

Hochschulfinanzierung

Gestern, heute und morgen

| DIETER DOHMEN | **Die Hochschulen und damit auch die Hochschulfinanzierung haben sich in den letzten 30 bis 35 Jahren erheblich verändert. Dies gilt insbesondere für die Zeit seit 2005. Eine Zwischenbilanz aus ökonomischer Perspektive.**

In den beiden letzten Jahrzehnten des letzten Jahrhunderts führten ökonomisch motivierte Diskussionen zu einer kritischen Bewertung der Hochschulsysteme in vielen Ländern, sie wurden als eher wenig dynamisch und innovativ angesehen. Fehlende Leistungsanreize aufgrund einer recht starren, unflexiblen Vergütungsstruktur mit wenigen Leistungsanreizen, verbunden mit recht großen Freiheitsgraden, wurden als Hauptursache angesehen, warum Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu wenig publizierten, Forschungsergebnisse wenig innovativ waren, etc. In der Folge wurden neue Steuerungs- und Leistungsmechanismen sowie neue Vergütungsstrukturen entwickelt und umgesetzt, die intrinsische Motivation durch eine stärker extrinsisch ausgerichtete ersetzt und die Hochschulfinanzierung durch stärker wettbewerbsorientierte Vergabeverfahren in Richtung Drittmittel und Leistungsorientierung getrimmt. Als Ökonom habe ich viele dieser Diskussionen wohlwollend begleitet oder auch mit vorangetrieben; mittlerweile habe ich erhebliche Zwei-

fel, ob beziehungsweise inwieweit wir hier nicht von (partiell) falschen – oder zumindest verkürzten – Prämissen ausgegangen sind und es in der Sache übertrieben haben. Gleichzeitig bin ich der Auffassung, dass der veränderte Mindset dem Hochschulsystem gut getan hat und es heute ohne diese Veränderungen schlechter dastünde. Es stellt sich daher die Frage, ob und welche Weichen wir wie stellen müssen, damit das Hochschulsystem die Herausforderungen der Zukunft gut bewältigen kann.

Einnahmen der Hochschulen

In der Hochschulfinanzierung haben die skizzierten Entwicklungen dazu geführt, dass der Aufwuchs der Hochschuleinnahmen seit 2006 vor allem über verstärkte Dritt- bzw. temporäre Mittel erreicht wurde, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden. Die Hochschuleinnahmen in Deutschland sind – bezogen auf Lehre und Forschung und ohne die Krankenbehandlung – zwischen 1995 und 2020 von 17,9 Mrd. Euro auf 42,3 Mrd. Euro (+136 Prozent) gestiegen (siehe Abbildung). Deutlich wird dabei der vergleichsweise moderate Anstieg zwischen 1995 und 2005 auf 21,7 Mrd. Euro (+21 Prozent) und der seither deutlich stärkere Anstieg um 95 Prozent gegenüber dem Referenzwert des Jahres 2005.

Bei der Verschiebung von der Grundfinanzierung zu temporären Mitteln zeigt sich, dass sich der Anteil der Grundfinanzierung des Sitzlandes für Lehre bzw. Forschung und Entwicklung von 77 Prozent (1995) über 73 Prozent (2005) auf 52 Prozent (2015) verringert

hat. Das bedeutet, der Anteil temporärer Mittel hat sich binnen zehn Jahren fast verdoppelt, er beträgt nun fast die Hälfte der gesamten Hochschuleinnahmen. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich dies seither grundlegend verändert hat, eher ist unter Umständen anzunehmen, dass der Anteil temporärer Drittmittel weiter angestiegen ist – aber dies ist nur eine Vermutung beziehungsweise These. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein – allerdings meist geringer – Teil der Landesmittel nicht als allgemeine oder „leistungsunabhängige“ Zuweisungen geleistet wird, sondern als Teil der leistungsorientierten Mittelverteilung oder als Projekt- oder Programmförderung. Daher dürfte sich die Grundfinanzierung im Jahr 2015 auf höchstens 50 Prozent belaufen haben. Die restlichen knapp 50 Prozent kommen aus anderen Quellen und sind als mehr oder minder temporäre Mittel anzusehen, wobei die Abgrenzung nicht immer eindeutig ist.

Auswirkungen auf das wissenschaftliche Personal

Für die einzelnen Hochschulen bedeutet dies, dass ein immer geringerer Anteil des Haushalts längerfristig einigermaßen planbar und ein deutlich größer gewordener Anteil nur temporär gesichert ist. Daraus folgt zwangsläufig, dass ein zunehmend größer gewordener Anteil des wissenschaftlichen Personals nur noch befristet, für die Laufzeit der jeweiligen Drittmittelprojekte, eingestellt werden kann. Dies entspricht auch der Ende der 1990er Jahre deklarierten Maxime, dass der daraus resultierende Wettbewerb um Stellen zu Leistungs- bzw. Qualitätssteigerungen beim wissenschaftlichen Personal, insbesondere beim Mittelbau, führen werde und nur die besten Köpfe langfristig im System bleiben würden. Zum anderen bedeutet dies, dass für

AUTOR



Dr. Dieter Dohmen ist Inhaber und Direktor des FIBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie in Berlin sowie Geschäftsführender Gesellschafter der RILL Research Institute on Lifelong Learning gGmbH.

einen immer größer werdenden Teil des Budgets Anträge für Drittmittelprojekte bzw. Angebote für Auftragsforschung geschrieben werden müssen. Im Rahmen der Forschungsförderung folgt daraus ferner, dass Gutachterinnen und Gutachter eingesetzt werden müssen, die die Förderanträge bewerten müssen.

Dies führt jedoch dazu, dass Professorinnen, Professoren und das wissenschaftliche Personal nicht nur wegen der administrativen und Gremienarbeit in den Hochschulen, sondern auch wegen der (zunehmenden) Gutachter- und Kommissionstätigkeit weniger Zeit für ihre Kernaufgaben, Lehre und Forschung, zur Verfügung haben. Zusätzlich brauchen sie Zeit für die Begutachtung von eingereichten Papern in den refered journals, deren Zahl immer größer wird, da es sich quasi keine Zeitschrift mehr leisten kann, nicht zu dieser Kategorie zu gehören.

Wie dies dazu führen soll, dass Lehr- und Forschungsoutput und insbesondere deren Qualität hoch bleiben – oder gar steigen soll – ist nicht wirklich ersichtlich. Ökonomisch formuliert: Die Transaktionskosten des Hochschulsystems sind massiv angestiegen, und es ist höchst unwahrscheinlich, dass die dadurch abnehmende Zeit für Forschung und Entwicklung – die für die Lehre aufzuwendende Zeit ist (hypothetisch) durch das Lehrdeputat vorgegeben – zu qualitativ höherwertiger Forschung führt. Auch ist fraglich, wie eine hohe und gegebenenfalls wachsende Zahl an immer wieder neu eingestellten, gerade aus dem Studium kommenden Personen, die mehr oder weniger „bei null“ anfangen und erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ersetzen, die Qualität von Lehre und Forschung steigern soll.

Normative und analytisch unzureichend unterfütterte Falle

Gleichwohl braucht es ein dynamisches, leistungsstarkes und innovationsorientiertes Hochschulsystem – und die Strukturen in den 1990er Jahren waren dem nicht förderlich. Die hohen Transaktionskosten der Umstellung einer leistungsunabhängigen auf eine stark oder gar vollständig leistungsorientierte Finanzierung werden in der normativen ökonomischen Diskussion unzureichend berücksichtigt bzw. meist vernachlässigt. Daher werden die unterstellten beziehungsweise hypothetischen Effizienzgewinne deutlich überschätzt. Überschätzt wird auch die große Relevanz intrinsi-

cher Motivation für berufliches Engagement und Leistungsbereitschaft; entsprechend liegt auch dort der Fokus der ökonomischen Diskussion vor allem auf monetären Faktoren. Mit anderen Worten: Die Hochschulpolitik und mit ihr die Hochschulfinanzierung hat sich in eine normative und analytisch unzureichend unterfütterte Falle begeben. Die Rahmenbedingungen der Finanzierung und die Leistungsfähigkeit der bestehenden Strukturen sollten daher kritisch überprüft, das System in dieser Form hinterfragt und gegebenenfalls auf neue Füße gestellt werden.

Dies betrifft zum einen das Verhältnis zwischen Grundfinanzierung und Drittbeziehungsweise temporären Mitteln und zum anderen die Attraktivität der Hochschulen im Hinblick auf ihre Rolle als Arbeitgeber für wissenschaftliche Beschäftigte sowie Hochschulabsolventinnen und -absolventen. Beides hängt – zumindest teilweise – zusammen.

Probleme bei der Qualitätsmessung von Lehre und Forschung

Mit grundsätzlichen Überlegungen beginnend: Die Kernaufgaben der Hochschulen sind Forschung und Lehre, in der Medizin auch die Krankenbehandlung, auf die hier jedoch nicht weiter eingegangen wird – was auch für andere Aspekte gilt. Leistung in Forschung und Lehre kann an quantitativen und qualitativen Kriterien gemessen werden, wobei es für letztere kaum „allgemeingültige“ Indikatoren oder Kriterien gibt. Entsprechend sind auch die Parameter für die leistungsorientierte Mittelverteilung ganz überwiegend, wenn nicht gar ausschließlich quantitativ ausgerichtet. Die Nutzung qualitätsorientierter Indikatoren, wie zum Beispiel Publikationen in Spitzenjournals oder Häufigkeit der Zitationen, ist seltener. Wie auch beim Indikator der Absolventenquote in der Lehre kann man wahrscheinlich trefflich darüber streiten, ob diese Indikatoren geeignet sind oder nicht.

Dazu kommt, dass qualitativ hochwertige Forschung oder sehr gute Lehre von Fachrichtung zu Fachrichtung unterschiedlich zu bewerten sein dürfte – und in der Lehre zudem von den Kompetenzen und Motivationen der Studierenden abhängig ist. Deutlich wurde in der Analyse des FiBS zur leistungsorientierten Hochschulfinanzierung, dass die Drittmittelrelevanz und -reagibilität in den Ingenieur- und Naturwissenschaften deutlich stärker ausgeprägt war als in den Geistes- und Kulturwissenschaften,

Wissen ist Kopfsache



Wie wir denken, fühlen, handeln: Psychologen und Hirnforscher erklären in **Gehirn & Geist**, was in unseren Köpfen vorgeht. Lernen Sie sich von ganz neuen Seiten kennen!

Ab
12/2023
3-teilige Serie
»Alkohol«

Jetzt 3 Ausgaben von
Gehirn & Geist testen!
Für nur € 15,90 im Miniabo.

[Spektrum.de/aktion/gugabo](https://www.spektrum.de/aktion/gugabo)



in denen die Reagibilität der Lehrindikatoren ausgeprägter war. Politisch stand im Bereich der Lehre ohnehin die Erhöhung der Zahl an Studienanfängerinnen und -anfänger im Fokus - aufgrund der Umstellung auf G8, aber auch mit Blick auf den Fachkräftebedarf meines Erachtens unausweichlich.

Zusammenfassend stellt sich daher die Frage, ob es überhaupt einen Indikator gibt, der im Hinblick auf die Messung von Qualität von Forschung oder Lehre über jeden Zweifel erhaben ist – das „Richtige“, also Qualität (!), zu messen. Das gilt auch – und vielleicht sogar insbesondere – für den Indikator Drittmittel. Er ist antragsbasiert, das heißt auf seiner Basis wird Geld ausschließlich auf Basis von Anträgen vergeben. Der Antrag muss gut geschrieben sein, die „Antragslyrik“ muss von den Gutachtern für gut befunden werden. Ob daraus dann auch gute Forschung, mit guten Ergebnissen und hochwertigen Publikationen wird, ist nachrangig. Soweit ich das richtig erinnere, war die sogenannte Imboden-Kommission, die die erste Runde der Exzellenzinitiative evaluiert hat, nicht gerade voll des uneingeschränkten Lobes. Die Entscheidung über die Fortsetzung war aber im politisch-administrativen Raum bereits im Vorhinein getroffen worden.

Was die Wirksamkeit oder Qualitätsorientierung dieser Art von „Antragswettbewerb“ angeht, ist auch zu bedenken, dass die Gefahr besteht, dass die Anforderungen ins Unermessliche steigen – womit das Thema Transaktionskosten weiter an Bedeutung gewinnt. Gleiches gilt dahingehend, dass aufgrund des hohen Drucks, Drittmittel einzuwerben, immer möglichst alle Gelegenheiten genutzt werden müssen, Anträge zu schreiben – und gegebenenfalls Bekanntmachungen sichtende und qualitätssichernde Gremien institutionalisiert werden. Dies ist ein Ausdruck von Professionalität, keine Frage – aber trägt sie dazu bei, die Qualität der Forschung zu steigern?

Kurzum: Es gibt große Zweifel, ob die Veränderungen der letzten Jahrzehnte dazu beigetragen haben, den Standort Deutschland in Lehre und (hochschulischer) Forschung voranzubringen – oder gar wieder näher an die Weltspitze heranzubringen. Wenn mich der Eindruck nicht täuscht, dann ist derzeit eher das Gegenteil der Fall und Deutschland verliert im internationalen Wettbewerb in der Forschung an Profil und Bedeutung. Und dies liegt wahrscheinlich nicht nur

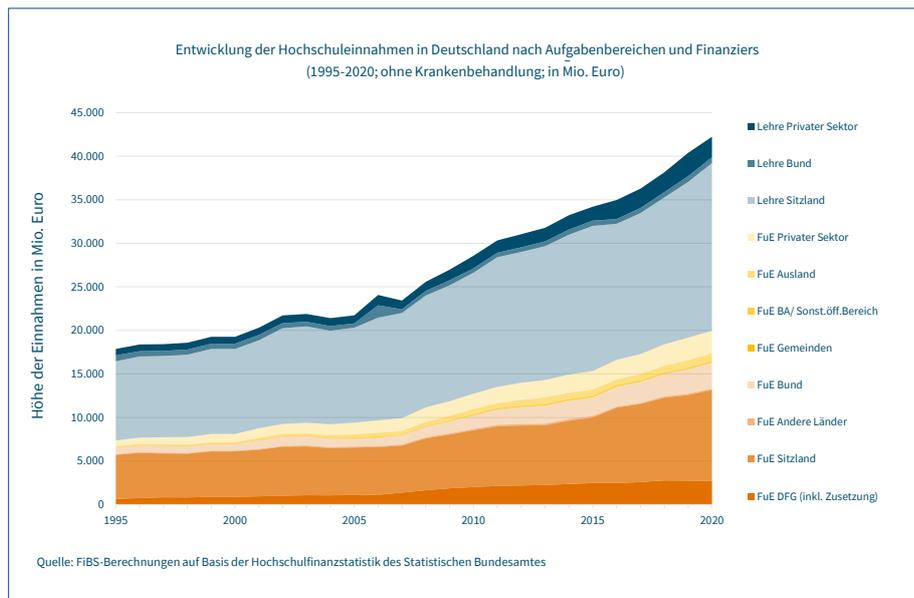


Abbildung: Entwicklung der Hochschuleinnahmen in Deutschland (1995-2020)

daran, dass China und einige andere Länder stark aufgeholt haben, sondern auch daran, dass die verschiedenen Parameter ungenau gesetzt wurden.

Deutlich schwerer noch ist die Qualität in der Lehre zu messen. Jenseits der Frage, wie viele Akademikerinnen und Akademiker wir in Zukunft brauchen – und die Hochschulen deshalb weiter ausgebaut werden müssten (!) –, wären (langfristige) Relevanz der erworbenen Qualifikationen und (meines Erachtens wichtiger) Kompetenzen ein spannender Gradmesser. Aber wie soll man diese messen?

Was bedeutet das für die Zukunft?

Ein Schritt in Richtung nachfrageorientierte Finanzierung wären ECTS-basierte Bildungsgutscheine: Die Studierenden erhalten etwa für ein Bachelorstudium Gutscheine im Umfang von 180 + x ECTS-Punkten, die dann entsprechend der ECTS des jeweiligen Moduls eingelöst werden. Um Verzerrungen zu vermeiden, müsste der Gesamtwert der Gutscheine den Kosten je Studierenden für den Studiengang entsprechen. Vereinfacht: Belaufen sich die Kosten je Studierenden auf 45 000 Euro, hat jeder ECTS-Punkt einen Wert von 250 Euro. Schwieriger ist ein tragfähigeres (Finanzierungs-)Konzept für die Forschung. Um ehrlich zu sein, habe ich „aus dem Stehgreif“ auch nicht die passende Lösung, um diese kritische Sicht auf den Ist-Zustand in ein tragfähigeres (Finanzierungs-)Konzept zu überführen. In anderen Bereichen „sozialer Dienst-

leistungen“ wird über eine weitgehende Rückkehr zur input- bzw. „belastungs“-orientierten (Angebots-)Finanzierung nachgedacht, und auch erprobt.

Für den, auch aus demografischen Gründen wachsenden Fachkräftemangel muss die Zahl der Studienanfängerinnen und -anfänger bzw. Studierenden weiter steigen, um den Ersatz- und zusätzlichen Einstellungsbedarf von Wirtschaft und Verwaltung zu decken.

Parallel dazu wird sich der Wettbewerb um hochqualifizierte und kompetente Mitarbeiter und Hochschulabsolventen weiter verschärfen. Potenzielle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden ihre Marktmacht ausnutzen können und Arbeitgeber im sich weiter verstärkenden Wettbewerb attraktive Arbeitsbedingungen bieten müssen, wenn sie die „besten Köpfe“ bekommen wollen. Dies betrifft neben einem angemessenen und leistungsorientierten Gehalt auch Arbeitszeit und allgemeine Beschäftigungsbedingungen. Wer nur befristete Beschäftigung bei – promotionsbedingt – oft halbiertem oder 60prozentigem Gehalt bietet, wird mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ins Hintertreffen geraten. Dies gefährdet nicht nur die Qualität von Forschung und Innovation, sondern auch den Bedarf von Wirtschaft und Gesellschaft nach hochqualifizierten Fachkräften.

Es braucht somit aus zwei zentralen Gründen eine andere Hochschulfinanzierung: zur Steigerung der Qualität von Forschung, Innovation und Lehre sowie der Attraktivität der Hochschulen als Arbeitgeber.