

Entschließung der
22. Mitgliederversammlung
der HRK
am 9. Mai 2017
in Bielefeld

Finanzierung des Hoch- schulsystems nach 2020

HRK Hochschulrektorenkonferenz

Die Stimme der Hochschulen

Leipziger Platz 11 Tel.: 030 206292-0 post@hrk.de
10117 Berlin Fax: 030 206292-15 www.hrk.de

Ahrstraße 39 Tel.: 0228/887-0 post@hrk.de
D-53175 Bonn Fax: 0228/887-110 www.hrk.de

I. Vorbemerkung

Hochschulen sind zentrale Akteure in Wissenschaft und Gesellschaft und die „Organisationszentren des Wissenschaftssystems“ (Wissenschaftsrat). Unabhängig von kurzfristigen politischen Entwicklungen, Förderperioden oder demographischen Faktoren ist es jetzt geboten, ein Konzept für die längerfristige Sicherung der Finanzierung der Hochschulen durch die Länder und den Bund zu entwickeln.

Die Hochschulen anerkennen und würdigen, dass die Länder und der Bund insbesondere in der vergangenen Dekade im europäischen Vergleich und absolut gesehen erhebliche finanzielle Anstrengungen zugunsten der Hochschulen unternommen haben. Diese Phase war sehr bedeutsam und hat unter anderem dazu gedient, Konzepte für den Umgang mit der wachsenden Studierneigung zu entwickeln, Erfahrungen mit der befristeten Förderung von Lehre und Forschung zu sammeln und die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Finanzierung der Hochschulen zu justieren.

Die Phase der Kombination verschiedener Finanzierungs- und Fördermodelle muss aber nach Auffassung der Hochschulen nun abgeschlossen werden. Bund und Länder haben im Bereich der Forschungsförderung im Wechsel von der (befristeten) Exzellenzinitiative zur (unbefristeten) Exzellenzstrategie jüngst bereits beispielhaft gezeigt, dass sie sich im Sinne der Hochschulen auf dauerhafte Finanzierungsmechanismen verständigen wollen.

Die HRK setzt sich deshalb für ein Modell ein, das die Aufgabenwahrnehmung der Hochschulen langfristig und bei stetiger Qualitätsentwicklung sichert und dessen Stabilität durch einen dem Pakt für Forschung und Innovation vergleichbaren Aufwuchsmechanismus gewährleistet sein muss. Dabei legt die HRK mit Blick auf die Finanzierung der Lehre an den Hochschulen die folgenden Annahmen zugrunde:

- Die Zahl der Studienanfänger wird sich längerfristig auf einem hohen Niveau, das weit oberhalb der Ausgangssituation im Jahre 2005 liegt, verstetigen.
- Der Anteil der Mittel aus dem Hochschulpakt 2020 an den Hochschulhaushalten nimmt aufgrund des dynamischen Wachstums der Nachfrage nach Studienplätzen eine bedeutende Rolle ein; dies wird sich bis zum Ende der Laufzeit des Hochschulpaktes nicht ändern.

Die Schaffung ausreichender Kapazitäten insbesondere für die Lehre stand im Mittelpunkt der Finanzierungsbemühungen der letzten Jahre. Notwendige Weichenstellungen, etwa in den Bereichen Bau, Ausstattung und Digitalisierung, standen demgegenüber zurück. Die Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Hochschulen erfordert in den kommenden Jahren daher entsprechende Maßnahmen. Die HRK legt vor diesem Hintergrund ein Finanzierungsmodell mit dem Arbeitstitel **„Zwei-Säulen-plus“** vor, das im Folgenden näher erläutert wird.

II. Grundsätze¹ für die Finanzierung des Hochschulsystems nach 2020 („Zwei-Säulen-plus“-Modell)

1. Länder und Bund haben in der Vergangenheit erheblich in das Hochschulsystem investiert. Sie tragen gemeinsam Verantwortung für eine Finanzierung, die es den Hochschulen erlaubt, ihre Funktion als „Organisationszentren des Wissenschaftssystems“ zu erfüllen und den Umfang und die Qualität insbesondere von Lehre, Forschung und Transfer zu sichern und auszubauen. Der Bund ist aufgerufen, auch die neu gefasste Bestimmung des Art. 91 b GG in diesem Sinne zu nutzen.
2. Die langfristig zukunftsfähige Finanzierung der Lehre, aber auch der Forschung steht für die Hochschulen im Mittelpunkt. Daneben sind von besonderer Bedeutung: Digitale Infrastrukturen einschl. Forschungs- und Transferinfrastrukturen, Nationallizenzen und andere „nationale Dienstleistungen“, Hochschulbau und -sanierung, Programmpauschalen, soziale Infrastruktur.
3. Im Verhältnis von umfassend verwendbaren und unbefristet verfügbaren Mitteln (Säule 1) zu programmatisch ausgelobten Mitteln (Säule 2) ist im skizzierten Modell dafür Sorge zu tragen, dass der heute bestehende Anteil befristet und zweckgebunden vergebener Mittel von durchschnittlich knapp 25% der Hochschulbudgets deutlich zugunsten der Grundfinanzierung zurückgeht; ggf. muss programmatische Förderung in der Sache „grundfinanzierungsnah“ sein, um zu echten Entlastungseffekten an den Hochschulen zu führen.
4. Um die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulsystems im nationalen und internationalen Vergleich zu sichern, ist ein „Hochschulpakt für Bildung, Forschung und Innovation“ zu etablieren, der einen jährlichen Aufwuchs von mindestens 3% der Mittel in Säule 1 (je nach Verhältnis der Säulen auch für Säule 2) garantiert.
5. Zeit ist in der Frage der Hochschulfinanzierung ein kritischer Faktor. Zu beachten sind: das Auslaufen des Hochschulpaktes 2020, das Ende der Förderung über die Entflechtungsmittel aus dem Hochschulbau (2019), das kommende Inkrafttreten des Verbots der Nettokreditaufnahme in den Bundesländern (2019/2020), die geplante Neufassung der Bundesländer-Finanzbeziehungen (bis Ende 2019), der Abschluss der aktuellen EU-Haushaltsperiode (2020) und das Auslaufen des Paktes für Forschung und Innovation (2020).



Abbildung 1: Finanzierungsmodell „Zwei Säulen-plus“

¹ Vgl. dazu im Einzelnen: Senat der HRK: Die Hochschulen als zentrale Akteure in Wissenschaft und Gesellschaft. Eckpunkte zur Rolle und zu den Herausforderungen des Hochschulsystems, Oktober 2016; HRK-Pressemitteilung „Neuer Studierendenrekord: HRK fordert Verstärkung des Hochschulpaktes“, November 2016; HRK-Entschließung „Nutzung des neugefassten Art. 91 b GG“, November 2015; HRK-Entschließung „Finanzierung der Hochschulen“, November 2011.

III. Sachstand und Hintergründe

Auf der Grundlage der HRK-Entschließung "Chance, nicht Last: Empfehlungen für den 'Hochschulpakt 2020'" von 2005 haben Bund und Länder 2007 den Hochschulpakt 2020 unterzeichnet. Er diene dem Ziel, das aufgrund der doppelten Abiturjahrgänge prognostizierte Studierendenzahl zu bewältigen. Der Hochschulpakt läuft – aufgeteilt in drei Phasen – insgesamt von 2007 bis 2020, einschließlich der Auslauffinanzierung bis 2023. Referenzwert für die Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger ist die Zahl von 360.000 Studienanfängern aus dem Jahr 2005. Seitdem ist die Zahl der Studienanfänger stark gestiegen (s. **Abbildung 2**): Der Höhepunkt wurde 2011 mit 519.000 Studienanfängern erreicht, seitdem liegen die Zahlen auf dem hohen Niveau von rund 500.000.

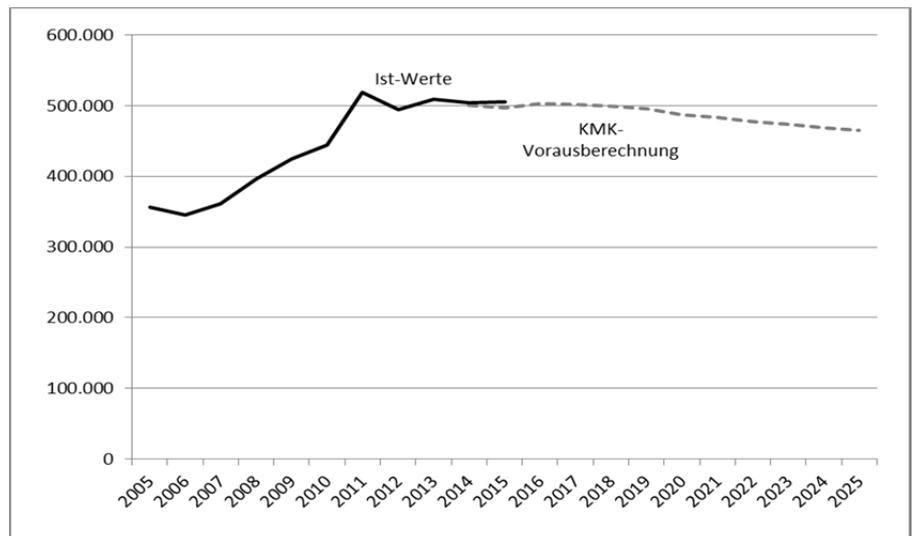


Abbildung 2: Ist-Entwicklung der Studienanfängerzahlen und KMK-Vorausberechnung

Es ist heute absehbar, dass sich die Nachfrage nach Studienplätzen langfristig auf diesem hohen Niveau einpendeln wird. Die fortschreitende Akademisierung von Berufsfeldern, das in der heutigen Berufswelt selbstverständliche Erfordernis lebenslangen Lernens und die mit der fortschreitenden Globalisierung verbundene steigende Nachfrage nach einem Studium in Deutschland werden die Effekte der demographischen Entwicklung deutlich überlagern.

IV. Strukturelle Verwerfungen bei der Finanzierung der Hochschulbildung und fehlende Zukunftsorientierung

Die Bedeutung der Hochschulpaktmittel für die Finanzierung der Hochschulen ist groß; im Bereich der Fachhochschulen/Hochschulen für Angewandte Wissenschaften machen diese Mittel im Einzelfall bis zu 25% des Hochschulbudgets aus. Dies hat zu strukturellen Verwerfungen im Bereich der Hochschulfinanzierung geführt. Die Mittel aus dem Hochschulpakt sind zeitlich befristet. Sie werden nur für die jeweilig vereinbarte Periode zur Verfügung gestellt. Entsprechend sind die Hand-

lungsmöglichkeiten der Hochschulen im Umgang mit diesen Mitteln begrenzt. Die Schaffung zusätzlicher Dauerstellen neben der Professur, die für die sachgemäße Aufgabenerfüllung in Forschung, Lehre und Wissenschaftsmanagement unerlässlich sind², ist auf der Grundlage der Mittel ebenso wenig möglich wie längerfristige Investitionsentscheidungen. Das führt zu der von den Hochschulen auf Dauer nicht hinzunehmenden Situation, dass ein wachsender Anteil von Studienplätzen nicht mehr aus Grund-, sondern aus Paktmitteln finanziert wird. Die Daueraufgabe Lehre kann zunehmend nur von zeitlich befristet beschäftigten Personal aufgefangen werden.

Im Rahmen des Hochschulpaktes wurden annähernd 39 Milliarden Euro aufgebracht, um der steigenden Nachfrage ein angemessenes Angebot an Studienplätzen gegenüberzustellen. Dies war ein großer Kraftakt von Seiten des Bundes und der Länder. Gleichzeitig wurden jedoch andere notwendige Investitionen im Bereich Bau, Sanierung, Ausstattung und Digitalisierung vernachlässigt. So hat die räumliche Ausstattung der Hochschulen in keiner Weise mit dem Aufwuchs der Kapazitäten Schritt gehalten. Auch entspricht die Raumstruktur (z.B. Bedarf an kleinen Räumen) nicht den heutigen Anforderungen von Lehren und Lernen. Die Bausubstanz ist vielerorts überbeansprucht, der Sanierungsstau beläuft sich bis 2025 auf 29 Milliarden Euro, von denen 8 Mrd. Euro länderspezifisch noch nicht gedeckt sind. Berücksichtigt man den notwendigen räumlichen Ausbau, beläuft sich der Finanzbedarf sogar auf 35 Mrd. Euro³. Um auch für die Hochschulen die Voraussetzung für die Anschlussfähigkeit an internationale Großprojekte zu schaffen, müssen sie ferner bei der Errichtung großer Forschungsinfrastrukturen berücksichtigt und bei deren kostenintensiven Betrieb unterstützt werden. Nicht zuletzt gilt es, die schleppende Entwicklung im Bereich der Digitalisierung durch entsprechende Impulse voranzubringen. Hier müssen vernetzte Informationsinfrastrukturen aufgebaut werden, die Lehre und Forschung und ein effektives und effizientes Verwaltungshandeln unterstützen. Hierfür sind moderne IT-Infrastrukturen einschließlich der personellen Ressourcen und ein Netzwerk von Hoch- und Höchstleistungsrechnern erforderlich, aber etwa auch Mittel für didaktische Unterstützungsmaßnahmen und digitale Formen der Weiterbildung.

Das bedeutet, dass für die Zukunft eine Finanzierung der Hochschulen sichergestellt werden muss, die einerseits der starken Nachfrage nach Studienplätzen Rechnung trägt, die Hochschulen aber auch in die Lage versetzt, in Forschung und Lehre dauerhaft unter international wettbewerbsfähigen Rahmenbedingungen arbeiten zu können.

² Vgl. im Einzelnen dazu: HRK-Empfehlung von Mai 2014 „Orientierungsrahmen zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses nach der Promotion und akademischer Karrierewege neben der Professur“

³ Vgl. Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen: Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 11.02.2016)

V. Rahmenaspekte

Bei den Überlegungen zur längerfristigen Finanzierung sind folgende Faktoren zu beachten:

- Der Hochschulpakt wird von Bund und Ländern theoretisch je hälftig getragen. Tatsächlich stellt der Bund jedoch in größerem Umfang Finanzmittel zur Verfügung. In der Vereinbarung⁴ heißt es: „Damit stellen die einzelnen Länder die Gesamtfinanzierung sicher und erbringen verbindlich finanzielle Leistungen, die denen des Bundes vergleichbar sind.“ Im Jahre 2014 stellte der Bund knapp 1,9 Milliarden Euro zur Verfügung, die Länder 1,5 Milliarden Euro.
- Im Jahre 2016 wurden Verhandlungen über den künftigen Bund-Länder-Finanzausgleich geführt. Danach sollen die Länder ab dem Jahre 2020 jährlich etwa 9,5 Milliarden Euro mehr erhalten.
- Die Ausgleichsmittel in Höhe von knapp 700 Mio. Euro p.a. für die im Jahre 2006 abgeschaffte Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau entfallen nach 2019.
- Ende 2020 enden auch der Pakt für Forschung und Innovation (PFI) und die laufende EU-Haushaltsperiode.
- Nach 2019 tritt die sog. Schuldenbremse in den Bundesländern in Kraft.

VI. Kapazitätssicherung und Zukunftsorientierung als Säulen künftiger Hochschulfinanzierung

Vor dem Hintergrund der Analyse der gegenwärtigen Situation hält die Hochschulrektorenkonferenz ein „**Zwei-Säulen-plus Modell**“ für die künftige Kooperation von Bund und Ländern bei der Finanzierung der Hochschulen in Nachfolge des Hochschulpaktes für erforderlich.

„**Säule 1**“: Diese Mittel werden den Hochschulen unbefristet zur Verfügung gestellt und sind umfassend verwendbar. Somit erlauben sie z.B. die Schaffung zusätzlicher Dauerstellen neben der Professur und versetzen die Hochschulen in die Lage, langfristige Arbeitsverhältnisse für die Erfüllung von Daueraufgaben einzugehen. Sie werden auch benötigt, um eine der Entwicklung der studentischen Nachfrage entsprechende personelle und räumliche Kapazität sicherzustellen. Dafür müssen für die Lehre Mittel im Umfang des heutigen Hochschulpaktes bereitgestellt werden. Ein Abschmelzen dieser Summe würde unweigerlich zu einem Abbau von Kapazitäten führen, da deren Aufbau nur befristet finanziert wurde. Bei der Berechnung der Mittelhöhe müssen mindestens die geltenden Bemessungsgrundlagen Anwendung finden.

⁴ <http://www.gwk-bonn.de/themen/wissenschaftspakte/hochschulpakt-2020/>

„**Säule 2**“: Diese Mittel werden den Hochschulen aufgrund von programmatischen Auslobungen zur Verfügung gestellt. Sie dienen sowohl der Sicherung der Qualität als auch der Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit. Eine in die Zukunft gerichtete Finanzierung darf gerade in einem so dynamischen Feld wie der Wissenschaft nicht alleine auf den Erhalt des Status Quo gerichtet sein, sondern muss auch neue und künftige Herausforderungen in den Blick nehmen und die für deren Bewältigung notwendigen Voraussetzungen schaffen. Wichtig ist in diesem Kontext, dass diese Programme auch die Wettbewerbsfähigkeit kleinerer Hochschulen und unterschiedlicher Profile/Spezialisierungen unterstützen. Darüber hinaus können Umfang, Art und Inhalte der Programme nicht unabhängig sein von den Handlungsmöglichkeiten, die die Hochschulen durch „Säule 1“ erhalten: Je geringer die Handlungsmöglichkeiten dort sind, desto mehr sind die Hochschulen auf „grundfinanzierungsnahe“ Programme angewiesen, um ihre Aufgaben in Forschung und Lehre und – darauf aufbauend – in Transfer und Kooperation zu erfüllen.

„**Plus**“: Im Rahmen des Paktes für Forschung und Innovation ist für die Forschung ein kontinuierlicher Aufwuchs der Grundmittel von Förderorganisationen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen vereinbart worden. Dies ist insoweit ein angemessenes Modell, um Schritt mit der Entwicklung im europäischen und globalen Rahmen zu halten. Es hat aber auch zu einer Ungleichzeitigkeit der Entwicklung von Hochschulen und außerhochschulischer Forschung geführt. Für die Zukunft ist sicherzustellen, dass für die Hochschulen als „Organisationszentren des Wissenschaftssystems“ ein entsprechender Aufwuchs im Sinne eines „Hochschulpaktes für Bildung, Forschung und Innovation“ vereinbart wird.

Inhalte: Neben einer in allen Bereichen uneingeschränkt zukunftsfähigen Finanzierung von Forschung und Lehre müssen Bund und Länder in gemeinsamer Verantwortung insbesondere auch die folgenden Aufgaben und Herausforderungen in den Blick nehmen:

- Die Sicherung der Qualität von Studium und Lehre und der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Hochschulen im europäischen und globalen Maßstab sind grundlegende Aufgaben für das deutsche Hochschulsystem.
- Die vorhandenen Defizite im Bereich **Bau und Sanierung** sind im internationalen Vergleich ein Wettbewerbsnachteil. Es ist offensichtlich, dass die Länder diesen Finanzbedarf nicht alleine aufbringen können.
- Die Errichtung und Förderung von **Forschungs- und Transferinfrastrukturen** sowie eine der Dynamik der Entwicklung angepasste **Digitalisierung** der Hochschulen in Forschung und Lehre sind kostenintensiv und müssen gezielt ausgebaut werden.

- Auch die Finanzierung von **Nationallizenzen** im Bereich der wissenschaftlichen Literaturversorgung und vergleichbarer „nationaler Dienstleistungen“ ist für die Hochschulen bedeutsam.
- Weiterhin muss die Bereitstellung von **Overhead-Pauschalen** für alle aus öffentlicher Hand finanzierten Forschungsprojekte gesichert sein. Eine Festlegung der Höhe der Pauschalen auf 40 Prozent ist in Anbetracht der tatsächlichen Overheadkosten längerfristig unumgänglich.
- Nicht zuletzt müssen auch Mittel im Bereich der **sozialen Infrastruktur** bereitgestellt werden. Hier sind durch deutlich gestiegenen Studierendenzahlen vor allem Defizite im Bereich bezahlbaren Wohnens entstanden.

VII. Aufteilung der Lasten zwischen Bund und Ländern

Die Hochschulrektorenkonferenz trifft keine Aussage zur Verteilung der Finanzlasten zwischen Bund und Ländern. Sie vertraut hier auf die intensiven Beratungen in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) speziell zur Umsetzung des Art. 91 b GG bzw. über die Fortschreibung/Nachfolge der Wissenschaftspakte und begrüßt die Absicht, hier mit Blick auf die neue Legislatur im Bund zu tragfähigen Vereinbarungen zu kommen.

Dabei steht außer Zweifel, dass die Länder ihren heutigen Anteil am Hochschulpakt dauerhaft in ihre Haushalte überführen müssen. Ein Engagement des Bundes muss generell damit einhergehen, dass die Länder ihre finanzielle Verantwortung als Träger der Hochschulen weiterhin wahrnehmen.

Die Hochschulrektorenkonferenz ist sich der Tatsache bewusst, dass die Realisierung des Modells vor dem Hintergrund rechtlicher und finanzieller Verpflichtungen und des Inkrafttretens der Schuldenbremse einen großen Kraftakt bedeutet. Die Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Hochschulsystems ist aber nach Auffassung der HRK in Anbetracht der Abhängigkeit unserer Zukunft von technischen und sozialen Innovationen sowie von hoch qualifizierten Fachkräften eine der Hauptaufgaben der Politik.