

Ein demografiesensibles Hochschulfinanzierungsmodell

Peer Pasternack

Der Umfang der künftigen Hochschulfinanzierung wird aller Voraussicht nach von einem Umstand abhängen: Wieweit vermögen die Hochschulen zu plausibilisieren, dass sie auch Leistungen erbringen, die das Land als refinanzierungsfähig ansehen kann? Diese Refinanzierungsfähigkeit der Hochschulzuschüsse, die über eine Grundausstattung hinausgehen, wird über deren direkte und indirekte Effekte innerhalb des Landes dargestellt werden müssen. Ein Hochschulfinanzierungsmodell, das entsprechende Anreize setzt, kann hier unterstützend wirken. Es müsste eine Trennung der Hochschulfinanzierung vornehmen in (a) die Grundausstattung der Hochschulen und (b) Finanzierungen von kompensatorischen Leistungen, welche die Hochschulen aus regional spezifischen Gründen erbringen.

Der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Finanzierung der Hochschulen erscheint landläufig recht einfach:

- Wo die Hochschulen knapp gehalten werden, gibt es Ausstattungsprobleme, ist es schwierig, gutes Personal zu gewinnen oder zu halten, und infolgedessen sinkt die Qualität.
- Wo die Hochschulen hingegen gut ausgestattet sind, können sie sich dynamisch entwickeln.

Dieser Zusammenhang wird demografisch bedingt in absehbarer Zeit prekär werden: Voraussichtlich wird künftig weniger die Ausstattung die Dynamik bestimmen, sondern die Dynamik der Hochschulen darüber entscheiden, welche Ausstattung zu erlangen ist.

Ergebnisse

Die öffentliche Diskussion ist zu einem beträchtlichen Teil von der Vorstellung geprägt, dass die Hochschulen zu teuer und zu wenig leistungsfähig seien. Es ließe sich deshalb dort sparen. Angesichts dieser Ausgangslage finden sich zwei typi-

Methodik

Ausgewertet wurde die öffentliche Debatte über die Hochschulfinanzierung, um deren Argumentationsmuster zu bestimmen. Daraus wurde ein Hochschulfinanzierungsmodell entwickelt, das diese Argumentationsmuster soweit berücksichtigt, wie sie rationale Geltung beanspruchen können

sche Muster, argumentativ für eine angemessene Hochschulfinanzierung zu werben: Zum einen wird auf Konsolidierungsbeiträge verwiesen, die durch die Hochschulen in der Vergangenheit bereits erbracht worden sind. Zum anderen wird die eminente Bedeutung der Hochschulen für die Regionalentwicklung angeführt.

Beide Argumente haben gewisse Schwächen hinsichtlich ihrer Durchschlagskraft:

■ Frühere Konsolidierungsbeiträge sind in der Wahrnehmung von Haushaltspolitikern Beiträge zur Lösung früherer Probleme gewesen. Ihnen fehlt in dieser Wahrnehmung der Bezug zu heutigen bzw. künftigen Haushaltsproblemen.

■ Die Bedeutung der Hochschulen für die Regionalentwicklung hingegen ist nur schwierig in eindeutigen Kausalbeziehungen zwischen Hochschulausgaben und regionalen Effekten abzubilden: Die Wertschöpfungsbeiträge sind überwiegend indirekter Natur und damit recht schwierig den Hochschulen direkt zuzuordnen. In noch einmal erhöhtem Maße gilt dies für sozialräumliche Effekte und für kulturelle Wirkungen der Hochschulen in ihren jeweiligen Regionen.

Daher stellt sich die Frage, ob es einen dritten Weg geben könnte, auf dem sich durchschlagskräftiger argumentieren ließe. Die Argumentationslinie müsste den Hauptnachteil der beiden anderen Wege vermeiden: Sie sind defensive, da abwehrende Argumentationen und setzen voraus, dass ihre Adressaten den Hochschulangelegenheiten bereits grundsätzlich gewogen sind.

Die Alternative zu einer defensiven ist eine offensive Argumentation. Als denkbar erscheint hier: Die Forderung nach angemessener Hochschulfinanzierung wird mit solchen Leistungszusagen verbunden, die auch hochschulfernen Gesprächspartnern in der Politik plausibel machen, dass die überwiesenen Gelder mit einer hohen Eintrittswahrscheinlichkeit regional benötigter Effekte einhergehen.

Ausdrücklich ist dies *kein* Plädoyer für eine allein regionalisierte Ausrichtung einer Hochschule in ihrer Gesamtheit. Vielmehr geht es darum, *den Teil* der Hochschulressourcen, der – z.B. in Folge künftiger, demografisch bedingter Unterauslastungssituationen – reduziert zu werden droht, durch regional wirksam werdende Anstrengungen zu legitimieren – statt ihn zu verlieren. Das würde zwar der kleinere Teil der Hochschulbudgets sein. Doch auf Grund der langfristigen Bindungswirkung einmal eingerichteter Hochschulstrukturen würde der Verlust dieses Budgetanteils die Hochschulen auf Jahre hin faktisch gestaltungsunfähig machen.

In der Sache konzentriert sich die Hochschulfinanzierungsdebatte auf zwei Felder:

- zum einen die Zahl und Auslastung der Studienkapazitäten (regionaler Haupteffekt: angemessene Fachkräfteversorgung des jeweiligen Landes);
- zum anderen die Kompensationsfunktion der Hochschulen für die nur gering ausgeprägte privat finanzierte, wirtschaftsnahe FuE (regionaler Haupteffekt: Sicherung und Ausbau regionaler Innovationsstrukturen).

Daran anschließend lässt sich ein Hochschulfinanzierungsmodell konzipieren, das beides aufnimmt und zugleich berücksichtigt, dass Hochschulen mehr sind als Humankapitalerzeuger für das regionale Innovationssystem.

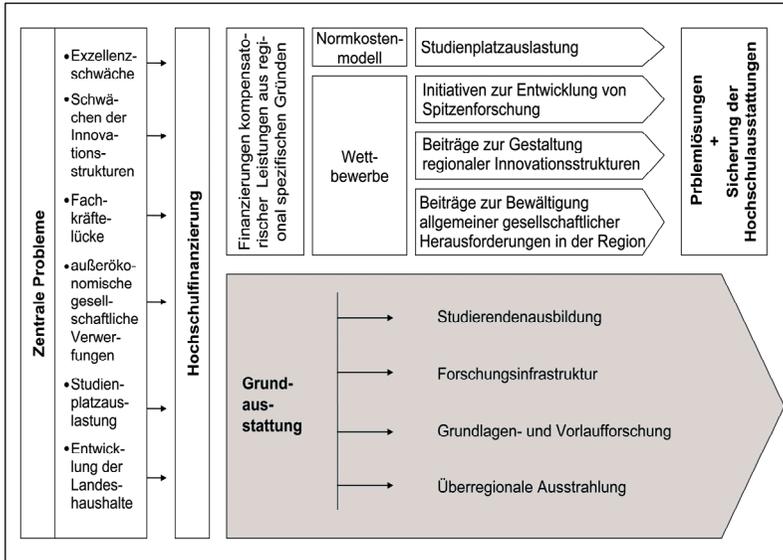
Handlungsoptionen

Der grundlegende Ansatz des alternativen Hochschulfinanzierungsmodells ist: Es wird eine Trennung der Hochschulfinanzierung vorgenommen in (a) die Grundausrüstung der Hochschulen und (b) die Finanzierungen von kompensatorischen Leistungen, welche die Hochschulen aus regional spezifischen Gründen erbringen. Das Modell setzt sich aus fünf Elementen zusammen (Übersicht 48).

(1) Grundfinanzierung für die Ausbildung von (einheimischen) Studierenden, Forschungsinfrastruktur, Grundlagen- und Vorlaufforschung sowie die Sicherung überregionaler Ausstrahlung:

- Hierfür ist folgendes zu prüfen: Welche Ausstattungen benötigen die Hochschulen, um in der Lage zu sein, ihre Rolle als Träger einer Infrastruktur und Kultur der akademischen Bildung und Forschung hinreichend wahrzunehmen?
- Orientierungsgrößen zur Ermittlung der Grundfinanzierung müssten sein: der Umfang des Landeshaushaltes, das Bruttoinlandsprodukt, die Steuereinnahmen, die Zahl der landeseigenen Studienberechtigten in Korrespondenz zur Quote derjenigen, die tatsächlich ein Studium aufnehmen, und die Kosten eines Studienplatzes.
- Die so ermittelte Grundfinanzierung deckt diejenige Ausstattung ab, welche eine Hochschule in einer gleichsam Normalsituation beanspruchen kann, um eine angemessene Versorgung der regionalen Studienberechtigten mit Studienplätzen zuzüglich der üblichen Wanderungsgewinne sowie ein Basisniveau der Grundlagen- und Vorlaufforschung zu realisieren.

Übersicht 48: Demografiesensibles Hochschulfinanzierungsmodell



Die nun folgenden Hochschulfinanzierungsanteile dagegen decken Zusatzleistungen ab, die den besonderen Umständen der Region geschuldet sind.

(2) Gratifikation der Auslastung der Studienkapazitäten:

■ Die vollständige Auslastung wird allein aus der regionalen Nachfrage bzw. der bisherigen Nachfragestruktur – deren Bedienung mit der Grundfinanzierung (s.o.) abgegolten ist – kaum zu bewerkstelligen sein. Daher müssen die Hochschulen für sich Vorzüge und Alleinstellungsmerkmale definieren und realisieren, die einen dauerhaften Wettbewerbsvorteil gegenüber Hochschulen in anderen Ländern verschaffen, offensiv bundesweit kommunizierbar sind sowie bislang unausgeschöpfte Potenziale an möglichen Studieninteressierten in der eigenen Region mobilisieren.

■ Es liegt nahe, den Auslastungsgrad der Studienplätze über die schlichte regionale Normalversorgung hinaus – operationalisiert z.B. als Sicherung der aktuellen Studierendenzahlen – im Rahmen eines Normkostenmodells zu belohnen. Ein definierter Teil der Hochschulhaushalte wäre also gemäß des tatsächlich erreichten Auslastungsziels zuzuweisen.

■ Die haushalterische Begründung dafür, die Studienplatzauslastung über die einfache Regionalversorgung hinaus finanziell anzureizen, besteht aus zwei Elementen: Zum einen erzeugen zusätzliche Studierende zusätzliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen am Hochschul-

ort. Zum anderen werden damit zukünftige Absolventinnen und Absolventen in die Region gelockt, die mindestens zu einem Teil dazu beitragen werden, die regionale Fachkräftelücke zu verringern.

(3) Initiativen zur Entwicklung von Spitzenforschung:

■ Grundsätzlich geht es in Hochschulen um zweierlei: die Herstellung und Sicherung flächendeckender Solidität zum einen sowie die Sicherung und Ermöglichung einzelner herausragender Leistungszentren zum anderen. Beides wird benötigt. Es ist die Voraussetzung, um eine gut durchmischte Studierendenschaft zu haben, für internationale Kontakte und Kooperationen attraktiv zu sein, in der überregionalen Forschungsförderung hinreichende Satisfaktionsfähigkeit zu erlangen und leistungsfähigen Nachwuchs anzuziehen.

■ Daher sollte ein Hochschulfinanzierungsanteil wettbewerblich für Initiativen, die auf die Entwicklung von Spitzenforschung zielen, verteilt werden. Hier kann an die bestehende Landesexzellenzoffensiv angeknüpft werden. Entsprechende inhaltliche Konzepte können im Erfolgsfall zu Finanzierungen führen, mit denen sich drei zentrale Kontextbedingungen verbessern lassen: (a) die räumlichen, apparativen, bibliothekarischen und personellen Ausstattungen; (b) die Gewinnung von Spitzenpersonal bzw. dessen Halten, d.h. die Bereitstellung entsprechender Ausstattungen; (c) Vernetzungen, indem die Transaktionskosten, die bei Kooperationen jeglicher Art anfallen, finanziert werden.

■ Die haushalterische Begründung dafür, derartige Leistungen der Hochschulen zusätzlich anzureizen, lautet dann: Hochschulfinanzierung, die allein darauf gerichtet ist, eine Basisversorgung sicherzustellen, verfehlt den Charakter des Finanzierungsgegenstandes. Über kurz oder lang würde eine Abwärtsspirale der Qualität in Gang gesetzt werden, die dann auch auf die Erfüllung der sonstigen Hochschulaufgaben negativ durchschlüge.

(4) Beiträge zur Gestaltung von regionalen Innovationsstrukturen:

■ Hierbei geht es um die Kompensationsfunktion der Hochschulen im Hinblick auf die schwach ausgeprägte privat finanzierte FuE. Angesprochen sind damit zumindest drei Aktionsfelder: (a) die kompensatorische Übernahme von FuE-Aufträgen, die andernorts unternehmensintern erledigt werden, (b) das eigenständige Identifizieren von Wissens- und Forschungsbedarfen sowie Unterbreiten entsprechender Angebote, schließlich (c) das Engagement für ein regional vernetztes Wissensmanagement.

■ Das hieße konkret: Es wird ein Anteil der Hochschulfinanzierung, der für die FuE-Kompensationsfunktion der Hochschulen aufzuwenden ist,

kalkulatorisch bestimmt. Dieser Anteil wird vom jeweiligen Land trotz Haushaltsproblemen zur Verfügung gestellt, weil erwartet werden kann, dass damit zu regionalen Entwicklungen beigetragen wird, deren Effekte sich für das Land auch finanziell positiv auswirken. Dieser kalkulatorisch bestimmte Anteil wird wettbewerblich innerhalb des jeweiligen Landeshochschulsystems verteilt. Wettbewerbsgegenstand sind strategische Konzepte, mit deren Umsetzung die Hochschulen zu prägenden Akteuren in den regionalen Innovationsstrukturen werden möchten. Würden die Hochschulen selbst einen solchen Wettbewerb vorschlagen, könnten sie in eine argumentative Offensive gegenüber der Landespolitik gelangen.

■ Die haushalterische Begründung dafür, derartige Leistungen der Hochschulen zusätzlich anzureizen, lautet: Innovationswirkungen, die von den Hochschulen ausgehen und in der regionalen Wirtschaft wirksam werden, führen zu Einnahmenverbesserungen der Landeshaushalte, indem sich das Steueraufkommen erhöht. Der Verzicht darauf würde zugleich dazu beitragen, dass unzulängliche Steuereinnahmensituation zu verstetigen.

(5) Beiträge zur Bewältigung allgemeiner gesellschaftlicher Herausforderungen in der Region:

■ Hier steht die Frage: Was können die Hochschulen über ihre Beiträge zu ökonomischer Regionalentwicklung hinaus zur Lösung akuter und künftiger gesellschaftlicher Probleme beitragen?

■ Hierfür könnte ebenfalls eine wettbewerbliche Verteilung eines definierten Hochschulhaushaltsanteils erfolgen. Dieser zielte auf strategische Konzepte, mit denen die Hochschulen zu prägenden Akteuren sozialer Innovationsprozesse in der Region werden möchten. Die Adressaten wären in diesem Falle vorrangig die Sozial- und Geisteswissenschaften.

■ Die haushalterische Begründung dafür, solche Leistungen der Hochschulen zusätzlich anzureizen, lautet: Die wissenschaftliche Aufklärung über Ursachen bestehender und entstehender gesellschaftlicher Verwerfungen erzeugt Chancen, lösungsorientiert mit ihnen umgehen zu können. Dies senkt nicht nur die politischen Kosten, die bei Problemlösungsverzicht anfallen würden. Vielmehr verringert es auch die finanziellen Kosten, welche der öffentlichen Hand für nachsorgende Problemverwaltung (statt vorsorgender Problemvermeidung) entstehen würden.

Zum Weiterlesen:

☞ Peer Pasternack: *Demografiesensibel und Regionalbezüge fördernd. Ein Modell für die künftige Hochschulfinanzierung in Ostdeutschland*, in: ders. (Hg.), *Jenseits der Metropolen. Hochschule & Bildung in demografisch herausgeforderten Regionen*, Akademische Verlagsgesellschaft, Leipzig 2013, S. 497-510