

# Für eine sichere und leistungsgerechte Hochschulfinanzierung

Die Perspektive der ostdeutschen Länder: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

## **Für eine sichere und leistungsgerechte Hochschulfinanzierung**

*von Ministerin Birgit Hesse, Ministerin Dr. Martina Münch, Ministerin Dr. Eva-Maria Stange, Minister Wolfgang Tiefensee und Minister Prof. Dr. Armin Willingmann*

Die Hochschulen in den ostdeutschen Flächenländern haben seit 1990 maßgeblich zur Entwicklung von Wissenschaft, akademischer Bildung und zum wirtschaftlichen Aufschwung beigetragen. Ihnen kommt durch die Ausbildung qualifizierter Fachkräfte, durch die hochschulgetragene Forschung und die enge Zusammenarbeit mit der regionalen Wirtschaft eine Schlüsselrolle beim gesellschaftlichen Transformationsprozess zu. Die Hochschulen in Ostdeutschland leisten einen überproportionalen Beitrag, um die noch immer vorhandene Forschungsschwäche der Unternehmen in den neuen Ländern auszugleichen. Während es den Unternehmen in den alten Ländern gelingt, Forschungs- und Entwicklungsleistungen von über zwei Prozent des BIP zu erbringen, können die Unternehmen in den neuen Ländern nur 0,8 Prozent des ohnehin schon geringeren BIP für die Forschung und Entwicklung aufwenden.

Deutlich stärker als die alten Länder spüren die neuen Länder schon heute die konkreten Auswirkungen des demographischen Wandels. Attraktive Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften (HAW) / Fachhochschulen (FH) gehören zu den wenigen Einrichtungen, die helfen, in den neuen Ländern den demographischen Wandel zu gestalten. Hochschulen verringern Abwanderung und generieren Zuwanderung aus dem In- und Ausland. Hochschulen sichern damit den Fachkräftenachwuchs in Wirtschaft und Gesellschaft. Stabil hohe Studierendenzahlen belegen dies. Diese Leistungen sind nur möglich, weil die ostdeutschen Flächenländer vom Bund finanziell in erheblichem Umfang unterstützt wurden.

Der Hochschulpakt 2020 von Bund und Ländern hat seit 2007 einer stark gestiegenen Zahl Studieninteressierter ein erfolgreiches Studium ermöglicht. Heute nimmt rund die Hälfte der jungen Menschen in Deutschland ein Studium auf: in 2016 sind das über eine halbe Million Studienanfänger. Die Zahl der Studierenden in Deutschland ist damit seit 2007 von 1,9 Mio. auf 2,7 Mio. kontinuierlich gestiegen. Die ostdeutschen Flächenländer haben mit ihren Hochschulen dazu einen maßgeblichen Beitrag geleistet. Obwohl die Zahl der Hochschulzugangsberechtigten aus den eigenen Ländern um ca. 40 Prozent zurückgegangen ist, wurden die Studierendenzahlen bei über 300.000 auf dem hohen Niveau von 2005 stabil gehalten. Der Hochschulpakt ermöglicht es, auch weiterhin attraktive Studienplätze anzubieten, so dass heute fast zwei Drittel der Studierenden in den ostdeutschen Ländern nicht aus dem jeweiligen Land kommen. Dies wird auch in Zukunft so bleiben. Die KMK-Prognosen gehen bis zum Jahr 2025 von einer weiterhin hohen Studiennachfrage im Osten aus. Um auch in den kommenden Jahren mit guten

Studienbedingungen attraktiv zu sein und die Erfolgsquote zu erhöhen, muss der Hochschulpakt über 2020 hinaus verlängert und neu justiert werden. Nur so wird es gelingen, dem wachsenden Fachkräftebedarf in den neuen Ländern zu begegnen.

Im Jahr 2016 stellten die Länder 24,4 Mrd. Euro Grundmittel für die Hochschulen zur Verfügung<sup>1</sup>, davon entfielen 3,1 Mrd. Euro auf die ostdeutschen Länder. Die Länder unternehmen erhebliche finanzielle Anstrengungen zur Sicherung der Hochschulfinanzierung. Sie schaffen durch langfristige Vereinbarungen mit ihren Hochschulen Planungssicherheit. Angesichts der nach wie vor unterdurchschnittlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, des absehbaren Auslaufens des Solidarpaktes II und zukünftig sinkender Fördermittel der EU stellt dies die ostdeutschen Länder vor besondere Herausforderungen.

Der Bund leistet deutschlandweit 2016 mit jährlich insgesamt 5,5 Mrd. Euro einen wichtigen Beitrag<sup>2</sup>. In dieser Summe sind allerdings auch die Ausgaben des Bundes für die DFG enthalten, ohne die der Bundesbeitrag knapp vier Mrd. Euro beträgt. Die Hochschulfinanzierung ist damit schon heute eine gemeinsame Aufgabe der Länder und des Bundes. Sie bedarf auch in Zukunft eines substantiellen, dauerhaft gesicherten Beitrags des Bundes. Die neue Fassung des Artikels 91b des Grundgesetzes eröffnet genau diese Möglichkeit. In Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre können Vereinbarungen auf unbestimmte Zeit abgeschlossen werden.

Die Hochschulen brauchen Planungssicherheit. Diese kann nur durch langfristige Vereinbarungen erreicht werden, die allen Hochschulen und nicht nur wenigen Auserwählten zu Gute kommen. Wir werden uns daher in den Verhandlungen mit dem Bund und den anderen Ländern vor allem dafür einsetzen, dass

- die Beteiligung des Bundes an der deutschlandweiten Sicherung guter Studienbedingungen ab 2020 planbar in einer Hochschulfinanzierungsvereinbarung verstetigt wird,
- der Bund auch über 2019 hinaus deutschlandweit Mittel für den Hochschulbau und die wissenschaftliche Infrastruktur (einschl. der Digitalisierung) sowie die Universitätsmedizin zur Verfügung stellt und
- die Forschungsfinanzierung so gestaltet wird, dass für Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen gleich gute Rahmenbedingungen in Ost- und Westdeutschland geschaffen werden.

Auch nach 2020 muss die spezifische Situation der Hochschulen in den ostdeutschen Ländern durch differenzierte Förderinstrumente berücksichtigt werden. Stärker als in den alten Ländern müssen Hochschulen in den neuen Ländern ihren Beitrag zur Innovationsstärke leisten. Die Hochschulen müssen in die Lage versetzt werden, mit ihren Leistungen in der Lehre, in der Forschung und im Transfer in die Region zu wirken, da sie maßgeblich für die wirtschaftliche und innovative Entwicklung verantwortlich sind. Dazu ist es notwendig,

- die Innovationsförderung sowie die Transferleistungen von Wirtschaft und Wissenschaft weiter auszubauen,

---

<sup>1</sup> Siehe Bildungsfinanzbericht 2016.

<sup>2</sup> Ausgaben für die Funktion „Hochschulen“ im Einzelplan 30 des Bundeshaushaltes 2016: insbesondere Bundesanteil am Hochschulpakt 2020 inklusive Programmpauschale (2.488 Mio. Euro), Laufende Zwecke DFG (1.193 Mio. Euro), Mittel für die Exzellenzinitiative (398 Mio. Euro), Entflechtungsmittel für den Hochschulbau (695 Mio. Euro), Finanzierungsbeitrag zu den Forschungsbauten (298 Mio. Euro) sowie Qualitätspakt Lehre (200 Mio. Euro).

- die HAW / FH u.a. aufgrund ihrer traditionell hohen Forschungsaffinität gezielt zu fördern sowie
- die bauliche und soziale Infrastruktur an den Hochschulen zu verbessern.

## Sicherung attraktiver Studienbedingungen und Erhöhung der Erfolgsquote

Eine Beteiligung des Bundes an der Grundfinanzierung der Hochschulen ist eine essentielle Grundlage zur Sicherung der hohen Zahl der Studienplätze und der attraktiven Studienbedingungen gerade in den ostdeutschen Bundesländern. Die Anstrengungen der vergangenen Jahre gegen den demografischen Trend müssen fortgesetzt werden.

Wie bereits im Sommer 2016 von Minister Tiefensee sowie im Februar 2017 von Wissenschaftspolitikern der SPD vorgeschlagen, sollte der Bund zur Finanzierung der Hochschullehre jährlich einen festen, nach Fachrichtungen differenzierten Betrag von 1.000 bis 2.000 Euro je Studierenden in der Regelstudienzeit zur Verfügung stellen. Darüber hinaus könnten Prämien für erfolgreich abgelegte Abschlussprüfungen gewährt werden, wenn dafür Sorge getragen wird, dass dies nicht zu einer „Inflation“ der Abschlüsse führt. Die Humanmedizin könnte durch einen Betrag von 3.000 Euro je Studierenden besonders berücksichtigt werden, darüber hinaus sind besondere Finanzierungskomponenten für die Umsetzung des Masterplans Medizinstudium 2020 zu prüfen.

Eine Pauschalfinanzierung je Studierenden bzw. Absolventen ist leistungsgerechter als das gegenwärtige, auf Studienanfänger bezogene System. So werden auch Master-Studierende gefördert, Fehlanreize durch eine Fixierung auf Studienanfänger vermieden sowie Hochschulwechsler bei der „aufnehmenden“ Hochschule berücksichtigt. Der jährliche Aufwand für den Bund läge mit etwa 3 Mrd. Euro nur etwas höher als der gegenwärtige Aufwand (2017: rd. 2,5 Mrd. Euro ohne Programmpauschale). Die Mittel sollten insbesondere für die Ausbildungskapazitäten sowie für Maßnahmen der Qualitätssicherung verwendet werden, z.B. um Studienabbrüche zu vermeiden. Da die Förderung nicht nach Universitäten und Fachhochschulen differenziert werden soll, profitieren die stark in ihr regionales Umfeld wirkenden Fachhochschulen in erhöhtem Maße, da sie relativ zu den Kosten höhere Beiträge erhalten.

Mit Blick auf die Studierendenzahlen entfallen rd. 380 Mio. Euro p.a. aus der abzuschließenden Hochschulfinanzierungsvereinbarung auf die fünf ostdeutschen Länder.

## Schaffung leistungsfähiger Infrastrukturen und Digitalisierung

Im Frühjahr 2016 hat die KMK den Bericht „Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen – Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich“ vorgelegt. Die darin enthaltenen Vorschläge sind eine geeignete Basis, um auch in Zukunft eine moderne Gebäudeinfrastruktur für die Hochschulen zu sichern. Ihre Umsetzung wird ohne ein finanzielles Engagement des Bundes nicht möglich sein, um die

Finanzierungslücke von 8 Mrd. Euro bis 2025 zu schließen. Daher ist es notwendig, dass der Bund nach Auslaufen der Entflechtungsmittel jährlich bis zu 1,6 Mrd. Euro für den Hochschulbau und Investitionen in leistungsfähige IT-Infrastrukturen zur Verfügung stellt. Zusätzliche Investitionsmittel für den Aufbau leistungsfähiger digitaler Lehr- und Forschungsplattformen können die Hochschulen fit für die Zukunft machen. Die ebenfalls 2019 auslaufende Finanzierung der Forschungsbauten (Bundesanteil gegenwärtig 296 Mio. Euro p.a.) ist hier nach erfolgter Evaluation einzubeziehen.

Aufgrund der ab 2020 rückläufigen EU-Strukturmittel, werden insbesondere die ostdeutschen Länder nicht in der Lage sein, dem nach wie vor bestehenden Sanierungsstau und Investitionsbedarf in die Geräteinfrastruktur sowohl an den Hochschulen als auch an den Forschungseinrichtungen zu begegnen. Damit würde ein herber Rückschlag für die Innovationskraft drohen. Deshalb ist es notwendig, dass der Bund den ostdeutschen Ländern bei dieser Aufgabe überproportional unterstützt.

Es ist wichtig, dass die talentiertesten jungen Menschen ein Studium aufnehmen und erfolgreich abschließen. Bildung darf nicht vom Geldbeutel der Eltern abhängig sein. Daher ist eine starke soziale Infrastruktur mit Wohn- und Beratungsangeboten sowie hochwertigen Mensen genauso wichtig wie eine bedarfsgerechte Erhöhung der BAföG-Sätze und der Elternfreibeträge. Die Sozialerhebung des DSW zeigt, dass in den neuen Ländern noch immer überproportional viele Studierende auf die Unterstützung aus dem BAföG angewiesen sind.

Mit Blick auf die infrastrukturellen Bedarfe fordern wir für die fünf ostdeutschen Länder einen Anteil von mindestens 280 Mio. Euro p.a. aus dem Infrastrukturprogramm.

## Neujustierung der Forschungsfinanzierung

Der Bund engagiert sich gemäß der ihm zugeschriebenen grundgesetzlichen Kompetenzen vor allem in der institutionellen und projektbezogenen Forschungsförderung. Die Analysen der GWK zeigen, dass die Länder davon in sehr unterschiedlicher Weise profitieren. Aus der historischen Entwicklung heraus sind vor allem die Forschungsorganisationen in den neuen Ländern stark vertreten, die von den Ländern hälftig mitfinanziert werden müssen.

Forschungsinstitute sind wie die Hochschulen zentrale Ankereinrichtungen in den neuen Ländern. Mit Ihren Leistungen in Forschung und Transfer tragen sie wesentlich zur Ansiedlung neuer Unternehmen bei. Sie stärken die Innovationskraft bestehender Unternehmen und führen zu anspruchsvollen technologieorientierten Gründungen.

Es muss daher in den ostdeutschen Ländern das Ziel bleiben, beim Ausbau und der Ansiedlung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen darauf zu achten, Hochschulstandorte in den neuen Flächenländern überproportional zu berücksichtigen, die bisher noch nicht über ein hinreichend leistungsfähiges, außeruniversitäres Umfeld verfügen. Die geplante Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung kann eine solche

Zielstellung nicht ersetzen, zumal nicht alle Länder erreicht würden. Eine leistungsfähige Forschungsinfrastruktur bedarf der permanenten Erneuerung und Entwicklung auf international höchstem Niveau. Das können die ostdeutschen Länder aus strukturellen Gründen noch nicht aus eigener Kraft bewältigen.

Die Einführung von Programmpauschalen mit dem Hochschulpakt 2020 hat wesentlich zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Forschung an den Hochschulen beigetragen. Die Programmpauschale der DFG für indirekte, zusätzliche und variable Projektausgaben in Höhe von 22 Prozent wird zu 20 Prozent vom Bund getragen. Im Jahr 2016 sind das knapp 395 Mio. Euro. Zwei Prozent (gegenwärtig 15,7 Mio. Euro) tragen die Länder. Notwendig ist eine bedarfsgerechte Erhöhung auf 40 Prozent, also ca. 800 Mio. Euro. Diese Steigerung um fast 400 Mio. Euro. sollte mindestens zu drei Vierteln der Bund übernehmen und somit ab 2021 jährlich 700 Mio. Euro für die Pauschalen zur Verfügung stellen.

Mit Blick auf die Drittmittelwerbungen entfallen etwa 90 Mio. Euro p.a. auf die Hochschulen in den ostdeutschen Ländern.

## Innovationsförderung

Die Hochschulen in den ostdeutschen Ländern tragen wesentlich dazu bei, die Schwäche bei den FuE-Ausgaben der Wirtschaft zu kompensieren. Daher muss gewährleistet werden, dass die Hochschulen im Osten auch nach Auslaufen des Solidarpaktes II Zugang zu besonderen Fördermitteln des Bundes erhalten. Das jüngst gestartete Programm "WIR! – Wandel durch Innovationen in der Region" leistet dazu einen wichtigen Beitrag. Es ist Teil des Förderkonzeptes "Innovation und Strukturwandel", welches die Innovationsfähigkeit in den strukturschwachen Regionen in Ost- und Westdeutschland steigern und ein offenes Innovationsklima schaffen soll.

Mit Blick auf den Nachholbedarf muss das Programm so ausgestattet werden, dass mindestens 200 Mio. Euro p.a. für Innovationen in den ostdeutschen Ländern zur Verfügung gestellt werden.

Die Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland zeichnet sich durch überwiegend klein- und mittelständische Unternehmen (KMU) aus. Diese Unternehmen können nur wenig in FuE-Aktivitäten investieren. Es ist absehbar, dass hier die öffentliche Hand noch auf längere Sicht stärker unterstützen muss. Die ostdeutschen Länder begrüßen deshalb ausdrücklich das vom Bundeswirtschaftsministerium lancierte Innovationsprogramm zur Förderung von KMU. Der Plan, Steuererlasse (Lohnsteuerkosten) für forschungsaffine KMU zu gewähren, setzt an der richtigen Stelle an. Die strukturellen Nachteile in Ostdeutschland können so auf mittel- bis langfristige Sicht verringert werden.

## Stärkung der Hochschulen für angewandte Wissenschaften / Fachhochschulen

Die aktuellen Förderprogramme des Bundes, aber auch die Forschungsförderung der DFG kommen gegenwärtig nicht oder nur eingeschränkt den HAW / FH zu Gute. Prominente Beispiele hierfür sind die Exzellenzstrategie und der Nachwuchspakt (Tenure-Track-Programm für den wissenschaftlichen Nachwuchs der Universitäten). Die HAW / FH leisten jedoch nicht nur bei der Fachkräftebildung eine herausragende Rolle, sondern auch beim regionalen Wissenstransfer mit der Wirtschaft. Damit sind sie gerade in der klein und mittelständisch geprägten Wirtschaftsstruktur in den neuen Ländern nicht wegzudenkende Innovationstreiber.

Neben einer angemessenen Berücksichtigung in der Hochschulfinanzierungsvereinbarung, beim Hochschulbau und der Neujustierung der Forschungsförderung sollte daher ein Bund-Länder-Programm zur Stärkung der HAW / FH in ihrer spezifischen Funktion im Hochschulsystem aufgelegt werden, aus dem Qualifizierungs- und Postdoc-Stellen, Professuren in Teilzeit- und Kooperationsmodellen (ggf. mit Tenure Track) sowie Deputatsreduzierungen für die Forschung finanziert werden sollen. Darüber hinaus bedarf es insgesamt einer deutlichen Stärkung der Forschungsförderung an HAW / FH. Insgesamt sollen HAW / FH schrittweise mehr Mittel bekommen.

Mit Blick auf den Entwicklungsbedarf und das -potential muss das Programm mit Mitteln in Höhe von 500 Mio. p.a. ausgestattet werden, von denen 100 Mio. Euro p.a. auf die HAW / FH in den ostdeutschen Ländern nach Länderkontingenten entfallen sollen.

## Fazit für eine sichere und leistungsgerechte Hochschulfinanzierung

Das Jahr 2020 rückt näher. Die Hochschulen brauchen Planungssicherheit. Daher müssen unmittelbar nach der Bundestagswahl 2017 die Verhandlungen über die zukünftige Hochschulfinanzierung beginnen und bis Mitte 2018 abgeschlossen sein.

Die genannten Programme – die sich nicht nur auf den Osten beschränken – benötigen Bundesmittel in einer Höhe von ca. sechs Mrd. Euro pro Jahr. Damit würde der Bund gegenüber dem bisherigen Mittelvolumen zwei Mrd. Euro zusätzlich zur Verfügung stellen.

Von den sechs Mrd. Euro muss mindestens eine Milliarde den Hochschulen in den ostdeutschen Ländern zu Gute kommen.

| Übersicht                          | Bundesmittel pro Jahr (in Mio. Euro) |               |       |
|------------------------------------|--------------------------------------|---------------|-------|
|                                    | 2017                                 | ab 2020       |       |
| Verwendung                         | Alle Länder                          | Ostdt. Länder |       |
| Hochschulfinanzierungsvereinbarung | 2.446 <sup>3</sup>                   | 3.000         | 380   |
| Wissenschaftliche Infrastruktur    | 993 <sup>4</sup>                     | 1.600         | 280   |
| Forschung (Programmpauschale)      | 395                                  | 700           | 90    |
| HAW / FH-Programm                  | 0                                    | 500           | 100   |
| Innovationsförderung               | 161 <sup>5</sup>                     | 300           | 200   |
| Summe                              | 3.995                                | 6.100         | 1.050 |

In dieser Übersicht sind die Bundesmittel für die institutionelle Förderung der DFG, die Exzellenzinitiative und den Qualitätspakt Lehre nicht enthalten.

<sup>3</sup> HSP 2020 (ohne Programmpauschale)

<sup>4</sup> Entflechtungsmittel + Forschungsbauten

<sup>5</sup> Innovationsförderung in den neuen Ländern