

Instabile Lage

Universitäten inzwischen zu 50 Prozent aus temporären Mitteln finanziert

| DIETER DOHMEN | LENA WROBEL | **Wie haben sich die Ausgaben und Einnahmen von Universitäten seit 1995 entwickelt und welche Effekte lassen sich hinsichtlich zentraler Indikatoren beobachten? Diesen Fragen ging das FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie im Auftrag des Deutschen Hochschulverbands nach. Der folgende Beitrag gibt zentrale Ergebnisse der Studie wieder.**

Die deutschen Hochschulen haben sich zwischen 1995 und 2015 zum Teil sehr dynamisch entwickelt: die Zahl der Studierenden ist von 1,85 auf 2,75 Mio. angestiegen, die Zahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger seit 2005 um 50 Prozent. Bezogen auf die Universitäten ist der Anstieg zwar geringer, aber immer noch erheblich. Gleichzeitig hat sich die Zahl der Professorinnen und Professoren sowie der wissenschaftlich-künstlerischen Beschäftigten weniger stark erhöht. Auch hier entfällt das Wachstum vor allem auf die letzten zehn Jahre - bei unterschiedlichen Entwicklungen in Ost- und Westdeutschland. Wuchsen die ostdeutschen Universitäten vor allem zwischen 1995

und 2005, war dies bei den westdeutschen vor allem seit 2007 der Fall.

Zwischen den 16 Ländern zeigen sich beträchtliche Unterschiede in der Entwicklung: Im Grundsatz verzeichnen die ostdeutschen Universitäten in

»Die Universitäten haben ihren Publikationsoutput in den vergangenen Jahrzehnten um durchschnittlich 70 Prozent erhöht.«

der ersten Hälfte des Betrachtungszeitraums einen Zuwachs, während die westdeutschen Länder, von wenigen Ausnahmen abgesehen, eher stagnierten oder sogar sinkende Zahlen ausweisen. Demgegenüber wuchsen die westdeutschen Länder in der zweiten Hälfte stärker und die ostdeutschen Länder stagnierten entweder (Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) oder wuchsen nur leicht, Sachsen (+5 Prozent) und Sachsen-Anhalt (+10 Prozent). Der Anstieg in Brandenburg (+28 Prozent) ist strukturell bedingt.

Bei den Professuren zeigt sich in der ersten Hälfte des Betrachtungszeitraums für die meisten Länder eine Stagnation bzw. ein Rückgang der Zahlen, insbesondere zwischen 2002/2003 und 2005/2006; lediglich Hamburg und Bremen weisen zunehmende Zahlen auf. In der zweiten Hälfte steigen in den meisten Ländern die Professorenzahlen moderat um bis zu etwa 15 Prozent (lediglich in Brandenburg zeigt

sich aus strukturellen Gründen ein etwas größeres Wachstum). In Bremen ist die Professorenzahl leicht rückläufig und in den ostdeutschen Ländern stagniert sie. Zu beachten ist dabei allerdings auch, dass in der Entwicklung der Professorenzahlen die Juniorprofessuren enthalten sind.

Entwicklung des Publikationsoutputs

Die Universitäten haben ihren Publikationsoutput in den vergangenen Jahrzehnten um durchschnittlich 70 Prozent erhöht - bei einer Schwankungsbreite zwischen 25 (Schleswig-Holstein) und 117 Prozent (Bremen). Mit Blick auf die unterschiedliche Personalausstattung und -entwicklung sowie die ungleiche Aufgabenverteilung ist eine Betrachtung der Relation von Publikationen je Wissenschaftler der geeignetere Indikator.

Bei den Universitäten haben sich die in WoS erfassten Publikationen zwischen 2001 und 2014 von 0,3 (Brandenburg) bis 0,67 (Baden-Württemberg) Publikationen je Wissenschaftler auf 0,62 (Brandenburg) bis 1,12 (Bremen) erhöht. Dies entspricht einer durchschnittlichen Steigerung um 50 Prozent, bei einer Varianz von 13 (Schleswig-Holstein) bis 80 Prozent (Sachsen). In der Tendenz ist die Steigerungsrate umso höher, je geringer das Ausgangsniveau ist.

Entwicklung der Ausgaben

In den Universitäten sind sowohl die Personal- und laufenden Sachausgaben als auch die Investitionsausgaben insgesamt beträchtlich angestiegen. Bundesweit zeigt sich ein Anstieg der Personal-

AUTOREN



Dr. Dieter Dohmen ist Direktor des FiBS Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie Berlin.



Lena Wrobel ist Mitarbeiterin am FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie.

ausgaben von 13,8 auf 24,9 Mrd. Euro (+81 Prozent) und der Sachausgaben von 6,4 auf 15,0 Mrd. Euro (135 Prozent). Die letztgenannten Beträge setzen sich insbesondere aus sächlichen Verwaltungsausgaben und Unterhaltsausgaben für Grundstücke und Gebäude sowie Mieten und Pachtzahlungen zusammen. In allen Fällen ist das Wachstum in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums größer als in der ersten.

Während sich die Personal- und laufenden Sachausgaben in den meisten Ländern ziemlich kontinuierlich entwickelt haben, sind die Investitionsausgaben auf Länderebene beträchtlichen Schwankungen unterworfen, auch wenn sich bei einer bundesweiten Betrachtung vor allem zwischen 1995 und 2011 eine nahezu konstante bzw. kontinuierliche Entwicklung identifizieren lässt.

Vergleicht man die Entwicklung der Personal- und laufenden Sachausgaben miteinander, so zeigt sich ein interessanter Gegensatz: Mit Ausnahme von Hessen wuchsen die laufenden Sachausgaben in allen Bundesländern zwischen 1995 und 2005 stärker als die Personalausgaben; seit 2005 wachsen die Personalausgaben fast ausnahmslos stärker als die laufenden Sachausgaben. Trotz dieser Gegenläufigkeit zeigt sich bei der Analyse der Ausgabenverteilung in den Ländern überwiegend ein stärkerer Anstieg der Sachausgaben gegenüber den Personalausgaben. Davon ausgehend, dass nicht überwiegend unterschiedliche Preissteigerungsraten bei den Personal- bzw. den Sachausgaben dafür maßgeblich sind, dürfte ein Zusammenspiel mehrerer Effekte dafür verantwortlich sein:

- Ein zunehmender Teil des Personalbedarfs, insbesondere für Lehraufgaben, wird über temporär eingestelltes und im Rahmen der Sachkosten finanziertes Personal gedeckt;
- Die Umstellung der Vergütung von der C- auf die prinzipiell niedrigere W-Besoldung hat zu geringeren Personalkosten geführt bzw. deren Anstieg abgeschwächt;
- Bei den wissenschaftlichen Kräften wurde unbefristetes oder längerfristig beschäftigtes Personal abgebaut und durch überwiegend jüngere, beruflich unerfahrenere, kostengünstigere Personen ersetzt.

Entwicklung der Einnahmen (ohne Landeszuschüsse)

Die Einnahmen der Universitäten sind zwischen 1995 und 2015 beträchtlich

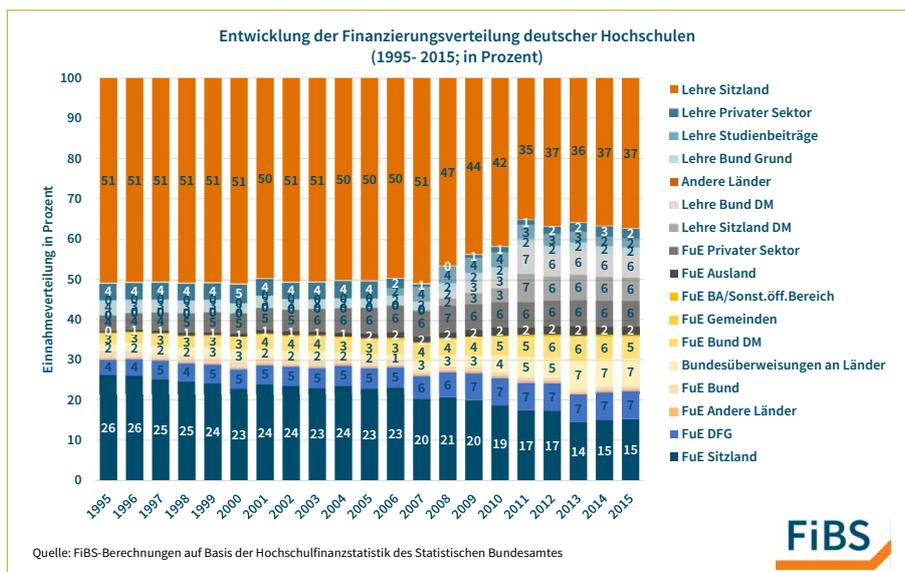


Abbildung 1: Entwicklung der Verteilung der Hochschuleinnahmen in Deutschland nach Aufgabenbereich und Finanzierungsquellen unter Berücksichtigung der faktischen Drittmittelfinanzierung durch Bund und Länder (1995-2015)

gestiegen, dies gilt sowohl für Verwaltungseinnahmen und (öffentliche bzw. private) Drittmittel als auch für Mittel von Bund und Ländern. In der Summe zeigt sich ein Anstieg der Einnahmen von 9,7 Mrd. Euro (1995) über 14,2 Mrd. Euro (2005) (+47 Prozent) auf 24,6 Mrd. Euro (2015) (+73 Prozent gegenüber 2005). Das Einnahmenwachstum über den Gesamtzeitraum beträgt 154 Prozent.

Die Verwaltungseinnahmen sind – unter Einbeziehung der Studienbeiträge, die seit 2006 gesondert erfasst werden – um 132 Prozent von 7,4 Mrd. Euro (1995) über 10,0 Mrd. Euro (2005) (+33 Prozent) auf 17,4 Mrd. Euro

(2015) (+75 Prozent gegenüber 2005) gestiegen. Die Studienbeitragseinnahmen wuchsen zwischen 2006 und 2008 von 227 Mio. auf 780 Mio. Euro (+234 Prozent), sanken jedoch ab 2009 wieder leicht (2011: 710 Mio. Euro) und dann stärker (2015: 370 Mio. Euro). Auffallend ist die unterschiedliche Entwicklung in den Ländern, die stark von der Rolle privater Universitäten beeinflusst wird.

Die öffentlichen Drittmittel haben sich mit einem Anstieg von 595 Mio. Euro im Jahr 1995 auf 1,9 Mrd. Euro (2015) mehr als verdreifacht. Für die erste Hälfte zeigt sich ein Wachstum von 44 Prozent und für die zweite

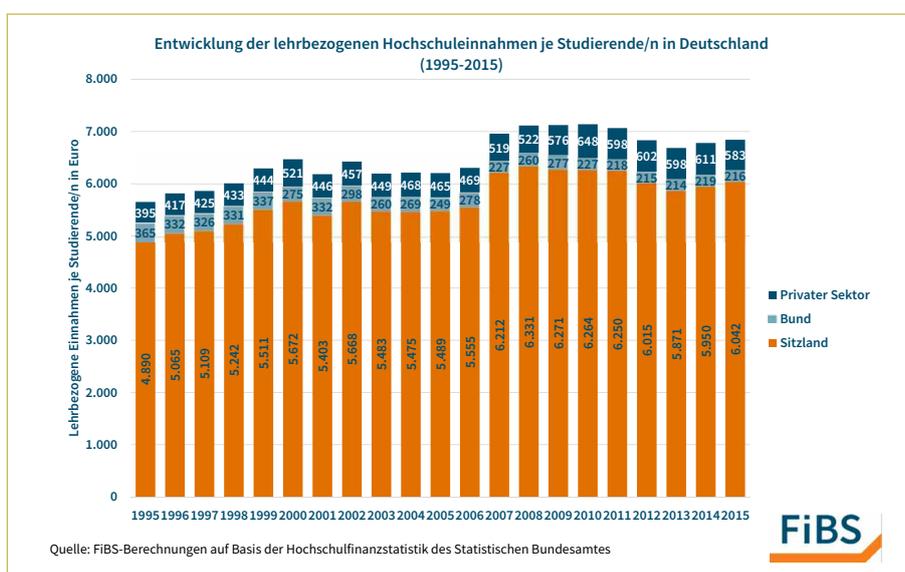


Abbildung 2: Entwicklung der lehrbezogenen Hochschuleinnahmen je Studierenden in Deutschland (1995-2015)

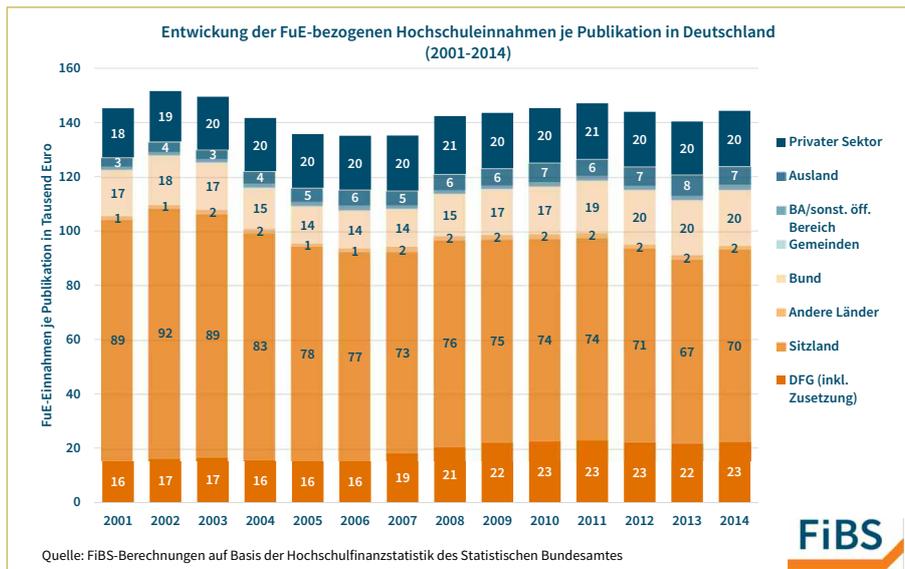


Abbildung 3: Entwicklung der FuE-bezogenen Hochschuleinnahmen je Publikation in Deutschland (2001-2015)

Hälfte von 120 Prozent (bezogen auf den Wert im Jahr 2005). Demgegenüber ist das Niveau wie auch der Anstieg der Drittmiteinnahmen von privaten Finanziers mit einem Ausgangsbetrag von 1,3 Mrd. Euro und einem Zuwachs von 102 Prozent in der ersten und 90 Prozent in der zweiten Hälfte deutlich höher. Die Universitäten erhielten im Jahr 2015 fast 5,0 Mrd. Euro, das ist fast eine Vervielfachung zu 1995. Allerdings ist die Zuordnung zu privaten bzw. öffentlichen Drittmitteln etwas irritierend, da die Deutsche Forschungsgemeinschaft wie auch die Europäische Union zu den privaten Finanziers gezählt werden. Würde man diese zu den öffentlichen Finanziers zählen, dann würden sich die Werte und die Entwicklung ungefähr umkehren.

Setzt man die hier erfassten Einnahmen – ohne die Länderzuschüsse – in Beziehung zu den Ausgaben der Universitäten, dann hat sich der Anteil der („offiziellen“) Einnahmen von 43 auf 56 Prozent erhöht, allerdings einschließlich der Einnahmen und Ausgaben für die Krankenbehandlung. Geht man jedoch davon aus, dass die Krankenbehandlung im Grundsatz kostendeckend erfolgt, hat sich der Grundfinanzierungsanteil ebenfalls von 56 auf 44 Prozent verringert. Mit anderen Worten: Der Anstieg der Hochschulfinanzierung durch die Länder ist deutlich schwächer als das Wachstum der Ausgaben bzw. der Dritt- und anderen temporären Mittel.

In den Ländern stellt sich die Entwicklung der Verwaltungs-, Studienbei-

trags- bzw. Drittmiteinnahmen sehr unterschiedlich dar und ist hinsichtlich der Höhe bzw. des Anteils der Verwaltungseinnahmen dabei auch von der Bedeutung der Universitätskliniken bzw. der Krankenbehandlung abhängig. So haben Länder wie Brandenburg und Bremen ausgesprochen geringe Einnahmen, die sich im Bereich einstelliger Millionenbeträge bewegen und ganz überwiegend aus Drittmitteln stammen. Hingegen machen die Verwaltungseinnahmen in Ländern, in denen die Universitätskliniken einen vergleichsweise großen Anteil des Hochschulsystems ausmachen – wie beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern – bis zu 90 Prozent der Universitätseinnahmen aus. Dementsprechend geringer ist dann der Anteil der Drittmittel und ggf. Studienbeiträge sowie auch die Rolle der unterschiedlichen Finanzierungsquellen. Da das Statistische Bundesamt in einer anderen Datenaufbereitung die Krankenbehandlung separat ausweist, können die Finanzierungsquellen für Lehre und Forschung differenziert herausgearbeitet werden, jedoch die Universitäten nicht gesondert betrachtet werden.

Hochschulfinanzierung für Lehre und Forschung

In einer weiteren Analyse können die Einnahmequellen nach Forschung und Lehre differenziert und die Krankenbehandlung ausgeklammert werden, dafür ist keine Unterscheidung nach Universitäten und Fachhochschulen möglich. Dabei zeigt sich, dass sich die Finanzierungssituation recht stark zugunsten

der Drittmittel sowie der Forschung verändert hat. Entfielen 1995 noch bundesweit 59 Prozent der Mittel auf die Lehre, waren es 2015 noch 53 Prozent, obwohl die Zahl der Studierenden um fast 40 Prozent gewachsen ist. Ursächlich für diese noch vergleichsweise moderate Verschiebung der Mittel zwischen Lehre und Forschung ist der Bedeutungsrückgang der forschungsbezogenen Landesmittel (-4 Prozentpunkte), während sich der Finanzierungsanteil der anderen Forschungsförderer um fast zehn Punkte erhöht hat. Dies gilt auch für die meisten Länder, wengleich die Größenordnung der Verschiebung erheblich variiert.

Auch in den meisten Ländern lässt sich eine stärkere Forschungsorientierung als noch vor 10 oder 20 Jahren beobachten, wengleich die Größenordnung der Verschiebung erheblich variiert. So schwankte der auf die forschungsbezogene Anteil der Finanzmittel im Jahr 1995 abgesehen von Brandenburg (28 Prozent) zwischen 36 in Thüringen und 45 Prozent in Niedersachsen und im Jahr 2015 zwischen 43 Prozent in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und im Saarland und 48 Prozent in Berlin. Außerhalb dieser Eckwerte lagen im Jahr 2015 nur Sachsen mit einem Forschungsanteil von 52 Prozent und Hessen mit 38 Prozent. 2005 lagen die FuE-Koeffizienten „noch“ bei 39 und 46 Prozent, lediglich in Brandenburg und Sachsen-Anhalt waren die Werte noch etwas niedriger (35 bzw. 36 Prozent).

Bei diesen Forschungs- bzw. Lehrkoeffizienten spielt auch der FH-Anteil am Hochschulsystem eine nicht zu unterschätzende Rolle, da bei diesen der Lehranteil mit 85 Prozent und der Forschungsanteil mit 15 Prozent bewertet wird, d.h. je größer der FH-Anteil, desto stärker wird der Landeskoeffizient für die Lehre zugunsten der Lehre verschoben und umgekehrt.

Am stärksten zugunsten der Forschung verschoben haben sich die Einnahmen in Brandenburg und Sachsen mit ca. 14 Prozentpunkten. Dabei bezieht sich die Verschiebung in Brandenburg ansatzweise gleichmäßig auf beide Teilperioden, während sie in Sachsen zu drei Viertel auf die letzten zehn Jahre entfällt, mit einem Schwerpunkt auf den letzten fünf Jahren. Demgegenüber haben sich die Finanzmittel in Hessen, Niedersachsen und im Saarland sogar leicht um bis zu zwei Punkte zugunsten der Lehre entwickelt.

Auch in Bayern fällt die Entwicklung etwas zugunsten der Lehre aus, wenn lediglich die letzten zehn Jahre betrachtet werden.

In einem weiteren, zum Teil etwas explorativen Schritt lassen sich die Mittel, die der Bund an die Länder überweist, herausrechnen und von den Landesmitteln abziehen und somit genauer als Bundes- bzw. Landesmittel ausweisen. Dies gilt z.B. für die Mittel, die die Hochschulen im Rahmen des Hochschulpakts für zusätzliche Studierende erhalten.

Dies führt dazu, dass der Grundfinanzierungsanteil des Sitzlandes, der 1995 noch bei 77 Prozent und 2005 bei 73 Prozent lag, für das Jahr 2015 auf einen Wert von etwas über 50 Prozent gesunken ist (siehe Abbildung 1). Mit anderen Worten: Statt 23 bzw. 27 Prozent erhalten die Hochschulen nunmehr fast 50 Prozent ihrer Mittel über unterschiedliche Formen der Drittmittel- bzw. temporären Finanzierung. Innerhalb von nicht einmal zehn Jahren hat sich somit der Drittmittelanteil annähernd verdoppelt. Obwohl sich die Landesmittel um etwa 30 Prozent erhöht haben, kommen 70 Prozent des Wachstums der Hochschulfinanzien über gestiegene Drittmiteleinahmen an die Hochschulen. Während die Hochschulen für angewandte Wissenschaften einen etwas höheren Anteil bei den lehrbezogenen Drittmitteln, z.B. im Rahmen des Hochschulpaktes, erhalten, sind bei den Universitäten die Forschungsdrittmittel von besonders großer Bedeutung. Damit einher geht eine zunehmende Verkürzung der Planungshorizonte der Hochschulen sowie eine größere Schwankungsbreite der zur Verfügung stehenden Finanzmittel, wobei die Drittmittel vom Grundsatz her zweckgebunden und somit nur bedingt flexibel bzw. disponibel sind.

Entwicklung und Vergleich zentraler Indikatoren

Die Gesamt- wie lehrbezogenen Einnahmen der Hochschulen verliefen in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums auf einem höheren Niveau als in der ersten: lagen die Ausgabenwerte je Studierendem zwischen 1995 und 2006 bei maximal 11.200 Euro, lagen sie ab 2007 konstant bei über 12.000 Euro. Ursächlich dafür ist der

überproportionale Anstieg gleich mehrerer Finanzierungsquellen, insbesondere der Länderfinanzen, bedingt vor allem durch den Hochschulpakt. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei den Lehreinnahmen je Studierendem (siehe Abbildung 2), die im Bundesdurchschnitt von 5.650 Euro im Jahr 1995

»Die Ausgabenwerte je Studierendem lagen zwischen 1995 und 2006 bei max. 11.200 Euro und ab 2007 konstant bei über 12.000 Euro.«

sukzessive – allerdings mit temporären „Einbrüchen“ – um 26 Prozent auf bis zu 7.140 Euro in den Jahren 2009 bis 2011 angestiegen sind. Anschließend zeigt sich ein Rückgang auf bis zu 6.680 Euro (-6 Prozent).

Bei den Hochschulen belaufen sich die Beträge je Publikation meist auf 140.000 Euro bis 145.000 Euro, bei einer Schwankungsbreite von insgesamt 135.000 Euro bis 152.000 Euro, und sind somit relativ konstant. Diese weitgehende Konstanz der „Kosten“ je Publikation ist etwas überraschend und könnte bedeuten, dass der Publikationsanstieg letztlich durch zusätzliche

»Der Grundfinanzierungsanteil des Sitzlandes, der 1995 noch bei 77 Prozent lag, ist für das Jahr 2015 auf etwas über 50 Prozent gesunken.«

Finanzmittel „erkauft“ wurde. Mit anderen Worten: wenn zusätzliches Geld insbesondere in die Forschung fließt, ist ein höherer Publikationsoutput nicht wirklich überraschend, sondern möglicherweise eine logische Folge der forschungsbezogenen Finanzmittel. Die Überprüfung dieser These muss weiteren Arbeiten vorbehalten bleiben.

Weniger Planungssicherheit

Die voranstehenden Analysen zeigen, dass die Einnahmen und Ausgaben der Hochschulen in Deutschland deutlich angestiegen sind. Die Hochschulen finanzieren sich in einem zunehmenden Maße aus Dritt- und anderen temporären Mitteln. Unter Einbeziehung der Einnahmen und Ausgaben für die Krankenbehandlung in den Universitätskliniken kamen die Mittel der Universitäts-

ten bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts überwiegend aus den Landeshaushalten (56 gegenüber 44 Prozent), so sind es 2015 nur noch 44 zu 56 Prozent.

Klammert man die Krankenbehandlung aus und fokussiert die Hochschulfinanzierung für Lehre und Forschung, so hat sich die leistungsunabhängige Landesfinanzierung in den letzten zehn Jahren von 73 auf 50 Prozent reduziert. Dies geht zudem einher mit einer stärkeren (indirekten) Bundesfinanzierung. Abgesehen von einer begrenzten Erhöhung der Landesmittel von im Durchschnitt 30 Prozent ist die festzustellende Verdoppelung der Hochschulhaushalte insbesondere auf höhere Drittmiteleinahmen zurückzuführen. Dies führt dazu, dass für die Hochschulen eine größere Planungsunsicherheit besteht und sie zugleich einen zunehmenden Aufwand für die Drittmittelakquise betreiben müssen.

Für die kommenden Jahre und Jahrzehnte ist aufgrund der steigenden Studierneigung, aber auch wegen der steigenden Qualifikationsanforderungen des Arbeitsmarkts, mit hohen Studienanfänger- und Studierendenzahlen zu rechnen. Ausgehend von den derzeitigen 26.000 Euro je zusätzlichen Studienanfänger belaufen sich die jährlichen Mehrkosten für 100.000 zusätzliche Studienanfänger (über die Zahl von 345.000 Erstsemestern hinaus) auf 2,6 Mrd. Euro pro Jahr. Da das derzeitige Betreuungsverhältnis von Studierenden und Professoren bzw. wissenschaftlichen Mitarbeitern einer dauerhaft hochwertigen Qualität von Lehre und Forschung nicht zuträglich ist, besteht zudem ein erheblicher Einstellungsbedarf in den deutschen Hochschulen. Schließlich stellt sich angesichts des bereits bestehenden und sich höchstwahrscheinlich weiter verschärfenden Fachkräftemangels damit zugleich die Frage nach einer ausreichenden Sicherung des wissenschaftlichen Nachwuchses.