kosten und Nutzen abwägen und auf dieser Basis Entscheidungen über Investitionen oder Staatsausgaben treffen. Relevant wären dann für die Akteure einer bestimmten Gebietskörperschaft diejenigen Kosten und Nutzen, die in ihrem Gebiet anfallen. Probleme entstehen im Falle der „spillovers“ oder „externen Effekte“: Fällt ein Teil des Nutzens außerhalb an, wird er nicht in das Kalkül mit einbezogen – es wird zu wenig investiert. Werden die Kosten einer Entscheidung hingegen mit anderen Gebietskörperschaften geteilt, werden sie dort, wo die Entscheidung gefällt wird, unterschätzt – und daher wird zuviel ausgegeben (eine Kritik, die immer wieder von Ökonomen im Kontext der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau vorgetragen wurde).

Hier soll der Frage nachgegangen werden, ob sich im deutschen Hochschulsystem solche Externalitäten zeigen lassen. Dazu werden die unterschiedlichen Outputs von Hochschulen betrachtet. Im weiteren Vorgehen werden die Nutznießer der verschiedenen Erträge aus Hochschulen benannt. Die folgende Aufstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, gibt aber schon in ausreichendem Maße die Richtung vor, in die sich die Finanzierungsstruktur des Hochschulsystems bewegen sollte. Für die Klärung der Detailfragen wäre eine umfangreiche quantitative Analyse der Zahlungs- und Nutznießerstruktur erforderlich, die dieses Papier nicht liefern kann und will.

Output der Hochschullehre sind die Hochschulabsolventen. Sie sind häufig mobil und verlassen den Hochschulort und damit auch oftmals das Sitzland der Hochschule.⁸ Nutznießer sind die Absolventen selbst. Sie unterliegen einem niedrigeren Arbeitslosigkeitsrisiko als andere erwerbsfähige Personen, wodurch gleichzeitig die Sozialausgaben für das Land sinken, in dem die Absolventen wohnen. Zugleich verdienen sie im Durchschnitt ein höheres Gehalt, sodass im Wohnland mehr Steuereinnahmen anfallen werden. Schließlich schaffen Hochschulabsolventen durch ihre Verausgaben und ihre Arbeitsproduktivität selbst wiederum Arbeitsplätze. Investitionen in Humankapital sind also durchaus ein wichtiger Faktor für das Wachstum des Sozialprodukts (siehe Bergheim 2005; Sachverständigenrat 2003, S. 208 - 209.)

⁸ Eine übergreifende Statistik zum Verbleib von Absolventen gibt es nicht. Stattdessen gibt es viele regional und fachlich begrenzte Einzeluntersuchungen. Die Studien aus den neunziger Jahren wurden im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung durch das INCHER der Universität Kassel zusammengefasst (Burckhardt et al. 2000). Sie zeigen Differenzen in der Absolventenmobilität je nach Studienfach und Hochschulort, auch bedingt durch die arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen in der Hochschulregion.

Eine aktuelle Studie zu den regionalen Effekten der Universität Flensburg wertet andere Regionalstudien aus, die zu dem plausiblen Ergebnis kommen: „Je attraktiver der Standort und je aufnahmefähiger der regionale Arbeitsmarkt ist, desto mehr Studenten können gehalten werden.“ (Leusing 2007, S. 13).

Die Erträge durch die Absolventen fließen in Form der Steuereinnahmen nicht nur an das Land, sondern auch an den Bund und über den Länderfinanzausgleich an andere Länder. Dadurch wird der Effekt des Vorteilsgewinns reduziert, er bleibt nach exemplarischen Berechnungen des IW Köln jedoch noch bestehen (Konegen-Grenier et al. 2006, S. 11). Der *Vorteil Akademiker* kommt also – neben den persönlichen Vorteilen - zuerst dem (zukünftigen) Wohnland des Absolventen zugute. Finanziert wird jedoch die Hochschullehre zum größten Teil durch das Sitzland der Hochschule. Die Vorteile, die außerhalb des Landes anfallen, sind im Sitzland irrelevant, sodass ein geringer Anreiz besteht, für die Lehre Mittel im ausreichenden Umfang zur Verfügung zu stellen, da die Investitionserträge zu einem gewissen Teil abwandern. Es erscheint aus Landessicht stattdessen rational, von den Ausbildungsleistungen der anderen Länder zu profitieren und gut ausgebildete Akademiker zu attrahieren. Da diese den übergreifenden Zielen unangepasste Anreizstruktur für alle Bundesländer gilt, könnte dies erklären, warum die Investitionen in die Hochschullehre unterhalb eines volkswirtschaftlich und gesellschaftlich sinnvollen Niveaus rangieren.

Die Erträge der Forschung, besonders der Grundlagenforschung, sind Erkenntnisse, die allgemein publiziert werden und damit von allen aufgegriffen werden können. Die Ergebnisse fließen anschließend teilweise in anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung, wenn Innovationen geschaffen werden. Welcher Akteur wie von den Erkenntnissen der Grundlagenforschung profitiert, lässt sich dabei aber nicht eingrenzen. Ein Hinweis auf die erfolgreiche Nutzung kann der Wohlstand eines Landes sein. Der *Vorteil ‚reine‘ Forschung* kommt somit mehr oder weniger als eine Art öffentliches Gut allen zugute, abhängig davon wie gut in einem Land die Erkenntnisse in Produktinnovationen umgesetzt werden können. Daraus resultiert wiederum ein geringer Anreiz in einem Bundesland, die eigene Grundlagenforschung stark zu forcieren, wenn denn – auch oder gar vor allem – andere von den eigenen Anstrengungen profitieren können. Es erscheint lukrativer, die Erträge aus den Investitionen der anderen zu nutzen. Würden sich alle Länder an dieser Anreizstruktur ausrichten, so würden sie in nur unzureichendem Maße die Grundlagenforschung fördern, die damit gesellschaftlich und volkswirtschaftlich unterdimensioniert ausfiele. Es deutet sich an dieser Stelle an, dass das deutsche System der Bund-Länder-Mischfinanzierung über DFG und Exzellenzinitiative eine adäquate Antwort auf diese Problemlage sein könnte.⁹

Eine klare Lokalisierung der Erträge aus der anwendungsorientierten Forschung ist anders als bei der Grundlagenforschung hingegen eher möglich. Die Ergebnisse werden häufig nicht allgemein zugänglich publiziert. Stattdessen finden Wissenstransfers zu einzelnen Unternehmen, u. a. durch Auftragsforschung oder Personaltransfers statt. Studien zur Regionalentwicklung deuten darauf hin, dass solche Formen der Zusammenarbeit vor allem mit lokal ansässigen Unternehmen stattfinden (z. B. Blume, Fromm 2000, S. 116), weshalb die Erträge aus den mit der anwendungsorientierten Forschung verbundenen Produktinnovationen in stärkerem Maße dem

⁹ Denkt man diese Logik fort, so ergeben sich auch Verzerrungen in Interaktion mit dem Ausland. Das Beispiel der Erfindung des mp3-Formats wird gerne herangezogen, um zu verdeutlichen, wie andere Staaten von deutschen Forschungsleistungen profitieren. Das Beispiel verdeutlicht aber auch, dass der Ertrag aus der Grundlagenforschung maßgeblich davon abhängt, wie gut das Innovationspotenzial einer Entdeckung erkannt und umgesetzt wird. Dies unterscheidet Deutschland von Japan und den Vereinigten Staaten.

Der europäische Hochschul- und Forschungsraum bietet einen Rahmen, in dem man über eine europäische Lösung des Auseinanderfallens von Investor und Nutznießer nachdenken kann. Gleiches gilt auch für die Mobilität von Hochschulabsolventen auf dem geöffneten europäischen Arbeitsmarkt.

Sitzland der Hochschule zukommen. Da zudem die Auftragsforschung bezahlt wird, entstehen selbst bei Kooperationen mit nicht ortsansässigen Unternehmen keine Externalitäten im strengen Sinne. Die Hochschule wird für ihre Leistungen vom Leistungsempfänger vergütet. Da die räumliche Nähe bei solchen Kooperationen eine wichtige Rolle spielt, führt das Betreiben von wirtschaftsnaher Forschung auch zur Ansiedlung von Unternehmen bestimmter – wissensintensiver – Branchen (Bauer 1997, S. 17), wovon das Sitzland der Hochschule langfristig profitiert.

Auch im Falle der anwendungsnahen Forschung fließen über die Kanäle der föderalen Finanzstruktur Mittel vom Sitzland des jeweiligen Nutznießers zum Bund und zu den anderen Ländern. Vom *Vorteil wirtschaftsnaher Forschung* profitiert nichtsdestotrotz vor allem das Sitzland der Hochschule, da Unternehmen attrahiert werden, Forschungsergebnisse in die heimische Wirtschaft einfließen oder zumindest eine Entlohnung für die Forschung bzw. die Nutzung der Ergebnisse (bspw. durch Lizenzen zur Verwendung von Patenten) stattfindet.

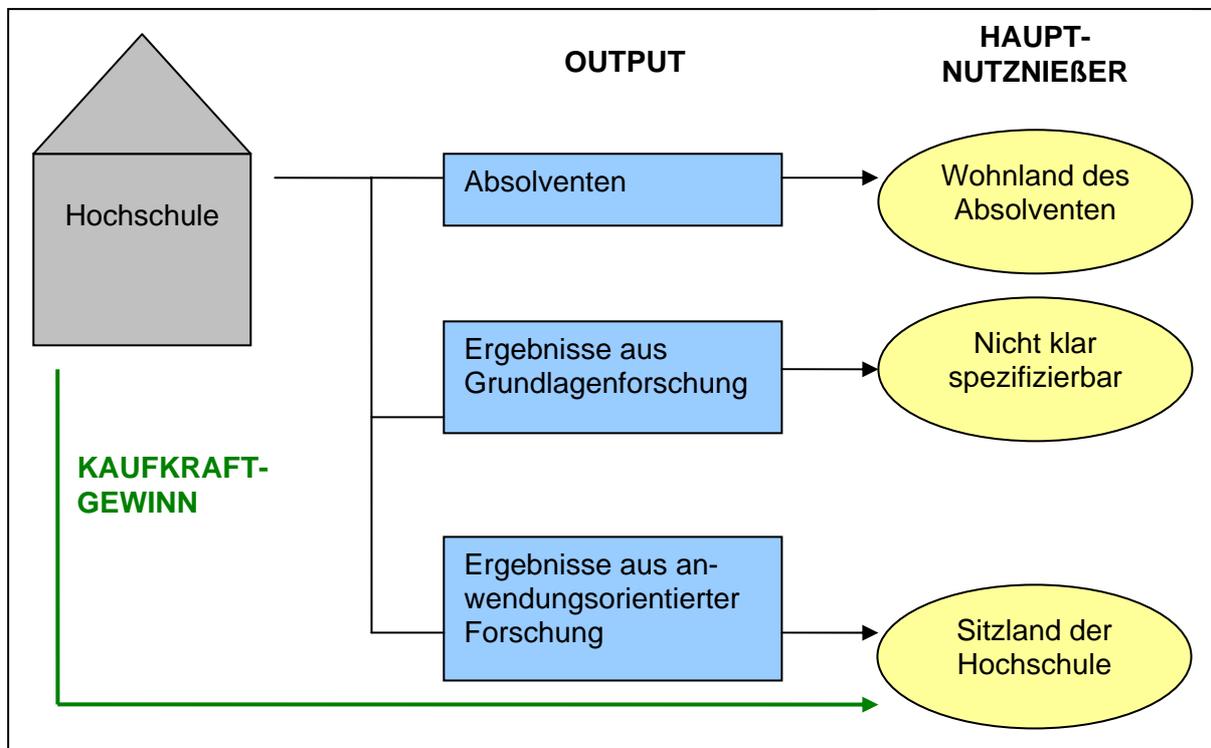


Abb. 1.: Output und dessen Nutznießer

Neben den drei aufgeführten Arten an Erträgen aus dem Hochschuloutput sind auch Erträge aus Ausgaben von Hochschulen, ihrem Personal und Studierenden zu betrachten. Gerade die Attrahierung von Studierenden aus anderen Ländern hat einen maßgeblichen Anteil an der regionalen Wertschöpfung durch ansässige Hochschulen, da ihre zusätzlich gewonnene Kaufkraft in die Wirtschaft der Hochschulregion fließt. Verschiedene Untersuchungen haben ergeben, dass diese Erträge in etwa die Hälfte des Regionaleffekts einer Hochschule ausmachen (z. B. Rheinland-Pfalz 2005, S. 79). Auch die Einwerbung von Drittmitteln bedeutet eine Lenkung von Geldern in die Hochschulregion und damit in das Sitzland. Schließlich sorgt die Attrahierung von Unternehmen ebenfalls für erhöhte Ausgaben am Ort der Hochschule.

Eine aktuelle Untersuchung in Rheinland-Pfalz hat ergeben, dass durch den Mitteleinsatz von einem Euro durch das Sitzland eine Bruttowertschöpfung von 1,58

Euro erreicht wird (ebd. S. 78). Dieser Wert setzt sich zusammen aus den direkten Grundmitteleffekten (0,43 Euro) und indirekten Grundmitteleffekten (0,22 Euro). Mit indirekten Effekten bezeichnet die Studie beispielsweise Wiederverausgaben der Gelder. Die Grundmittel des Landes führen jedoch auch dazu, dass 0,58 Euro zusätzlich attrahiert werden, z. B. durch die Einwerbung von Drittmitteln oder die Gewinnung aus Nichtlandeskindern als Studierende. Diese attrahierten Mittel sind wiederum mit indirekten Effekten in Höhe von 0,35 Euro verbunden, sodass sich die Gesamtsumme von 1,58 Euro ergibt. Bei dieser Rechnung muss man jedoch beachten, dass dieser Mehrwert nicht in gleicher Höhe in der Staatskasse des Landes entsteht, da die Steuereinnahmen nur einen Teil der Erträge abschöpfen. Die Wertschöpfung resultiert zwar in einem real höheren Steueraufkommen, dieses rangiert aber je nach Steuerquote unterhalb der eingesetzten Mittel. So liegt die Steuerquote nach Angaben des Bundesfinanzministeriums bei 23% (BMF 2007, S. 97).¹⁰ Zusätzlich wird über die föderale Finanzstruktur ein großer Teil auf die anderen Länder umgelegt und weitere Teile fließen an den Bund. Den *Vorteil Nachfragegewinn* genießt insgesamt dennoch zuerst das Sitzland der Hochschule, wobei aber deutlich zwischen den Ebenen Staatskasse und Volkswirtschaft unterschieden werden muss. Der Vorteil Nachfragegewinn ist somit zwar im Sinne einer ökonomischen „second best-Lösung“ eine gewisse Kompensation der fehlenden Internalisierung externer Effekte, er dürfte aber in der hier verfolgten Anreizlogik allein nicht ausreichen, den Akteur Landesregierung zu volkswirtschaftlich sinnvollen Investitionen in die Hochschulen anzuregen.

Die ökonomischen Überlegungen weisen insgesamt auf eine Anreizstruktur im Föderalsystem hin, die – insbesondere in der Lehre – zu geringe Investitionen erklären würden. Deshalb wird im Folgenden nach Mechanismen gesucht, die außerhalb des jeweiligen Landes anfallenden externen Nutzen in die Landeskalküle zu internalisieren.

¹⁰ Nach Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, Stand: August 2006. Die Sozialsysteme sind hier nicht berücksichtigt.

1.3. Analyse Landesübergreifende Herausforderungen - Demographie

Problem 3: Eine landesbezogene Hochschulpolitik kann Herausforderungen nicht meistern, die landesübergreifenden Charakter haben. Die demographische Entwicklung der kommenden Jahre ist ein Beispiel dafür, dass isolierte landesbezogene Finanzierungslogiken irrationale Ergebnisse erzeugen.

Eine der zentralen Herausforderungen des deutschen Hochschulsystems stellt das Phänomen dar, das man „*Demographischen Vektor*“¹¹ nennen kann: In den westdeutschen Bundesländern wird in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren die Studiennachfrage vehement steigen. So wird Nordrhein-Westfalen nach den neuesten Berechnungen des CHE bis zum Jahr 2020 insgesamt 196.000 Studienanfänger zusätzlich aufweisen gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2004 (Gabriel, von Stuckrad 2007). Baden-Württemberg und Bayern werden bei 128.000 bzw.

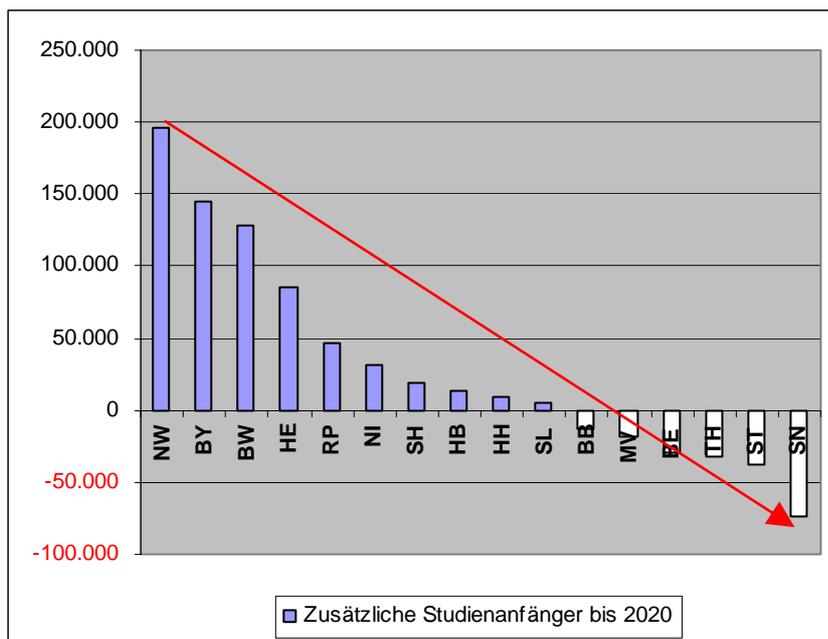


Abb. 2: Demographischer Vektor

145.000 zusätzlichen Studienanfängern liegen. Diese hohen Studienanfängerzahlen werden durch ein demographisches Phänomen ausgelöst – die Kinder der Babyboomer verlassen die Schulen – und durch ein politisches Phänomen verstärkt – die Schulzeitverkürzung von dreizehn auf zwölf Jahre führt zu doppelten Abiturjahrgängen, die zeitgleich an die Hochschulen streben. Im Osten Deutschlands gehen die prognostizierten Studienanfängerzahlen hingegen deutlich zurück. Sachsen muss mit einer Reduktion der Studienanfänger um insgesamt 73.000 bis zum Jahr 2020 rechnen. Thüringen und Sachsen-Anhalt stehen vor einer Einbuße von 32.000 bzw. 38.000 Studienanfängern. Die Gleichzeitigkeit dieser gegenläufigen demographischen Phänomene eröffnet dabei aber zugleich eine Lösungsmöglichkeit: Die Mobilität der Studieninteressenten von West nach Ost muss erhöht werden, um so die frei werdenden Kapazitäten im Osten ausnutzen und die westlichen Bundesländer dadurch entlasten zu können. Tatsächlich ist aber der aktuelle Wanderungssaldo der ostdeutschen Bundesländer negativ. Fast 14.900 Hochschulzugangsberechtigte aus den neuen Bundesländern¹² nahmen 2005 ein Studium im Westen auf (Gabriel, von

¹¹ Der Ausdruck *Demographischer Vektor* wird gewählt, weil er zum einen das Gefälle zwischen West und Ost wiedergibt. Außerdem nimmt er die temporale demographische Entwicklung bis 2050 als räumliche Diskrepanz innerhalb von Deutschland schon vorweg. Schließlich enthält der Ausdruck auch eine Empfehlung der innerdeutschen Mobilität der Studienanfänger von Westdeutschland an die ostdeutschen Hochschulen.

¹² ohne Berlin.

Stuckrad 2007). Aus den alten Bundesländern gingen nur 8.300 Studienanfänger an ostdeutsche Hochschulen (Saldo -6.600).

Die dargelegten Zahlen und die Abbildung 2 verdeutlichen zusätzlich, dass selbst eine erfolgreiche vollständige Ausnutzung der frei werdenden Studienplätze im Osten durch westdeutsche Studierende nicht hinreicht, die gestiegene Studiennachfrage in Westdeutschland vollständig zu befriedigen. Insofern müssen die Hochschulen in diesen Bundesländern mehr Studienanfänger aufnehmen und ausbilden, was mit einem deutlichen Ausbau verbunden sein muss, will man nicht Qualität durch Quantität substituieren. Dies bedeutet, dass zusätzlich zur bereits existierenden Unterfinanzierung der Hochschulen ein weiterer deutlicher Finanzbedarf besteht.

Würden alle Länder gemäß einer rein landesbezogenen Logik handeln, dann würden die westdeutschen Hochschulen ausgebaut (im idealen Falle) und die ostdeutschen Hochschulen zurückgefahren. Ein gleichzeitiger Auf- und Abbau wäre jedoch volkswirtschaftliche Verschwendung, da mit

beiden Veränderungsbewegungen hohe zusätzliche Kosten verbunden sind (Bauinvestitionen, Pensionskosten etc.). Der Hochschulpakt 2020 zwischen Bund und Ländern überwindet diesen Landesegoismus zum Teil, da er für den Erhalt der Studienanfängerzahlen im Osten Mittel zur Verfügung gestellt hat und einen Abbau von Studienkapazitäten verhindern soll. Jedoch liefert er noch keine bundesweit greifende Anreizsteuerung zu gesellschaftlich und volkswirtschaftlich sinnvollem Handeln, auch angesichts der geringen Ausstattung dieses zentralen Topfs und der proporzhaften Verteilung der Gelder. Die Mittel werden nach ausgehandelten Aufwuchsplanungen vergeben und nicht in einem Wettbewerb zwischen den Ländern ausgeschüttet (Verwaltungsvereinbarung 2007, S. 5). Und vielfach sorgt der Hochschulpakt noch nicht dafür, dass die Anreize auch bei den handelnden Akteuren ankommen: Hochschulen müssen den Anreiz haben, um Studierende anderer Bundesländer zu werben (und nicht durch mehr Studierende bei fast gleicher Finanzausstattung im Land bestraft zu werden). Die Studierenden müssen attraktive Angebote erhalten, um mobiler zu werden. Finanzierungssysteme müssen die Flexibilität aller beteiligten Akteure systematisch durch Anreize fördern.

Ergebnis: Länderübergreifende Problemlagen erfordern länderübergreifende Anreizsysteme und die Anreize müssen dabei die handelnden Akteure erreichen. Und nicht zuletzt ist eine Steigerung der Flexibilität und Reaktionsfähigkeit des Finanzierungssystems auf exogene Anforderungen ein wesentliches generelles Ziel.

Wahl der Hochschule

Die Wahl einer Hochschule wird von vielen Faktoren beeinflusst, die die Hochschul-Informationssystem GmbH in Umfragen erfasst. So spielt etwa die Nähe zum Heimatort oder die kulturelle Attraktivität einer Stadt eine wichtige Rolle. Jedoch zeigt sich ein Trend, dass die sogenannten „kulturellen Aspekte“ (Freizeitangebot und Atmosphäre am Hochschulort), sowie die „Gegebenheiten am Hochschulort“ (z.B. Nähe zum Heimatort, Eltern/Verwandte/Freunde leben am Hochschulort) deutlich an Bedeutung verloren haben. Beide Auswahlkriterien gingen als entscheidende Hochschulwahlmotive von 40% auf 34% (Gegebenheiten des Hochschulorts), bzw. von 11% auf 4% (kulturelle Aspekte) im Zeitraum 1998/1999 bis 2004/2005 zurück. Einen entgegengesetzten Trend weisen die „hochschulinternen Bedingungen“ (z.B. guter Ruf der Hochschule, gutes Ranking-Ergebnis der Hochschule) auf, die als ausschlaggebende Kriterien von 35% auf 48% im gleichen Zeitraum stiegen (HIS 2005, S. 192-197).

1.4. Analyse Mittelvergabe

Problem 4: Die Mittelvergabemodelle der Länder werden zwar zunehmend leistungsorientiert ausgestaltet, aber das Ausmaß der Anreize ist noch zu gering. Eine länderübergreifende Mittelvergabe existiert nicht.

Betrachtet man die Landesfinanzierungsmodelle der Hochschulen, so kann man zwei Instrumente der leistungsorientierten Mittelvergabe finden. Zwölf Bundesländer verwenden Formelmodelle in der Mittelvergabe (Jaeger et al. 2005, S. 5), während fast alle Bundesländer auf das Instrument der Zielvereinbarung zurückgreifen (ebd. S. 7). Zielvereinbarungen werden allerdings zumeist nicht mit finanziellen Anreizsystemen verknüpft. Besonders Hessen, Brandenburg und Rheinland-Pfalz verwenden Indikatoren zur Berechnung der Budgets der landeseigenen Hochschulen. Dort macht der formelgebundene Anteil über 80% der Landesmittel in den Hochschulbudgets aus. Die anderen Länder liegen mit maximal 21% Formelfinanzierung deutlich darunter (Leszczensky, Orr 2004, S. 46f.). Ein hoher Formelanteil bedeutet aber noch nicht zwingend starke Anreize: Zumeist werden die Effekte über sogenannte „Kappungsgrenzen“ limitiert, die Umverteilungen nur innerhalb bestimmter Grenzen zulassen.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass die Anreizsetzung in den Landesmodellen schon dynamische Effekte enthält, aber noch ausbaufähig ist, da die Leistungsindikatoren häufig in ihrem Umfang und ihrer Wirkung begrenzt sind. Trotzdem darf nicht vergessen werden, dass Hochschulhaushalte auch Planungssicherheit und Budgetstabilität erfordern, eine Anreizorientierung also auch Grenzen haben muss. Generell geht es um eine produktive Mischung aus variablen Anzeilelementen und festen Budgetzusagen.

Der Blick auf die Landesmodelle der Mittelvergabe zeigt auch, dass für die Hochschulen keine gezielten Anreize geschaffen werden, Studierende aus anderen Bundesländern zu attrahieren. In Hinsicht auf die unterschiedliche Entwicklung der Studiennachfrage in den Bundesländern ist ein solcher Anreiz jedoch sinnvoll und notwendig. Der Hochschulpakt 2020 liefert wichtige Ansätze hierzu, aber noch keine hinreichende Lösung.

1.5. Bisherige (Lösungs-)Ansätze zu den Problemen

Zu den beschriebenen Problemen sind zahlreiche Lösungsvorschläge in der aktuellen Diskussion. Hier kann nicht auf alle eingegangen werden, sondern es soll eine Fokussierung auf einen bestimmten Aspekt der Hochschulfinanzierung erfolgen.

Lehre

Es gibt einen Ansatz in der Hochschulfinanzierung, von dem substantielle Lösungsbeiträge für alle beschriebenen Probleme zu erwarten sind: eine nachfrageorientierte, wettbewerbliche und dabei länderübergreifende Mittelvergabe. Würden die Hochschulen und Länder um die Studierenden konkurrieren, weil diese Studierenden mit Geldern aus einer länderübergreifenden Quelle sozusagen ausgestattet werden, die sie wiederum an die Hochschulen ‚mitbrächten‘, so entstünde in den Hochschulen und den Ländern ein starker Anreiz, beste Bedingungen zu schaffen, um viele Stu-

dierende zu attrahieren und auszubilden. Hierfür bedarf es jedoch einer markanten Summe, die über ein wettbewerbliches, nachfrageorientiertes Instrument verteilt würde, um tatsächlich Bewegung auszulösen. Sofern der Impuls stark genug ist, würden die Hochschulen intern die Lehre aufwerten und gute Studienbedingungen schaffen. Und die Länder würden einem Anreiz unterliegen, die landesinterne Hochschulfinanzierung und -gesetzgebung darauf auszurichten, dass die dafür notwendigen Bedingungen entstünden, damit tatsächlich Studierende attrahiert und dadurch Gelder in das Sitzland gelenkt werden können. Eine solche Konstruktion ist ohne die (finanzielle) Beteiligung des Bundes nicht denkbar, der zudem durch den Zufluss an Steuermitteln aus den Erträgen aus Hochschulen ebenfalls profitiert, weshalb sein finanzieller Beitrag auch ein Gebot des rationalen Kosten-Nutzen-Kalküls ist.

Als ein nachfrageorientiertes, wettbewerbliches und länderübergreifendes Modell ist 1999 vom CHE und dem Stifterverband für die deutsche Wissenschaft das Prinzip „Geld folgt Studierenden“ (GefoS) für Deutschland adaptiert worden, das eine länderübergreifende institutionelle Finanzierung beispielsweise über Gutscheine vorsieht, die die Studierenden mitbringen (Müller-Böling, Erhardt 1999, S. 18 - 21). Die Auszahlung des Beitrags flösse demnach direkt an die Hochschulen, die dadurch verstärkte finanzielle Anreize zur bundesweiten Attrahierung von Studierenden erhielten. Das Sitzland der Hochschule profitierte von den direkten und indirekten Effekten des Mittelzuflusses und vom Kaufkraftgewinn durch die zugewanderten Studierenden. Dieses Modell weist somit genau die oben angesprochene Steuerungswirkungen zugunsten eines Ausbaus der Lehre und einem stärkeren Bemühen um die Studierenden auf. Dabei fokussiert es sich auf die Lehre.

Forschung

Aber nicht nur in der Lehre, sondern auch in der Forschung ist ein stimulierender Wettbewerb zu befürworten, um Deutschland im wissenschaftlichen und technologischen Wettbewerb reüssieren zu lassen. Innerhalb der Forschung findet sich anders als in der Lehre schon eine zentrale Institution, die leistungsorientiert Mittel vergibt: die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Sie wird zu 58% vom Bund finanziert, die Länder zahlen die restlichen 42% nach Königsteiner Schlüssel ein. Somit stellt sie einen bundesweiten Pool dar, um den alle Hochschulen und Wissenschaftler konkurrieren. Die Verteilung der Gelder richtet sich dabei rein nach wissenschaftsinternen Kriterien (Kuhlmann, Heinze 2003, S. 4). Betrachtet man die Einzahlungs- und Auszahlungsmatrix der DFG, so fällt zumindest für das Jahr 2002 auf, dass die Stadtstaaten mit ihren überproportional vielen Hochschulen besonders profitieren, sowie die beiden süddeutschen Länder Baden-Württemberg und Bayern (siehe Tabelle 1). Sie alle erhielten in 2002 mehr Mittel aus dem Länderanteil der DFG als sie einzahlen. Alle anderen erhielten weniger (BLK 2002, Anhang 7.1). Nimmt man noch die Bundesmittel in die Kalkulation hinein, so bleiben immer noch zwei Länder – Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern –, die weniger erhalten, als sie eingezahlt haben. Hier zeigt sich also in der Forschung schon ein Wettbewerb um die gemeinsamen Mittel. Da diese Mittel wiederum zu einem großen Teil in den Sitzländern verausgabt werden (*Vorteil Nachfragegewinn*), besteht in diesen ein Anreiz, gute Bedingungen für wissenschaftliche Leistung zu schaffen, denn der Landesanteil erhöht sich nur bei hoher wissenschaftlicher Leistung. Je größer der zu verteilende Geldtopf, umso größer ist auch dieser Anreiz. Der Anteil der DFG-Gelder am Gesamtbudget der Hochschulen beträgt bisher etwa 3%.

Ein weiteres wettbewerbliches Element der Mittelvergabe in der Forschung stellt die Exzellenzinitiative dar, die zunächst bis 2011 läuft. Auch hier wird nach wissenschaftsinternen Kriterien Geld an die Universitäten verteilt. Dabei werden die drei Förderlinien Graduiertenschulen, Exzellenzcluster und Zukunftskonzepte bedient. Erstere führen zu einer jährlichen Zuweisung von einer Million Euro für die strukturierte Doktorandenausbildung. Exzellenzcluster sind gemeinsame Forschungseinheiten bestehend aus universitärer und außeruniversitärer Forschung. Prämiert werden sie mit 6,5 Millionen Euro jährlich. Die dritte Förderlinie führt im Erfolgsfall zu einer Zuwendung von zirka 21 Millionen Euro (einschließlich Graduiertenschulen und Exzellenzcluster) für eine herausragende Zukunftsstrategie an die ganze Hochschule (Bund-Länder-Vereinbarung 2005, S. 2).

Tabelle 1: Transfers zwischen den Ländern über die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)

DFG:
Allg. Forschungsförderung, SFB, Graduiertenkollegs, Emmy-Noether-Programm und SOEP
Zuwendungen / Bewilligungen 2002

	auf Empfänger im jeweiligen Land entfallende			Finanzierungs- betrag des Landes	Transfersaldo (Sp. 3 - Sp. 4)
	Gesamt- zuwendung	Bundesmittel	Ländermittel		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	K€				
BW	210.928	122.338	88.590	85.185	+23.405
BY	182.653	105.939	76.714	74.408	+2.306
BE	107.678	62.453	45.225	27.227	+17.998
BB	14.070	8.181	5.909	18.268	-10.358
HB	18.445	10.698	7.747	4.754	+2.993
HH	49.312	28.601	20.711	13.285	+7.426
HE	89.638	51.990	37.848	38.064	-416
MV	10.582	6.138	4.444	11.408	-8.963
NI	84.907	49.248	35.881	46.458	-10.798
NW	225.349	130.702	94.847	109.965	-15.318
RP	39.773	23.088	16.705	23.527	-8.823
SL	12.849	7.452	5.397	6.779	-1.382
SN	55.957	32.455	23.502	28.662	-5.160
ST	22.188	12.888	9.318	18.191	-8.873
SH	23.572	13.672	9.900	18.458	-8.558
TH	22.902	13.283	9.619	14.971	-5.353
nicht aufteilbar	7.188	4.157	3.011	0	+3.011
DFG-Geschäftsstelle	44.910	26.048	18.862	0	+18.862
insgesamt	1.222.879	709.270	513.609	513.609	0

Quelle: BLK 2002, Anhang 7.1

Finanziert wird die Exzellenzinitiative zu 75% vom Bund und zu 25% vom jeweiligen Sitzland der Universität. Gewinner der ersten Runde waren Bayern und Baden-Württemberg, die zirka 48 Millionen Euro bzw. 28 Millionen Euro jährlich von 2006 bis 2010 an Bundesmitteln erhalten werden, wobei sie zusätzlich 16 bzw. 9 Millionen Euro an Eigenleistung erbringen müssen. Danach folgen Nordrhein-Westfalen (zirka 17 Millionen Euro Bundesmittel), Hessen und Niedersachsen (je 10 Millionen Euro Bundesmittel). Die Exzellenzinitiative mit ihren eingreifenden Veränderungen in der Hochschullandschaft – wie das Aufbrechen von Verkrustungen der Forschungslandschaft durch die Förderung von sogenannten Exzellenzclustern oder die strategische Neupositionierung von Universitäten in der Forschungslandschaft – ist ein gutes Beispiel dafür, wie durch den Einsatz wettbewerblicher Mittelvergabe eine strukturelle Veränderung erreicht werden kann, die über reine Finanzierungsfragen hinausgeht.

Natürlich ist der finanzielle, länderübergreifende Wettbewerb kein Allheilmittel; beispielsweise kann der Wettbewerb nur funktionieren, wenn die Studierenden über hinreichende Markttransparenz (z. B. über Rankings) verfügen. Aufgrund der erhebli-

chen Anreizwirkung, die von einem solchen wettbewerblichen Modell ausgeht, werden die Hochschulen ein ausgeprägtes Interesse daran haben, mehr Studienanfänger zu gewinnen. Dies bedeutet auch, dass mehr Kapazität im Sinne von Studienplätzen bereitgestellt und flexibel bewirtschaftet werden muss. Dazu ist es aber erforderlich, rechtliche Regelungen wie die Kapazitätsverordnung (KapVO) und die Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) abzuschaffen, die hochschulische Freiräume bei der Planung und Steuerung von Studienkapazitäten und Betreuungsintensitäten einengen. Insgesamt lässt sich der materiale Gehalt des Grundrechts auf Ausbildungsfreiheit, auf dem diese rechtlichen Regelungen aufbauen, durch ein Hochschulfinanzierungssystem effektiver realisieren und sichern. Dies gelingt dann, wenn infolge verbesserter Investitionsanreize insgesamt mehr Geld zur Verfügung gestellt wird, das an die hochschulische Lehre gekoppelt vergeben wird, sodass mehr Studieninteressenten ein Studienplatz angeboten werden kann (von Stuckrad, Witte 2007, S. 105f.).

Alle beschriebenen Finanzierungsansätze haben ihren gemeinsamen Nenner in der wettbewerblichen, länderübergreifenden Finanzierung.

1.6. Aspekte der politischen Durchsetzbarkeit

Ein länderübergreifender finanzieller Wettbewerb geht auf alle genannten Problemlagen der deutschen Hochschulfinanzierung ein: Auf Seiten der Länder verstärkt ein Wettbewerb um bundesweite Töpfe den Anreiz, dass dort große Anstrengungen unternommen werden, möglichst viele Mittel in das eigene Land zu lenken. Insofern verbindet sich hier die Überwindung der Unterfinanzierung der Hochschulen mit der Wahl der Mittelvergabeinstrumente. Angesichts des *Demographischen Vektors* ist eine Erhöhung der eingesetzten Landesmittel dringend erforderlich: In den westdeutschen Ländern um den notwendigen Ausbau der Hochschulkapazitäten voranzutreiben, ohne die Qualität der Ausbildung zu verringern (z. B. durch pauschale Erhöhung der Lehrverpflichtung). In den neuen Bundesländern muss die Attraktivität der Hochschulen deutlich erhöht werden, um verstärkt westdeutsche Hochschulzugangsberechtigte zu gewinnen – und nach Möglichkeit nach dem Abschluss im Lande zu halten. Insgesamt bietet eine wettbewerbliche und nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung auch eine hohe Flexibilität, um auf lokale und temporale Nachfrageschwankungen nach einer Hochschulausbildung reagieren zu können. Die Leistungsanreize könnten deutlich gesteigert werden.

Das alles wird jedoch nur funktionieren können, wenn ein wettbewerbliches nachfrageorientiertes Hochschulfinanzierungssystem im Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern durchsetzbar ist. Die Hürden dafür sind hoch: Letztlich müssten sich alle Länder gemeinsam mit dem Bund dafür aussprechen, einen Mechanismus einzuführen, bei dem sie Geld in einen länderübergreifenden Ausgleichsmechanismus geben, ohne sicher zu sein, diese Mittel wieder zurückzuerhalten. In dem zu entwickelnden Modell sollte daher eine Situation hergestellt werden, die allen Beteiligten Vorteile bietet:

- Die länderübergreifende Finanzierung sollte sich in Bezug auf Lehre und Forschung weiterentwickeln.
- Der Bund sollte seine Finanzierungsbeiträge zum Hochschulsystem erhöhen, wodurch die Gewinnchancen für die Länder steigen und die Unterfinanzierung gemindert wird.
- Die Autonomie der Länder zur Entwicklung eigener staatlicher Finanzierungsmodelle darf nicht eingeschränkt werden.
- Eine Rolle des Bundes im System der Hochschulfinanzierung bleibt finanziell verankert.
- Investitionen in den Hochschulbereich auf einem volkswirtschaftlich und gesellschaftlich sinnvollen und notwendigen Niveau werden durch optimierte Anreize aus finanzpolitischer Sicht attraktiver, sodass der Standort Deutschland insgesamt profitiert.

2. Aktivierende Hochschul-Finanzierung (AktiHF) – ein neuer Ansatz

2.1. Grundlogik

Im Folgenden wird ein umfassendes Modell skizziert, wie das deutsche Hochschulfinanzierungssystem weiterentwickelt werden müsste, damit

- verbesserte Anreizstrukturen durch **Kostenbeteiligung der Nutznießer** und eine **aktivierende Mittelvergabe** geschaffen werden, die in einer Steigerung der Investitionen auf ein gesellschaftlich und volkswirtschaftlich wünschenswertes Niveau münden.
- eine bundesweite **wettbewerbliche Mittelvergabe** zu verstärkten Bemühungen in Ländern und Hochschulen führt, die Quantität und die Qualität von Forschung und Lehre zu erhöhen und um die besten Konzepte (beispielsweise in der Hochschulgesetzgebung) zu konkurrieren.
- eine in hohem Maße **nachfrageorientierte Mittelvergabe** in der Lehre eine optimale Ausnutzung der Ressourcen zur Folge hat und einen bundesweiten flexiblen Umgang mit regionalen und temporalen Nachfrageschwankungen ermöglicht.

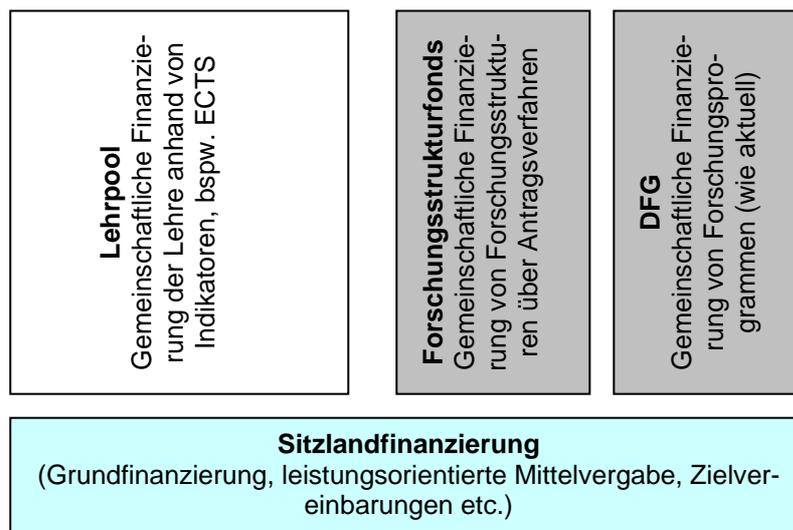


Abb. 3: Gemeinschaftliche Finanzierung von Forschung und Lehre

Diese Merkmale werden im Folgenden unter dem Prinzip **Aktivierende Hochschul-Finanzierung** (kurz: **AktiHF**) subsumiert, welches eine Fortentwicklung des GefoS-Prinzips darstellt. Die darauf fußende Konstruktion versucht, den entwickelten Faden fortzuführen und schaut nicht zuerst auf Fragen aktueller politischer Realisierbarkeit. Eine wichtige Eckgröße ist die Annahme, dass vor allem der Bund als zentraler Akteur bereit ist, größere Summen aufzuwenden, ohne die das Modell nicht in der beschriebenen Form funktionieren würde. Das **AktiHF-Modell** hat aber klare Anknüpfungspunkte an die aktuellen Strukturen, die im Einzelnen aufgezeigt werden. Seine Grundstruktur besteht aus einer Sitzlandfinanzierung (2b), einem bundesweiten Pool

für die Lehre (2c) und einer zweigliedrigen Lösung für die Forschung (2d) (siehe auch Abb. 3).

AktiHF ist darauf ausgerichtet, die richtigen Anreize zu schaffen, d.h. die auftretenden externen Effekte zu internalisieren. Dies ist in Tabelle 2 im Überblick dargestellt und wird bei den einzelnen Bausteinen des Modells erläutert.

Tabelle 2: Berücksichtigung der externen Effekte im vorgeschlagenen Modell

Externer Effekt	Nutznieser	Internalisierung	Institutionalisierung
Vorteil Akademiker	<ul style="list-style-type: none"> • Wohnland des Akademikers • Bund 	Finanzielle Beteiligung des Nutznießers an den Ausbildungskosten proportional zum erlangten Vorteil	Lehrpool Einzahlung anhand der im Land lebenden Akademiker
Vorteil ‚reine Forschung‘	<ul style="list-style-type: none"> • Land, in dem die Erkenntnis in ein Produkt gewandelt wird • Bund 	Finanzielle Beteiligung des Nutznießers an den Forschungskosten proportional zum erlangten Vorteil	Gemeinschaftliche Forschungsfinanzierung Einzahlung nach Königsteiner Schlüssel (als Ersatzindikator)

2.2. Finanzierung durch das Sitzland

Die Basisfinanzierung der Hochschulen wird jeweils durch das Sitzland gesichert. Derzeit setzt sich in den Ländern zunehmend ein „Drei-Säulen-Modell“ der Hochschulfinanzierung (Buch et al. 2006, S. 40f.) durch, das – mit unterschiedlichen Ausprägungen im Detail – folgendermaßen aufgebaut ist: Die Basis bildet eine stabile, aufgabenbezogene Grundfinanzierung, die durch eine an Indikatoren ausgerichtete leistungsbezogene Finanzierung und einen Innovationsteil ergänzt wird. In allen drei Säulen können sowohl formelgebundene Modelle als auch Zielvereinbarungen eingesetzt werden. Dadurch hat das Land ein breites Spektrum an Steuerungsmöglichkeiten in der Hand und kann das Finanzierungsmodell den jeweiligen Gegebenheiten des Landes anpassen. Beispielsweise setzen die Stadtstaaten zumeist stärker auf Steuerung mit Zielvereinbarungen, während in den Flächenländern Formeln tendenziell eine größere Rolle spielen (Ziegele 2000).

Im hier vorgestellten Modell wird die direkte Finanzierung durch das Sitzland zugunsten der zentralen Pools zunächst reduziert. Dadurch kann es passieren, dass das Land anfangs an Gestaltungsspielraum verliert. Jedoch ist als Folge des Wettbewerbs um die zentralen Gelder eine sukzessive Wiederaufstockung der direkten Landeszuweisungen an die eigenen Hochschulen zu erwarten, wodurch das Land wieder an Gestaltungskraft gewinnen würde. Die Verteilung der Poolmittel steht damit komplementär neben der Sitzlandfinanzierung und wirkt als Motor der strukturellen Verbesserung der Finanzierungsmodelle der jeweiligen Länder. Das staatlich finanzierte Budget einer Hochschule setzt sich also aus den direkt vom Land vergebenen Mitteln und den Poolzuweisungen zusammen. Bei der Gestaltung dieser Gesamtbudgets ist – darauf soll hier ausdrücklich hingewiesen werden – auf die Balan-

ce zwischen den beiden Zielen, Anreizsetzung durch Wettbewerb und Sicherheit durch Stabilität, zu achten.¹³

2.3. Der Lehrpool

Mittelherkunft

Die Mittel für den Lehrpool stammen größtenteils aus den **Ländern**, wobei der jeweilige Anteil sich proportional zum *Vorteil Akademiker* verhält, von dem die Länder jeweils profitieren. Indikator hierfür könnte der Landesanteil an den deutschen Akademikern sein.¹⁴ Über diesen Indikator zahlen die Bundesländer die Mittel in den Pool ein, aus dem dann die Verteilung vorgenommen wird. Da durch die föderale Finanzstruktur auch der **Bund** den *Vorteil Akademiker* hat, sollte auch er in den Pool einzahlen. Eine weitere Begründung für seine Beteiligung könnte in der Ausbildung von Bildungsausländern gesehen werden, die im Anschluss nicht in der Bundesrepublik bleiben. Dies gilt im Besonderen auch solange, wie der Bund durch seine Gesetzgebung für die Gestaltung der Verbleibmöglichkeiten von Ausländern nach dem Hochschulabschluss zuständig ist. Eine alternative Lösung im Falle der Bildungsausländer wäre die Einführung von kostendeckenden Studiengebühren, die jedoch nicht für EU-Bürger erhoben werden können. Somit verbliebe immer noch eine durch den Bund zu schließende Anreizlücke.

Verteilungskriterien

Die Zuweisung der Mittel sollte direkt an die Hochschulen erfolgen, weil dadurch ein bundesweiter Wettbewerb zwischen den Hochschulen um Studierende etabliert würde. Im Unterschied zu anderen GefoS-orientierten Modellen, die letztlich nur Finanzausgleichsmechanismen zwischen Bundesländern darstellen, sollen die Anreizwirkungen direkt auf die handelnden Akteure zielen. Durch den *Vorteil Nachfragegewinn* haben zudem auch die Sitzländer einen Anreiz, gute Bedingungen zur Attrahierung Studierender zu schaffen. Dieser Anreiz würde durch die reduzierten Grenzkosten für das Sitzland gegenüber dem heutigen Status Quo deutlich verstärkt werden. Die Grenzkosten lägen beim neuen Modell niedriger als bei einer Vollfinanzierung durch das Sitzland, sodass mit den eingesetzten Mitteln ein größerer Kaufkraftgewinn erreicht werden kann. Zudem profitiert das Sitzland vom höheren Output in Form von Absolventen (soweit sie im Land gehalten werden können) und Wissenstransfers, bei gleichen eingesetzten eigenen Mitteln. Durch diese Anreizsteuerung wird also neben dem **Wettbewerb der Hochschulen** indirekt auch der Wettbewerb zwischen den Ländern um die Studierenden verstärkt.

Die Indikatoren für die Mittelvergabe an die Hochschulen würden an die Studierenden gekoppelt. Folgt man einer Outputlogik, so böten sich erbrachte Leistungen, wie Zwischen- und Abschlussprüfungen an. Die Einführung flächendeckender Kreditpunktsysteme (ECTS) ließe generell eine Ausschüttung anhand von **Kreditpunkten** zu. Dieses Prinzip wird für die schweizerischen Fachhochschulen bereits verwendet.

¹³ Im Übrigen sollte darauf hingewirkt werden, dass endlich tatsächlich die Gesamtbudgets betrachtet werden. Gesamtbudget müsste auch Drittmittel aus der Wirtschaft, Verwaltungsgebühren, Studienbeiträge sowie die Bauinvestitionen und Pensionslasten der verbeamteten Hochschulmitglieder mit einschließen, die aktuell weder in den Hochschulhaushalten noch in der amtlichen Statistik (voll) erfasst sind.

¹⁴ Die dafür notwendigen Daten können auf der einen Seite vom Statistischen Bundesamt bezogen werden. Im Zuge des Mikrozensus werden die Berufsabschlüsse der Bevölkerung u. a. nach Bundesländern erfasst.

Sie unterscheiden dabei zwischen „eingeschriebenen ECTS“ (Leistung der Hochschule) und erworbenen ECTS (Leistung des Studierenden), wobei erstere das Maß der Mittelverteilung sind.¹⁵ Es zeigt sich jedoch, dass der administrative Aufwand hoch ist, weshalb nach Vereinfachungen gesucht wird (SUK Info 3/07, S. 3). Die Verwendung von Kreditpunkten in der Mittelvergabe hat viele Vorteile. So können Teilzeitstudierende adäquat berücksichtigt werden, die ja pro Semester weniger Leistungen von einer Hochschule in Anspruch nehmen. Nach einer Untersuchung des CHE empfinden sich 12% der Studierenden in Deutschland de facto als Teilzeitstudierende (Hennings 2006). Auf unterschiedliche Lebens- und Familiensituationen von Studierenden, die sich im Ausmaß der Inanspruchnahme von Lehrveranstaltungen niederschlagen, wird Rücksicht genommen. Eine Mittelvergabe anhand von ECTS berücksichtigt auch besser die – gewünschte – Mobilität von Studierenden innerhalb eines Studiums. Ebenso könnte ein auf ECTS basierendes System auf die Weiterbildung ausgeweitet werden, deren Bedeutung in Zukunft weiter steigen wird und die in den bisherigen Finanzierungsinstrumenten nicht angemessen berücksichtigt wird. Die administrativen Probleme der ECTS-Verwendung sind insbesondere in der Phase der Umstellung auf Bachelor und Master gravierend; eine Erfassung von Kreditpunkten wird aber auch ohne den Finanzierungskontext in Zukunft für die Studien- und Prüfungsverwaltung unerlässlich sein. Wenn diese Systeme stabil laufen, relativiert sich daher das administrative Problem.

Die Mittelverteilung sollte nach **Fächergruppen differenzieren**. Will man einen gewissen Teil der tatsächlichen Kosten für die Hochschulen durch die Zuweisung wiedergeben, um Anreize in den Hochschulen für die Ausbildung zu schaffen, so ist eine Unterscheidung nach Fächerclustern zwingend notwendig. Ein Beispiel für Fächercluster in einem Landesmodell der Mittelvergabe liefert Hessen. In der CHE-Publikation *Fächerspezifische Kostenstrukturen für Studienplätze nach Bundesländern* (Berthold et al. 2007) wurden die Differenzen in relativen Größen angegeben. An Universitäten liegen zum Beispiel die Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften bei 68% des bundesweiten Durchschnitts, während die Ingenieurwissenschaften auf 177% kommen. An Fachhochschulen zeigt sich eine nicht so deutliche Spreizung, so kosten die Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften dort 74% des bundesweiten Durchschnitts, Ingenieurwissenschaften 110% (Berthold et al. 2007, S. 35). Diese Zahlen geben nur die aktuellen Ist-Werte wieder, wobei Über- oder Unterauslastungen nicht berücksichtigt werden konnten. Verzerrt werden die Werte zudem durch die Bündelung unterschiedlicher Fächer in einer Fächergruppe, die nicht alle überall vertreten sind und in ihrem finanziellen Aufwand variieren. Daher könnte bei einer Definition der Clusterpreise neben der Ist-Betrachtung auch eine normative Bewertung zugrunde gelegt werden, um auch auf diesem Weg der tradierten Unterfinanzierung entgegenzuarbeiten.¹⁶

In der Schweiz werden durch die Schweizer Universitätskonferenz (SUK) mittels Kostenrechnung die tatsächlichen absoluten Kosten eines Studiums erfasst. Die Kosten für die Grundausbildung eines Studierenden beliefen sich demnach im Jahr 2005 in den Rechtswissenschaften auf 12.682 CHF (zirka 7.700 €)¹⁷, in den Natur-

¹⁵ Dadurch kann es keine Beeinflussung der Prüfungsabnahme durch die Finanzierung einer Hochschule geben, da der Ausgang einer Prüfung nicht den Mittelumfang bestimmt. Oft befürchtete negative Effekte auf die Qualität bleiben also aus.

¹⁶ Die Verwendung von Kostennormwerten in Brandenburg folgt genau dieser Logik (Vgl. Ziegele 2003).

¹⁷ Nach dem CHF-Stand vom 5.9.2007, 17:20 Uhr von 0,6081 €

wissenschaften auf 69.880 CHF (zirka 42.500 €) (SUK Info 2/07, S. 3). Diese deutlichen Unterschiede zeigen, dass eine sinnvolle Anreizsetzung auch die Spreizung der Clusterkosten beachten muss.

Die Ausschüttung der Poolmittel sollte an einen qualitativen Mindeststandard in der Lehre an den Hochschulen gebunden sein. D.h. nur wer den Mindeststandard erfüllt, kommt als Mittelempfänger in Frage. Hier zeigt sich eine Verbindung zwischen Finanzierungsmechanismen und den Verfahren der Akkreditierung/Auditierung. Die Akkreditierung, derzeit von Programmen und zukünftig möglicherweise stärker in Form eines „institutional audit“, sollte als Voraussetzung für die Anrechnung der jeweiligen Studierenden bzw. ECTS gelten.

Die Verwendung der Poolmittel sollte den Hochschulen vollständig freigestellt werden. Zweckbindungen von Pools würden – wie derzeit z. T. im Kontext der Studienbeiträge – traditionelle, inputorientierte Kontrollmechanismen des Staates neu stärken und die Idee der Globalhaushalte beschädigen. Ein weiteres wichtiges Argument für eine zweckungebundene Bereitstellung dieser Mittel an die Hochschulen liegt in der deutschen Hochschultradition, in der eine Trennung von Lehre und Forschung sehr schwer bis gar nicht realisierbar wäre. Da die Hochschulen um Studierende konkurrieren, werden sie die Mittel von sich aus schon in die Lehre investieren – solange der Lehrpool und die einzelnen Zuweisungen groß genug dimensioniert sind.

Verteilungsmodus

Die Verteilung der Mittel aus dem *Lehrpool* erfolgt über den Indikator „eingeschriebene Kreditpunkte“. Der Indikator misst die tatsächlich an der Hochschule in Anspruch genommene Leistung, womit sowohl der Aufwand der Hochschule als auch die Nachfrage der Studierenden erfasst ist. Die Erhebung der notwendigen Daten wird komplexer und aufwändiger, sobald nach Fächergruppen differenziert wird, was aber aufgrund der starken Unterschiede in den Kostenstrukturen ratsam ist, will man Fehlsteuerungen vermeiden.

Alternativ zu einer solchen bundesweiten Formelfinanzierung werden häufig Bildungsgutscheine vorgeschlagen, die aus den Poolmitteln an Studierende vergeben

Individuelle Studienfinanzierung

Der Gedanke der Nachfrageorientierung lenkt den Blick auf das nachfragende Individuum, den Studieninteressenten, bzw. den Studierenden. Er würde nicht nur staatliche Gelder mitbringen, sondern er leistet durch die Studienbeiträge – insofern sie erhoben werden – auch einen Beitrag zur institutionellen Finanzierung. Neben der Finanzierung der Hochschule ist aber auch die Finanzierung der Kosten eines Studiums auf Seiten des Studierenden zu berücksichtigen. Daraus resultiert zum einen die Frage nach dem Eigenanteil an den Ausbildungskosten und wie dieser aufgebracht werden soll – und zum anderen die Frage nach Art und Umfang einer Unterstützung durch staatliche Stellen. Die Einnahmen und damit auch Ausgaben eines Studierenden belaufen sich im Durchschnitt auf 767 € monatlich (17. Sozialerhebung des DSW, Stand 2003, S. 152). Davon kommen 13% aus Bafög-Bezügen, 51% aus dem elterlichen Haushalt, 27% aus Nebenjobs und 9% aus sonstigen Quellen. Die Instrumente der staatlichen Unterstützung sind aktuell sehr fragmentiert (Kindergeld, Bafög, Stipendien...). Eine klarere Bündelung einzelner Komponenten im Sinne eines von CHE und Stifterverband vorgeschlagenen InvestIF (1999, S. 8-18) erscheint ratsam. Dabei muss insbesondere die Sozialverträglichkeit der Finanzierungsformen gewährleistet werden, weil wir es uns auch gesellschaftlich und wirtschaftlich nicht leisten können, Menschen aufgrund ihrer sozialen Herkunft von einer hervorragenden akademischen Ausbildung fernzuhalten.

werden könnten. Der Vorteil der Gutscheine liegt im Symbolgehalt: Studierende bekommen verbrieft Finanzierungsrechte *in die Hand*, die staatliche Finanzierung wird für die Nachfrager noch transparenter. Diese Vorteile werden aber durch weiteren hohen Verwaltungsaufwand zur Administration des Gutscheinwesens erkauft, weshalb hier die oben skizzierte Verteilungslösung bevorzugt wird. Für die Hochschulen haben beide Systeme dieselbe Anreizwirkung, die Nachfrager könnten auch auf einfachere Weise über staatliche Finanzierung informiert werden (z. B. über eine Information der öffentlichen und privaten Finanzierungsanteile am Studium im Rahmen der Immatrikulation o. ä.).

In die Mittelverteilung kann auch eine Exzellenzinitiative in der Lehre integriert sein. Für die Förderung von ausgezeichneter Lehre werden im Pool Gelder reserviert und nach Begutachtung verteilt (die pro Indikatoreinheit formelgebunden ausgezahlte Summe würde entsprechend sinken). Dabei kann es sich ähnlich der bisherigen – forschungsorientierten – Exzellenzinitiative um eine Beantragung von (Lehr-) Strukturen handeln oder um eine Prämierung bisheriger Leistungen in der Lehre.

2.4. Gemeinschaftliche Forschungsfinanzierung - DFG und Forschungsstrukturfonds

Allgemeines

Neben der Lehre an Hochschulen bedarf auch die Forschung, speziell die Grundlagenforschung, einer Internalisierung von Externalitäten. Der *Vorteil ‚reine Forschung‘* kommt durch die Publikation der Forschungsergebnisse allen Ländern und dem Bund zugute, ohne dass hier ein spezifischer Vorteil beim Sitzland der Hochschule liegt. Dadurch bestehen nur indirekte Anreize für das Sitzland, in die Grundlagenforschung seiner Hochschulen zu investieren. Die an Hochschulen angestellten Forscher sind auch in der Lehre tätig, wodurch Studierende und deren Kaufkraft attrahiert werden. Wenn sie auch nach Abschluss des Studiums im Sitzland verbleiben, kommt diesem Land auch der *Vorteil Akademiker* zugute. Die Ergebnisse der reinen Forschung fließen teilweise in die wirtschaftsnahe Forschung, wodurch positive Effekte auf die regionale Wirtschaft durch Wissens- und Personaltransfers wirken. Es zeigen sich durch diese Querverbindungen in der ‚Produktion‘ der Hochschulen nur indirekte Anreize für das Sitzland, in die Grundlagenforschung der eigenen Hochschulen zu investieren.

Will man diesen Missstand überwinden, so muss eine gemeinschaftliche Lösung gefunden werden, bei der alle Länder und der Bund beteiligt sind. Das Ausland wird aus Gründen der Vereinfachung im Folgenden ausgeklammert, profitiert aber selbstverständlich auch in nicht geringem Umfang von den Forschungsleistungen der deutschen Hochschulen (und umgekehrt). Es würde sich zumindest auf europäischer Ebene anbieten, über ein gemeinsames Finanzierungsmodell nachzudenken.

Als Lösung wird hier eine zweigliedrige Konstruktion gewählt, die aus der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und einem *Forschungsstrukturfonds* besteht, der Elemente der Exzellenzinitiative aufgreift. Letzterer finanziert über Antragsverfahren langfristig Forschungsstrukturen, wie dies im Zuge der Exzellenzinitiative für die Graduate Schools und Exzellenzcluster und bei der DFG für die Sonderforschungsbereiche gilt. Denkbar ist eine Förderdauer von fünf Jahren, die maximal zweimal verlängert werden kann. Die DFG-Mittel sind weiterhin für die Programmförderung reser-

viert, während der *Forschungsstrukturfonds* gemäß seinem Namen Strukturen finanziert – und damit auch für die Fachhochschulen offen steht.

Mit diesen Eigenschaften gleicht die vorgeschlagene Doppellösung in wesentlichen Zügen schon existierenden Finanzierungsmechanismen. Das Modell wird dennoch vollständig aus der Anreizlogik heraus entwickelt und schließt sich damit dem bisherigen roten Faden des Steuerungsmodells an. Die starke Einbindung(smöglichkeit) in aktuelle Strukturen ist außerdem als Stärke des Modells anzusehen, da sich hier zeigt, dass es in Teilen aktuell schon realisiert ist und daher keine bloße, sozusagen realitätsfremde Idee darstellt. Zusätzlich bieten sich damit ganz konkrete Anknüpfungspunkte für die Umsetzung des hier vorgeschlagenen Hochschulfinanzierungsmodells. Und nicht zuletzt wird die Grundidee der Exzellenzinitiative zu einem systematischen Bestandteil eines Finanzierungsmodells.

Mittelherkunft

Auch die Mittel der gemeinschaftlichen Forschungsfinanzierung stammen nach der Modelllogik von allen Ländern und dem Bund. Die Höhe der Einzahlung sollte sich nach Möglichkeit an dem Nutzen orientieren, den die Akteure aus den Forschungsleistungen an Hochschulen ziehen. Da diese nicht oder nur sehr schwer zu erfassen ist, bietet sich als Näherungslösung eine am **Königsteiner Schlüssel** orientierte Einzahlung der Länder an. Der Königsteiner Schlüssel gibt die wirtschaftliche Leistungskraft eines Landes wieder, die auch davon abhängt, inwiefern Forschungsergebnisse verwertet werden. Hier wird von einer positiven Korrelation zwischen Forschungs- und Wirtschaftsleistungen ausgegangen, sodass der Königsteiner Schlüssel als hinreichender Indikator angesehen wird. Die Beteiligung des Bundes leitet sich aus der Verteilung der Steuererträge ab, sodass auf ihn dann etwa die Hälfte entfallen müsste. Auch dies entspricht in großen Teilen der bisherigen Praxis, da die DFG zu 58% aus Bundesmitteln und zu 42% aus Landesmitteln verteilt nach Königsteiner Schlüssel finanziert wird.

Mittelverteilung

Die DFG führt ihre Arbeit in der bisherigen Form – ggf. aufgestockt mit zusätzlichen Mitteln – fort. Bei den aus dem *Forschungsstrukturfonds* finanzierten Strukturen soll ebenfalls Wert auf die **Grundlagenforschung** gelegt werden, deren Verwertung nicht direkt lokalisierbar ist. Generell ist die Konstruktion aber auch offen gegenüber einer Ausweitung auf eher anwendungsorientierte Forschungsfelder, sodass auch die Fachhochschulen an dem Fonds partizipieren können. Die Verteilung der Fondsmittel erfolgt über Anträge. Antragsberechtigt ist jede anerkannte Hochschule.¹⁸ Die Last des Antragsschreibens in den Hochschulen wird durch eine lange Förderdauer von beispielsweise fünf Jahren (mit maximal zwei ebenfalls fünfjährigen Anschlussförderperioden) reduziert. Die bisherige Exzellenzinitiative ließe sich als ein besonderer Teil in den Forschungsstrukturfonds integrieren.

¹⁸ Um die überkommene ‚Versäulung‘ der Forschungslandschaft zu überwinden, empfiehlt es sich auch, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen als Antragberechtigte in das Modell zu integrieren. Dies gilt besonders für übergreifende Forschungscluster, wie sie in der zweiten Linie der Exzellenzinitiative gefördert werden.

2.5. Quantitäten – zwei Skizzen

Eine aufkommensneutrale Skizze

Im Jahr 2003 wurden etwa 20 Mrd. Euro von Bund und Ländern für die Hochschulen ausgegeben (destatis 2006, Tabelle 1.4.1.). 18,2 Mrd. € entfielen auf die Länder und 1,8 Mrd. € auf den Bund. Da in den zugrunde liegenden Zahlen die Liegenschaften und Beamtenpensionen nicht voll erfasst sind, liegen die tatsächlichen Ausgaben noch höher. An dieser Stelle soll jedoch aus Gründen der Einfachheit hiervon abgesehen werden. Bei der Implementierung des Modells könnte direkt auf die Unterfinanzierung der Hochschulen reagiert und ein größerer Gesamtbetrag als 20 Mrd. € bereit gestellt werden. Angesichts politischer Hemmnisse ist jedoch auch eine etwa aufkommensneutrale Neustrukturierung der Hochschulfinanzierung denkbar, die durch die entstehende Dynamik dennoch sukzessive zur Überwindung der Unterfinanzierung führen dürfte.

Im neuen Modell würde dann die Sitzlandfinanzierung auf zirka 11,5 Mrd. € reduziert werden. Zusätzlich zahlten die Länder 5 Mrd. € in den Lehrpool ein. Die Anteile an *Forschungsstrukturfonds* und DFG machten je 0,75 Mrd. € aus. Damit kämen die Länder auf einen Beitrag von zirka 18 Mrd. €, also etwa den gleichen Betrag wie 2003. Der Bund unterstützte den Lehrpool mit 1,5 Milliarden. Der gleiche Betrag flöse zur Hälfte je in die DFG und den *Forschungsstrukturfonds*, beide sind damit hälftig durch Bund und Länder finanziert. Damit erhöhte sich sein Beitrag auf 3 Mrd. €. Insgesamt käme etwas mehr als 2003 zusammen, nämlich 21 Mrd. €. Dabei sind aber noch nicht weitere Programme des Bundes berücksichtigt, sodass sein Engagement insgesamt noch höher ausfiele.

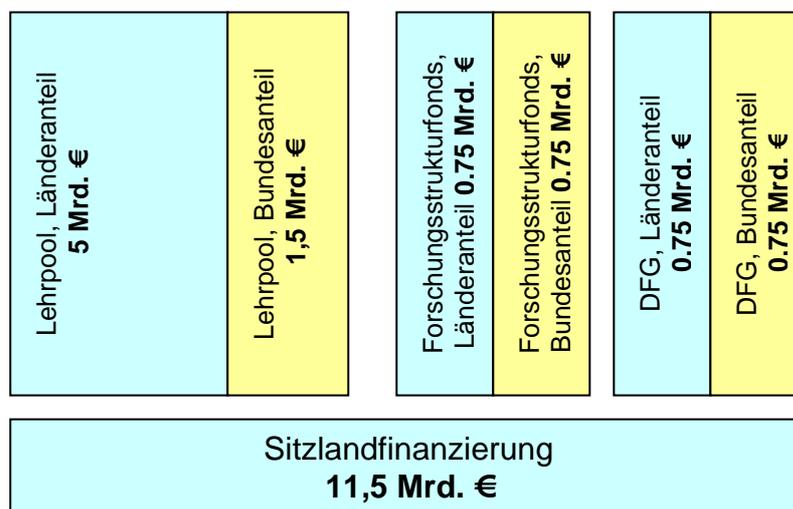


Abb. 4: Finanzielle Beteiligung von Bund und Ländern bei der ungefähr aufkommensneutralen Lösung (21 Mrd. €)

Das erhöhte Engagement des Bundes an den Pools ist auf jeden Fall erforderlich, um die Länder zu motivieren, sich an dieser Lösung zu beteiligen. Gemäß der Logik des Finanzierungsmodells werden die Länder in einem nächsten Schritt um die Poolmittel konkurrieren und von selbst die Sitzlandfinanzierung erhöhen, sodass eine Dynamik entsteht, die deutlich mehr Mittel in das Hochschulsystem fließen lässt.

Eine ehrgeizige Skizze

Die im Jahr 2003 von Bund und Ländern für die Hochschulen ausgegebenen 20 Mrd. € entsprechen der OECD-Zahl von 11.600 US-\$ je Studierenden. Die Schweiz kommt – allein durch die öffentlichen Aufwendungen auf 25.900 US-\$. Dies entspricht etwa 230% des deutschen Wertes. Wollte Deutschland also auf das Niveau der Schweiz kommen, müsste es statt 20 Mrd. € jährlich über 40 Mrd. € ausgeben. Es versteht sich von selbst, dass dieser Wert nicht ad hoc erreicht werden kann. Außerdem kann man davon ausgehen, dass die Differenz zur Schweiz aufgrund von statistischen Abweichungen etwas zu hoch veranschlagt ist (Nichtberücksichtigung von Liegenschaften und Beamtenpensionen in der öffentlichen deutschen Statistik). Setzen wir uns aber das ehrgeizige Ziel bei der Einführung von AktiHF, diesen komparativen Nachteil in der Finanzierung zumindest zu halbieren, so müssten mindestens 30 Mrd. Euro ausgegeben werden, also ein Plus von 10 Mrd. € gegenüber 2003.

Für AktiHF könnte dies bedeuten, dass die Länder 15,5 Mrd. € für die Sitzlandfinanzierung aufwenden, zusätzlich unterstützen sie den Lehrpool mit 6 Mrd. € und die beiden Forschungsfonds mit insgesamt 1,5 Mrd. € (je 0,75 Mrd. €). Damit käme der Länderanteil auf insgesamt 23 Mrd. €, ein Plus von fast 5 Mrd. € gegenüber 2003. Der Bund beteiligt sich am Lehrpool mit 4 Mrd. € und den Forschungsfonds mit insgesamt 3 Mrd. € (je 1,5 Mrd. €). Sein Anteil erhöhte sich damit auf 7 Mrd. € und damit um mindestens 6 Mrd. €

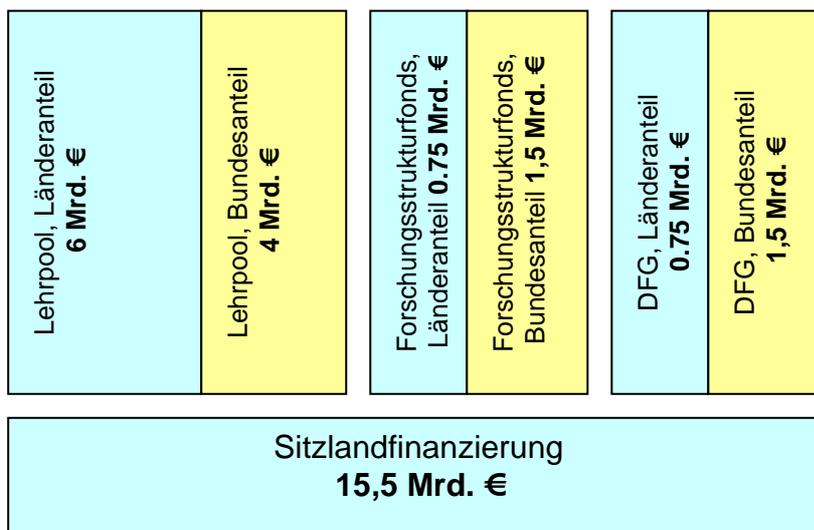


Abb. 5: Finanzielle Beteiligung von Bund und Ländern bei einem ehrgeizigen Lösungsansatz (30 Mrd. €)

Auch bei dieser Lösung greift gemäß der Logik von AktiHF die Optimierung des Anreizschemas und damit der dynamische Wettbewerb in der Hochschulfinanzierung, der zu einer weiteren Erhöhung der Ausgaben führen sollte. Beide Realisierungsansätze würden also zu einem höheren Finanzierungsniveau der deutschen Hochschulen führen, was zur Sicherung unseres Wohlstands und zur Behauptung unseres Hochschulsystems im internationalen Wettbewerb dringend geboten ist. Eine langsamere Anhebung des Niveaus würde eben auch erst später die Früchte dieser ‚Investitionen in die höhere Bildung‘ erbringen. Ob wir uns das angesichts der Heraus-

forderungen des demographischen Wandels und der Globalisierung leisten können, muss an anderer Stelle erörtert werden.

2.6. Administration von AktiHF

Die drei länderübergreifenden Elemente des **AktiHF-Modells** bedeuten zunächst zusätzlichen administrativen Aufwand. Um hier maximale Synergie-Effekte zu nutzen, empfiehlt sich eine einzelne Geschäftsstelle zur Verwaltung der Mittel. Eine Möglichkeit wäre, ähnlich wie schon erfolgreich bei der Exzellenzinitiative geschehen, die Koordination bei der DFG anzusiedeln. Hier findet sich schon Know-How in großem Umfang, und es müssten nicht eigens neue Strukturen aufgebaut werden. Aus der *Deutschen Forschungsgemeinschaft* würde eine Einrichtung, die sowohl für Forschung als auch für Lehre zuständig ist. Innerhalb des Forschungsbereichs würde die DFG dann neben dem *Forschungsstrukturfonds* als Forschungsprogrammfonds eine zweite Säule der länderübergreifenden Forschungsförderung verwalten. Mit dieser Gesamtlösung der Administration aller drei Säulen durch die DFG würde auch dem humboldtschen Gedanken der Einheit von Forschung und Lehre noch einmal in ganz anderer Hinsicht Rechnung getragen. Der Aufwand und die Aufgabenstellungen im Zusammenhang mit dem Lehrpool dürften begrenzt bleiben; letztlich geht es dabei um Berechnungen und die Abwicklung von Zahlungsströmen. Eine schlanke Organisation erscheint möglich.

2.7. Steuerungswirkungen von AktiHF

Hochschulebene

Innerhalb der verschiedenen Finanzierungskomponenten im neuen Modell kann jede Hochschule für sich eine passende Strategie und damit ihr eigenes Profil definieren, mittels deren sie im Wettbewerb agiert. Dieser Schritt bedarf klarer strategischer Entscheidungen innerhalb der Hochschulen.

Durch den hohen Anteil des Lehrpools steigt insgesamt die Stellung der Lehre in den Hochschulen. Verstärkt wird diese Neubewertung der Lehre zusätzlich durch die aktuell eingeführten Studienbeiträge, aber über den Pool sollen noch einmal deutlich mehr Zusatzgelder mobilisiert werden, als jetzt durch die Studienbeiträge zusätzlich in das Hochschulsystem fließen. Der quantitative und qualitative Ausbau der Hochschullehre sollte in einer besseren Betreuungsrelation für die Studierenden resultieren, wodurch aller Voraussicht nach auch die Schwund- und Abbrecherquoten reduziert werden. Das wäre nicht nur ein Gewinn für die betroffenen Studierenden, sondern auch für die Gesellschaft insgesamt.

Die gegenüber den meisten Landesmodellen der Mittelvergabe nochmals verstärkte Einführung einer Outputlogik und Nachfragesteuerung in der Mittelvergabe und die Verwendung von qualitativen Kontrollinstrumenten (Akkreditierung, Evaluation, Auditierung...) führt zu einer stärkeren Erfolgsorientierung in den Hochschulen, woran sich auch die internen Prozesse ausrichten werden.

Diese Steuerungswirkungen auf Hochschulebene, die über reine Finanzfragen hinaus die Hochschulen beeinflussen, verdeutlichen den Grundgedanken der **Aktivierenden Hochschul-Finanzierung**.

Landesebene

Es ist ein originäres Interesse der Länder, möglichst viele Finanzmittel in das eigene Land zu lenken. Dazu gehört die erfolgreiche Attrahierung von Studierenden und der damit verbundenen Kaufkraft, aber ebenso die erfolgreiche Einwerbung von Mitteln aus der länderübergreifenden Finanzierung von Forschung und Lehre, die ebenfalls zu einem gewissen Teil im Sitzland der Hochschule verausgabt werden und somit der landeseigenen Wirtschaft und dem jeweiligen Fiskus zugute kommt.

Zwar wird in dem Modell ein erhöhter Beitrag in den Lehrpool fällig, wenn mehr Akademiker im Land gehalten werden können, bzw. angeworben werden können, doch liegt der Betrag unter dem Vorteil, den das Land dadurch erhält. Der Beitrag zu DFG und Forschungsstrukturfonds richtet sich nach dem Königsteiner Schlüssel, d.h. zu zwei Dritteln nach dem tatsächlichen Steueraufkommen, wodurch ebenfalls keine falschen Anreize gesetzt werden.

Durch die Kombination aus einem festen Zuschuss in die gemeinschaftlichen Finanzierungspools und einer wettbewerblichen Ausschüttung haben die Länder einen starken Anreiz, zusätzliche (finanzielle) Anstrengungen zu unternehmen, möglichst viele Poolmittel ins eigene Land zu bekommen. Gemäß der Anreizlogik würden sie folglich ihre Landesfinanzierung erhöhen, um dadurch in eine bessere Position gegenüber den Wettbewerbern zu kommen. So entstünde eine Dynamik, die die Sitzlandfinanzierung ansteigen lässt. Im Rahmen der Exzellenzinitiative ist dieser Effekt schon jetzt zu beobachten (allerdings nur auf die Forschung fokussiert). Da die Grenzkosten durch die Poolzuweisungen gesunken sind bzw. die Grenzerträge gestiegen, wird die Summe aus Poolgeldern und Sitzlandfinanzierung höher sein als heute. Dadurch sollten mehr Gelder in Lehre und Forschung in Deutschland fließen, was wiederum die Zukunftsfähigkeit des Landes gerade im Hinblick auf den demographischen Wandel, die wissensbasierte Gesellschaft und den globalen Wettbewerb sichert. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass die Unterfinanzierung des deutschen Hochschulsystems auch damit zu tun hat, dass die Anreize im jetzigen Finanzierungssystem ungünstig gesetzt sind. Die vorgeschlagene Änderung könnte eine Dynamik entfalten, wie sie in anderen Ländern beobachtet werden kann und die auch in Deutschland die Chance steigen lässt, dass in unserem föderalen System eine höhere Motivation zugunsten des Ausbaus der Wissenschaft und der höheren Bildung entstehen wird.

Neben dem finanziellen Wettbewerb der Länder entsteht aber auch einen Wettbewerb um die besten Rahmenbedingungen für Hochschulen in Deutschland. Hier erfasst das Finanzierungsmodell nichtfinanzielle Bereiche - wie beispielsweise die Landeshochschulgesetzgebung.

Sowohl der finanzielle als auch der konzeptionelle Wettbewerb stellen gute Rahmenbedingungen dar für einen Föderalstaat, der das Studienanfängerhoch und die daraus entstehenden Herausforderungen insgesamt bewältigen will. Die Veränderung der Studiennachfrage stellt ein länderübergreifendes Problem dar, für das mittels des länderübergreifenden Finanzierungssystems eine koordinierte Antwort geboten wird: Die Attrahierung von Studienanfängern und Studierenden aus den westlichen Bundesländern wird in den neuen Bundesländern finanziell honoriert, wodurch der Druck auf die Hochschulen in den alten Bundesländern zu Teilen abnimmt. Die neue Anreizsetzung und der Wettbewerb um länderübergreifend vergebene Mittel können zu einem dynamischen Anstieg der Sitzlandfinanzierung führen. So könnte es gelingen,

(in den westdeutschen Bundesländern) die doppelte Herausforderung aus struktureller Unterfinanzierung bei steigender Studiennachfrage zu meistern. Schließlich offeriert das Finanzierungssystem besonders durch den Lehrpool eine neue Flexibilität im Umgang mit exogenen Veränderungen wie sie der mittel- und langfristige demographische Wandel darstellt.

Diese Ausführungen sollen verdeutlichen, dass eine volkswirtschaftlich sinnvolle Dynamik durch die Wahl einer richtigen Hochschulfinanzierung aktiviert werden kann.

3. Literaturverzeichnis

17. Sozialerhebung (2004): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003.
http://www.studentenwerke.de/se/2004/Hauptbericht_so_17.pdf, Zugriff am 30.11.2006.
- Bauer, Elisabeth-Maria (1997): Die Hochschule als Wirtschaftsfaktor - Eine systemorientierte und empirische Analyse universitätsbedingter Beschäftigungs-, Einkommens- und Informationseffekte - dargestellt am Beispiel der Ludwig-Maximilians-Universität München.
- Bergheim, Stefan (2005): Humankapital wichtigster Wachstumstreiber. Erfolgsmodelle für 2020. Deutsche Bank Research, Juni 2005.
- Berthold, Christian; Gabriel, Gösta; Meyer, Helga; von Stuckrad, Thimo (2007): Fächerspezifische Kostenstrukturen für Studienplätze nach Bundesländern – Materialien zum Studierendenhoch.
http://www.che.de/downloads/CHE_Kostenstrukturen-Studierendenhoch_AP82.pdf, Zugriff am 23.03.2007.
- BLK (2002): Gemeinsame Forschungsförderung des Bundes und der Länder auf der Grundlage der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung – Finanzströme im Jahre 2002.
- Blume, Lorenz; Fromm, Oliver (2000): Wissenstransfer zwischen Universitäten und regionaler Wirtschaft – Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Universität Gesamthochschule Kassel. IN: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 69, S. 109 - 123.
- BMF (2007): Monatsbericht des BMF Juni 2007 – Statistiken und Dokumentationen.
http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/nn_3380/DE/Aktuelles/Monat_sbe-richt_des_BMF/2007/06/070619agmb013,templateld=raw,property=publicationFile.pdf, Zugriff am 20.08.2007.
- Buch, Florian; Handel, Kai; Hener, Yorck; Ziegele, Frank (2006): Stellungnahme zu den Eckpunkten für die Novellierung des Sächsischen Hochschulgesetzes vom 10.05.2005.
http://www.che.de/downloads/KommentarSachsen_AP72.pdf, Zugriff am 11.05.2007.
- Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Artikel 91 b des Grundgesetzes (Forschungsförderung) über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen
<http://www.wissenschaftsrat.de/texte/BLK-ExIni.pdf>, Zugriff am 11.05.2007.
- Burckhardt, Anke; Schomburg, Harald; Teichler, Ulrich (Hg.) (2000): Hochschulstudium und Beruf. Ergebnisse von Absolventenstudien. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft.

- Clark, Burton (2001): The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement. IN: *Higher Education Management*, 13 (2) 2001, S. 9 - 24.
- Destatis (2006): Bildung und Kultur – hochschulstatistische monetäre Kennzahlen 2004. Fachserie 11. Reihe 4.3.
- Eckwertepapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des vorgesehenen bildungspolitischen Spitzengesprächs 1993 (1992).
- Gabriel, Gösta; von Stuckrad, Thimo (2007, im Erscheinen): Die Zukunft vor den Toren – Aktualisierte Berechnungen der Studienanfängerzahlen bis 2020.
- Hennings, Mareike (2006): Indikator im Blickpunkt: Das Teilzeitstudium. http://www.che.de/downloads/Indikator_Teilzeitstudium.pdf, Zugriff am 30.03.2007.
- HIS (2005): Studienanfänger in den Wintersemestern 2003/04 und 2004/05 – Wege zum Studium, Studien- und Hochschulwahl, Situation bei Studienbeginn.
- HRK (2007): HRK-Präsidentin appelliert an Verantwortung der Länder im Bologna-Prozess – Experten diskutieren auf einem gemeinsamen Symposium von BMBF und KMK. Pressemitteilung vom 18. Januar 2007. http://www.hrk.de/de/presse/95_3615.php, Zugriff am 30.03.2007.
- Jaeger, Michael; Leszczensky, Michael; Orr, Dominic; Schwarzenberger, Astrid (2005): Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten – Ergebnis einer bundesweiten Befragung. http://www.his.de/pdf/pub_kia/kia200513.pdf, Zugriff am 10.08.2007.
- Konegen-Grenier, Christiane; Plünnecke, Axel; Tröger, Michael (2006): Gutachten-Hochschulfinanzierung. Im Auftrag der Credit Suisse und des Bundesverbandes der Deutschen Industrie. http://www.iwkoeln.de/data/pdf/content/pma_041206_nachfrageorientierte_hochschulfinanzierung_gutachten.pdf, Zugriff am 12.04.2007.
- Kuhlmann, Stefan; Heinze, Thomas (2003): Information zur Forschungsevaluation in Deutschland – Erzeuger und Bedarf. Gutachten für die Geschäftsstelle der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Fraunhofer ISI Discussion Papers Nr.3/2003. http://www.isi.fraunhofer.de/p/Downloads/Microsoft%20Word%20-%20discussion_03_SK_TH.pdf, Zugriff am 12.04.2007.
- Leszczensky, Michael; Orr, Dominic (2004): Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelvergabe – Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern. http://www.his.de/pdf/pub_kia/kia200402.pdf, Zugriff am 10.08.2007.

- Leusing, Britta (2007): Hochschulen als Standortfaktor – Eine empirische Analyse der regionalökonomischen Effekte der Universität Flensburg. Universität Flensburg, Discussion Paper Nr. 15. http://www.iim.uni-flens-burg.de/cms/upload/discussionpapers/15_Leusing_HochschulenStandortFaktor.pdf, Zugriff am 20.5.2007.
- Müller-Böling, Detlef; Erhardt, Manfred (1999): InvestiF und GefoS Modelle der individuellen und institutionellen Bildungsfinanzierung im Hochschulbereich. http://www.che.de/downloads/inv_u_gefos.pdf, Zugriff am 18.01.2007.
- OECD (2006): Bildung auf einen Blick. Paris.
- OECD (2007): Bildung auf einen Blick. Paris.
- Rheinland-Pfalz (2005): Regionalwirtschaftliche Wirkungen der Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Rheinland-Pfalz – Langfassung. http://www.mbwjk.rlp.de/fileadmin/Dateien/Downloads/Wissenschaft/wirkung_forschung_lang.pdf, Zugriff am 13.06.2007.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/3, Wiesbaden 2003
- SUK Info 2/07.
- SUK Info 3/07. http://www.cus.ch/wDeutsch/publikationen/sukinfo/SUK-INFO_3-07.pdf, Zugriff am 14.08.2007.
- von Stuckrad, Thimo; Witte, Johanna (2007): Kapazitätsplanung in gestuften Studienstrukturen – Vergleichende Analyse des Vorgehens in 16 Bundesländern. http://www.che.de/downloads/Kapazitaetsplanung_in_gestuften_Studienstrukturen_AP89.pdf, Zugriff am 14.06.2007.
- Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 (2007). http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C38317268_L20.pdf, Zugriff am 02.09.2007.
- Ziegele, Frank (2002): Reformbedarf bei der Hochschulfinanzierung - Grundlage für Ansätze zur Nachfragesteuerung, in: Dohmen, D., Cleuvers, B.A. (Hrsg.): Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung, Bielefeld, 2002, S. 192 - 199

ISSN 1862-7188
ISBN 978-3-939589-58-7