



An den

Wissenschaftsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

(per Mail übermittelt an anhoerung@landtag.nrw.de)

Stellungnahme des CHE zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

„Studienplätze und Hochschulfinanzierung sicherstellen“

– Drucksache 17/528 –

Ausgangslage

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen thematisiert in dem Antrag die Finanzierung der nordrhein-westfälischen Hochschulen ab 2021, also nach dem Auslaufen des Hochschulpaktes 2020. Konkret schlägt sie folgende Beschlüsse vor: Der Landtag möge die Landesregierung auffordern, ...

1. sich gegenüber dem Bund und mit den anderen Ländern dafür einzusetzen, dass ein dauerhafter Hochschulpakt geschlossen wird. In dessen Rahmen müssten auch Master-Studienplätze regulär aus diesen Mitteln finanziert und die Ausgaben pro Studienplatz auf den OECD-Durchschnitt angehoben werden.

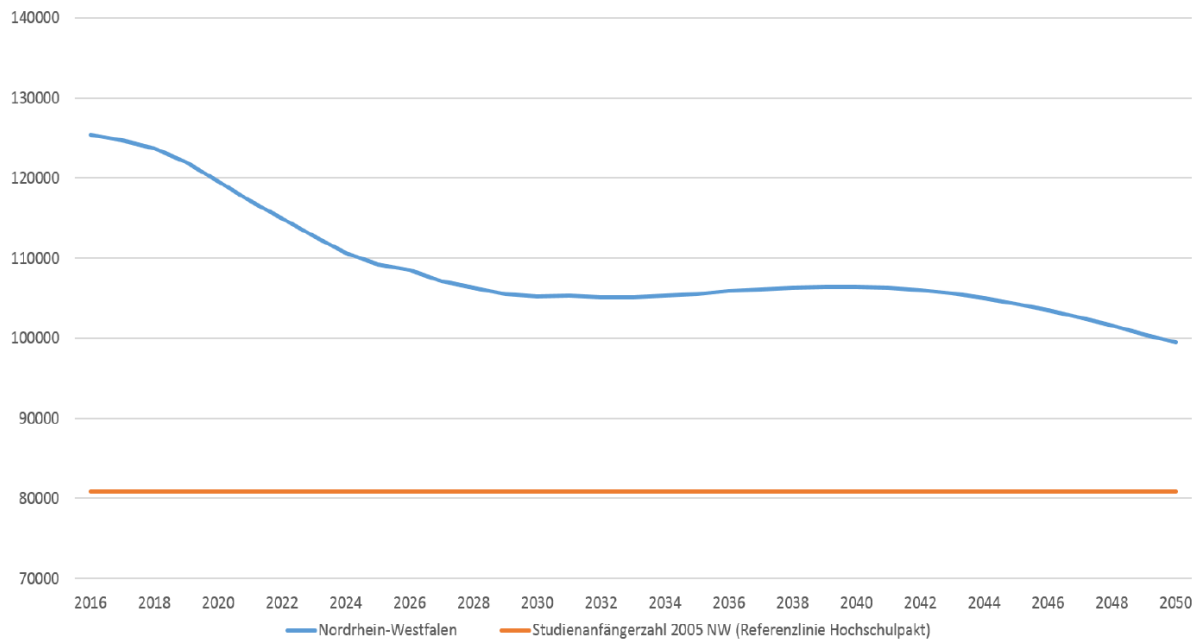
2. das Finanzierungssystem für die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen neu aufzustellen. Eckpunkte hierfür sollten sein die Begrenzung des Anteils zeitlich begrenzter staatlicher Drittmittel bei gleichzeitiger Erhöhung des Budgets für die Grundfinanzierung; mehr Transparenz und Vergleichbarkeit bei der Mittelvergabe an die einzelnen Hochschulen, statt die historisch bedingten unterschiedlichen Zuweisungen fortzuführen; die Sicherstellung guter Beschäftigungsbedingungen für das gesamte Hochschulpersonal und verlässlicher Karrierewege für den wissenschaftlichen Nachwuchs, insbesondere durch mehr unbefristete Stellen für diese Personengruppe.
3. sich gegenüber dem Bund und mit den anderen Ländern dafür einzusetzen, dass den Ländern ermöglicht wird, weitere Mittel in die Grundfinanzierung investieren zu können.
4. sich gegenüber dem Bund und mit den anderen Ländern dafür einzusetzen, dass Bund-Länder-Programme darauf abzielen, dass sich alle Hochschulen in der Breite mit ihren jeweiligen Stärken profilieren können, statt auf wenige Spitzenuniversitäten zu setzen. Bundesprogramme und Bund-Länder-Pakte müssen dabei zu einem stimmigen Gesamtpaket weiterentwickelt werden.
5. von ihren Plänen zur Einführung von Studiengebühren – egal in welcher Form oder für wen – Abstand zu nehmen und stattdessen die Qualitätsverbesserungsmittel für die Hochschulen zu dynamisieren, damit jährlich automatisch die erhöhten Studierendenzahlen berücksichtigt werden.

Stellungnahme des CHE

Die dem Beschlussvorschlag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen zugrundeliegende Einschätzung trifft zu: Die **Studierneigung** ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen und wird weiter – bei divergierenden Entwicklungen in den Ländern – auf hohem Niveau verbleiben. Hochschulbildung wird zum Normalfall.¹ Die Studienanfängerzahlen für Nordrhein-Westfalen werden einer aktuellen Prognose des CHE² – der die folgenden Daten und Grafiken entnommen sind – zufolge zu keinem Zeitpunkt während des Prognosezeitraums unterhalb der Zahl der Erstsemester im Jahr 2005 (80.903) liegen. 2005 gilt als Bezugspunkt für die Zusatzfinanzierung durch die Hochschulpakete. Im Basisszenario der Prognose (das die demographische Entwicklung berücksichtigt und sowohl das Wanderungsverhalten zwischen den Ländern als auch die Neigung zur Aufnahme eines Studiums als konstant voraussetzt) sinkt die Studienanfängerzahl in Nordrhein-Westfalen zunächst zwischen 2016 und 2030 signifikant von über 125.000 auf 105.180 Studierende im ersten Hochschulsemester. Danach erholt sich die Nachfrage nach Studienanfängerplätzen in Nordrhein-Westfalen bis 2040 leicht auf 106.410, um bis 2050 auf knapp unter 100.000 abzusinken.

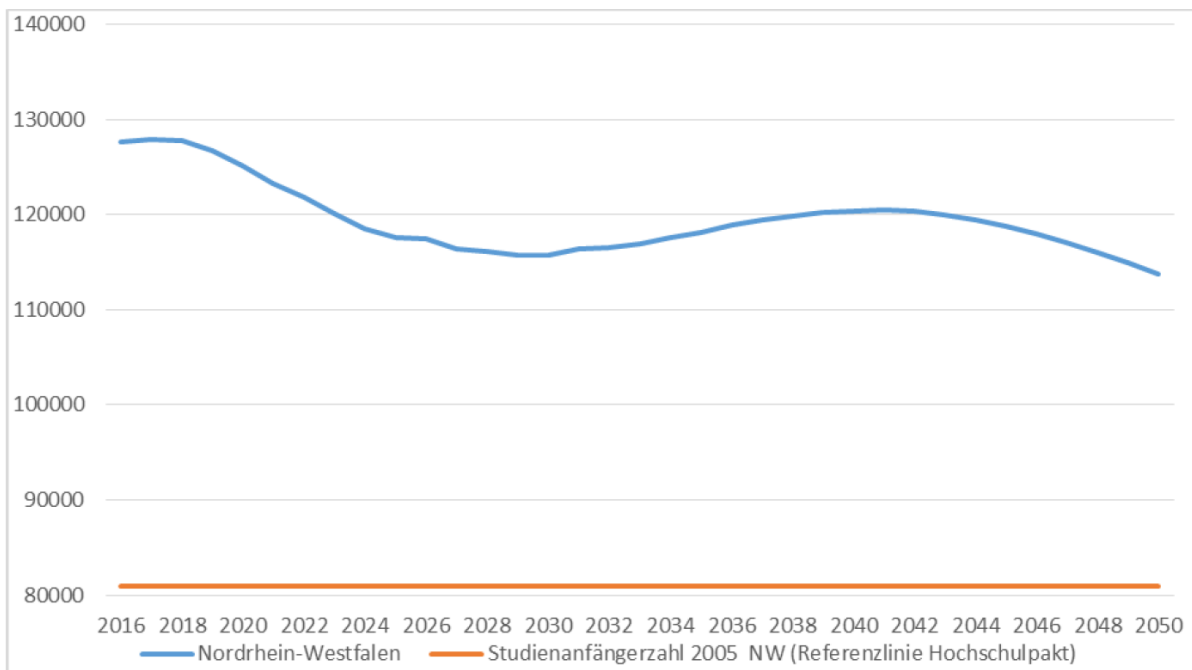
¹ Zu den Hintergründen dieser Entwicklungsdynamik vgl.: Dräger, Jörg; Ziegele, Frank; Thiemann, Jan; Müller, Ulrich; Rischke, Melanie; Khodaei Dolouei, Samira: Hochschulbildung wird zum Normalfall - Ein gesellschaftlicher Wandel und seine Folgen, Gütersloh 2014. Online unter http://www.che.de/downloads/Hochschulbildung_wird_zum_Normalfall_2014.pdf.

² von Stuckrad, Thimo; Berthold, Christian; Neuvians, Tim: Auf dem Hochplateau der Studiennachfrage: Kein Tal in Sicht! Modellrechnungen zur Entwicklung der Studienanfängerzahlen bis zum Jahr 2050. CHE, 2017. Online unter http://www.che.de/downloads/CHE_AP_203_Prognose_Studienanfängerzahlen_bis_2050.pdf. Ein Länderbericht für Nordrhein-Westfalen findet sich unter http://www.che.de/downloads/Laenderbericht_Nordrhein_Westfalen_2105.pdf.



Entwicklung der Studienanfängerzahlen in Nordrhein-Westfalen 2016 bis 2050 im Vergleich zur Zahl der Studienanfänger(innen) im Jahr 2005 (Basismodell).

In einem alternativen Modellrechnungsszenario (unter der Annahme eines weiteren Anstiegs der Beteiligungsneigung bis zu einem spezifischen Sättigungspunkt) nimmt die Zahl der Erstsemester in Nordrhein-Westfalen zunächst leicht auf 127.726 im Jahr 2018 zu. Danach sinkt die Nachfrage nach Studienanfängerplätzen im Land auf etwa 115.700 im Jahr 2029, wonach sich die Werte jedoch wieder bis 2041 auf 120.463 erholen. Bis 2050 nimmt die Studienanfängerzahl dann wieder bis auf 113.801 ab.



Entwicklung der Studienanfängerzahlen in Nordrhein-Westfalen 2016 bis 2050 im Vergleich zur Zahl der Studienanfänger(innen) im Jahr 2005 (Szenario mit bis zu spezifischen Sättigungspunkten wachsender Beteiligungsneigung).

Zu den einzelnen Beschlussvorschlägen nimmt das CHE wie folgt Stellung:

1. Das CHE teilt die Einschätzung, dass **eine gesunde Balance zwischen verlässlicher Grund- und wettbewerblicher, befristeter Programmfinanzierung** gegeben sein muss. Derzeit verfügen einige Hochschulen über weniger als 50 Prozent Grundfinanzierung Anteil am Gesamtbudget. Das führt (gerade vor dem Hintergrund der grundgesetzlich fixierten Schuldenbremse – die verfassungsrechtliche Regelung für die Länder greift ab 2020 in vollem Umfang, d.h. der Wissenschaftssektor muss sich vermutlich auf härteres Ringen um Ressourcen einstellen) zu mangelnder Planungssicherheit.

Die Sicherstellung einer zwischen Grund- und Programmfinanzierung ausbalancierten Hochschulfinanzierung ist angesichts der oben skizzierten Studierendenprognosen ohne Bundesmittel kaum vorstellbar. Ohnehin passt die Grundlogik einer Landeskinder-Versorgung nicht zu den demografisch disproportionalen Entwicklungen. Das Land Nordrhein-Westfalen sollte sich daher mit Nachdruck dafür einsetzen, dass ein bundesweites Finanzierungsmodell umgesetzt wird, das unabhängig von der regionalen landesinternen Nachfrage einen länderübergreifenden Anreiz für die Bereitstellung von Studienplätzen gewährt.

Der Bund sollte seine Rolle als Akteur in der institutionellen Hochschulfinanzierung dauerhaft wahrnehmen. Der Hochschulpakt sollte aus Sicht des CHE also entfristet und zu einem systematischen Element der Hochschulfinanzierung verstetigt werden.

Die Bundesmittel sollten an mehrjährige Zielvereinbarungen gekoppelt werden, um einen Systemfehler wie 2015 zu vermeiden, wo mit den freigewordenen BAföG-Mittel bei einigen Ländern Finanzlöcher außerhalb des Hochschulsektors gestopft wurden. Insbesondere das absehbare Absinken des Hochplateaus der Studierendenzahlen ermöglicht Optionen, qualitätsrelevante Reformen, die angesichts der zunehmenden Heterogenität der Studierendenschaft immer bedeutsamer werden, zu finanzieren. Zu denken ist hier etwa an eine stärkere räumliche, zeitliche und inhaltliche Flexibilisierung des Studiums sowie an stärker bedarfsorientiert gestaltete Studieneingangsphasen. Der Bund sollte hier im Gegenzug für einen Finanzierungsbeitrag auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit entsprechender Qualitätssteigerungen bestehen.

Zusätzlich zum Finanzierungsmechanismus, der an die Stelle der Hochschulpakte tritt, sollte die Finanzierung über wettbewerbliche Bundesprogramme weiterhin als Impulsinstrument eingesetzt werden. Dabei sollte der Bund – s.u. zu Punkt 4 – jedoch mehr als nur die Forschungsexzellenz berücksichtigen und so zur vielfältigen Profilierung ermuntern sowie flexibel aktuelle Herausforderungen aufgreifen.

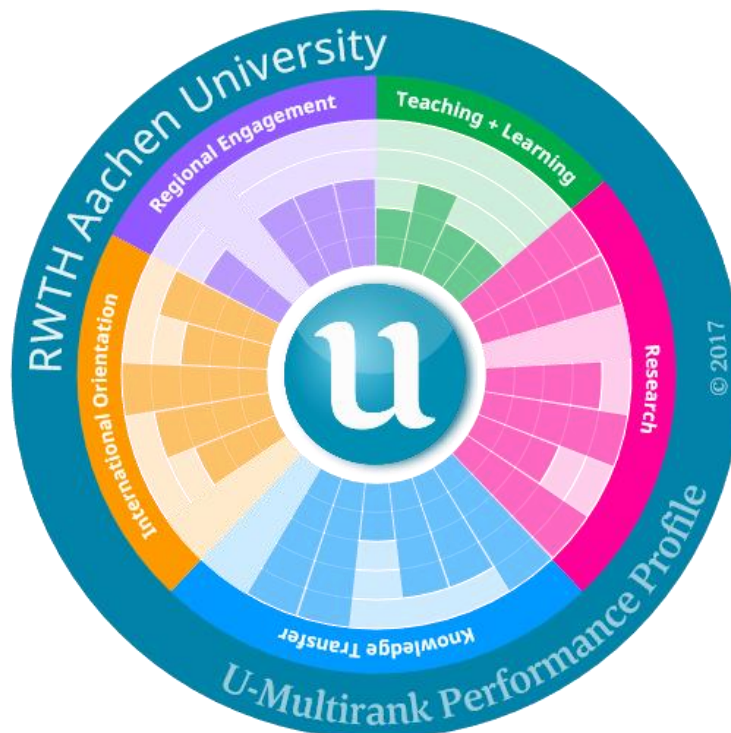
Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen spricht mit dem Verweis auf die bislang unzureichende Berücksichtigung der Master-Studienplätze im Hochschulpakt ein wesentliches Thema an. In der Tat hat aber auch der nordrhein-westfälische Gesetzgeber das Lebenslange Lernen erkennbar noch nicht konsequent berücksichtigt. Zwar wird im Hochschulgesetz wissenschaftliche Weiterbildung als Pflichtaufgabe der Universitäten und Fachhochschulen sowie als eine der Kernaufgaben der Professor(inn)en definiert. Da aber die dafür eigentlich notwendigen Ressourcen nicht gewährt werden, wird a) der Weg eröffnet, Lehre in der Weiterbildung als Nebentätigkeit zu deklarieren, b) kostendeckende Ar-

beit der Hochschulen in der Weiterbildung erwartet – und entsprechend im Bereich der Weiterbildung kostendeckende Studienbeiträge der Nutzer oder ihrer Arbeitgeber erwartet – und c) streng zwischen „normalen“ = konsekutiven und weiterbildenden Master-Angeboten differenziert. Dieser Ansatz beruht auf der anachronistischen Annahme, Bildung erlange man in jungen Jahren und Weiterbildung sei eine davon sauber zu trennende Aktivität. Die Notwendigkeit lebenslangen Lernens erfordert heutzutage flexiblere und konsistentere Lösungen. Hochschulen sollten ihre Studierenden mehr als bisher ermutigen, mit dem Bachelor erste Erfahrungen im Berufsleben zu sammeln – und gleichzeitig weiterbildende Masterangebote (auch zeitlich flexibel, berufsbegleitend oder in Teilzeit gestaltet) forcieren. Hier sind staatliche Rahmenbedingungen entsprechend zu gestalten. Wenn akademische Weiterbildung zu den Aufgaben einer Hochschule gehört, gibt es keinen Grund, warum nicht auch weiterbildende Bachelor- und Masterangebote zum Teil mit staatlichen Mitteln finanziert sein sollten.

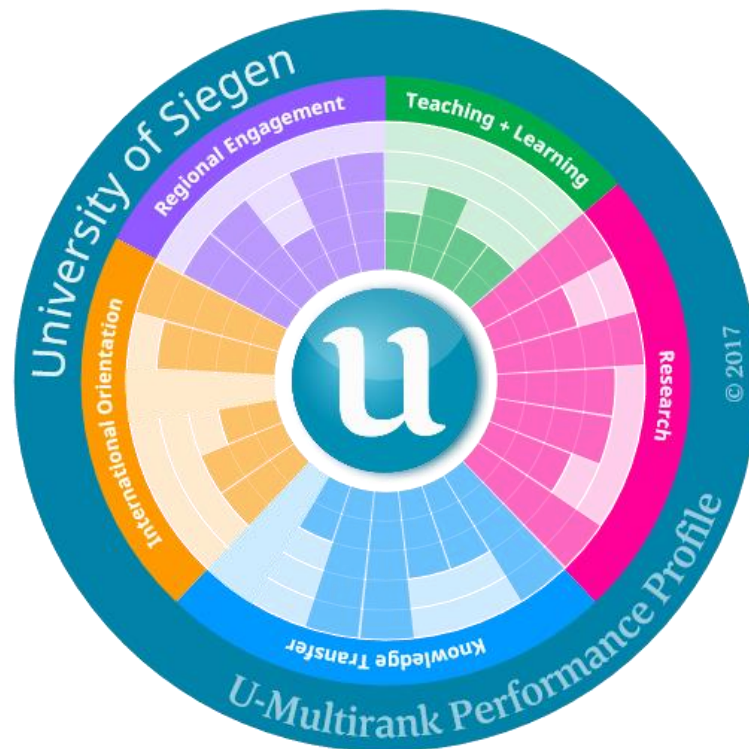
2. Die Forderung der Fraktion von Bündnis 90 / Die Grünen, das **Finanzierungssystem für die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen** neu aufzustellen, bedarf einer eingehenderen Auseinandersetzung, die im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme nicht leistbar ist. Grundsätzlich entsprechen die Modellbausteine des Landes (3-Säulen-Modell aus Grundfinanzierung, indikatorgestützter leistungsorientierter Mittelvergabe, Hochschulverträge) dem *state of the art*. Auch wenn hier sicherlich an manchen Stellschrauben Optimierungen denkbar sind (etwa was die Vielzahl der bilateralen Verträge und Sondervereinbarungen betrifft), kann ohne eine gründliche Evaluation keine detaillierte und wertende Einschätzung gegeben werden.
3. Zum geforderten Einsatz des Landes gegenüber dem Bund, dass den Ländern ermöglicht wird, **weitere Mittel in die Grundfinanzierung investieren** zu können: Zu diesem Punkt kann das CHE nicht Stellung beziehen, da unklar bleibt, inwiefern das Land derzeit nach Ansicht der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen durch den Bund daran gehindert wird, weitere Mittel in die Grundfinanzierung investieren zu können. Nach Ansicht des CHE besteht hier jetzt bereits die Freiheit, landesseitig politisch einen eindeutigen Schwerpunkt auf die Förderung von Bildung und Wissenschaft zu setzen.
4. Der Einschätzung, dass Bund-Länder-Programme besser als bisher darauf abzielen sollten, dass sich alle Hochschulen in der Breite **mit ihren jeweiligen Stärken profilieren** können, stimmt das CHE ausdrücklich zu. Die Exzellenzinitiative hat im deutschen Hochschulsystem eine positive Dynamik entfaltet. Der Bund hat sich hier als Impulsgeber für das Hochschulsystem bewährt. Die Fortführung der Exzellenzinitiative unter dem Titel „Exzellenzstrategie“ ist auch aufgrund konzeptueller Veränderungen grundsätzlich sehr positiv zu sehen: Die Universitätspauschale wirkt etwa als „Strategiezuschlag“ zur Stärkung der Governance und strategischen Ausrichtung. Künftig – das ist die gravierendste Neuausrichtung – entsteht eine Perspektive der Dauerhaftigkeit. Endlich ist klar, dass Spitzenforschung bei positiver Evaluation dauerhaft finanzielle Unterstützung über Bundesmittel erfahren kann.

Leider hält die Exzellenzstrategie aber weiter an der einseitigen und enggeführten Orientierung an international renommierten Forschungs-Universitäten fest – dieser Ansatz verstetigt ein monokulturelles Reputationsgefüge. Die Bedürfnisse der Studierenden und der Gesellschaft sind aber weitaus vielfältiger und auch die realen Kompetenzen der Hochschulen sind unterschiedlich gelagert. Exzellenz hat verschiedene Facetten. Exzellente kann eine Hochschule nicht nur in der Forschung, sondern etwa auch im Bereich Transfer, Lehre oder regionale Verantwortung sein. In diesen Leistungsbereichen existieren jetzt bereits faktisch gravierende Unterschiede.

Das von der EU geförderte Transparenzinstrument U-Multirank verdeutlicht für teilnehmende Hochschulen anschaulich hochschulspezifische Leistungsdifferenzen in den genannten Dimensionen: www.umultirank.org (unter dem Menüpunkt „at a glance“); hier beispielhaft die Visualisierung entsprechender Profilausprägungen für die RWTH Aachen und die Universität Siegen.³



³ Detailliertere Erläuterung dieses Ansatzes zur Profiltransparenz in Roessler, Isabel; Ziegele, Frank: Profile sichtbar machen: U-Multirank als Transparenztool nutzen, Gütersloh, 2017; online unter http://www.che.de/downloads/Profile_sichtbar_machen_UMR_AOHER.pdf.



Insgesamt aber tun sich die Hochschulen immer noch schwer, konsequent eine adäquate Profilierung zu identifizieren und umzusetzen. Unbefriedigend ist, dass es immer noch nicht gelungen ist, ein integriertes Exzellenzprogramm für vielfältige Profile zu schaffen. Das Programm „Innovative Hochschule“ ist ein erster Ansatz, die Perspektive zu weiten. Sie wirkt jedoch aufgrund des Fördervolumens (im Vergleich zur Exzellenzstrategie beträgt das Verhältnis 1:10) eher wie die „kleine Schwester“ der Exzellenzstrategie. Die Third Mission z.B. bleibt damit von der Forschungsexzellenz abgetrennt. Wenn es für Forschung, Lehre und Transfer je eigene Förderprogramme gibt, dann wird die Chance vergeben, dass sich verschiedene Leistungsdimensionen zu einem spezifischen Profil verbinden.

Ein „World Class Higher Education System“ ist zugleich horizontal und vertikal differenziert. Bund und Länder sollten Hochschulen daher über „ergebnisoffene“ und nicht enggeführte Förderprogramme animieren, mutig und konsequent vielfältige Profile zu entwickeln und umzusetzen.

5. Das CHE widerspricht der Forderung der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen, **Studiengebühren** seien generell schädlich und entsprechend zu vermeiden. Wie im November 2017 ausführlicher dargelegt,⁴ lehnt das CHE Studiengebühren für Ausländer nach dem baden-württembergischen Modell strikt ab. Sinnvoll gestaltete Studienbeiträge, also eine Beteiligung aller Studierenden an den Kosten ihres Studiums, basierend auf der Grundidee einer *graduate contribution* / eines Absolventenbeitrags, sind jedoch aus Sicht des CHE ein überzeugender Ansatz, die Finanzsituation der Hochschulen deutlich und dauerhaft zu verbessern. Sie sollten deshalb nicht kategorisch ausgeschlossen,

⁴ Vgl. Stellungnahme 17/83; online unter <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/porta/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-83.pdf>.

sondern vielmehr ernsthaft in Erwägung gezogen werden.⁵ Entscheidend ist dabei v.a., dass ein künftiges Beitragsmodell relevante Mehreinnahmen für Studium und Lehre generiert, gesellschaftlich Akzeptanz findet und Studierwillige nicht vom Studium abschreckt. Über eine kluge Modellgestaltung ließen sich diese Anforderungen erfüllen.

Über ein nachgelagertes Modell von Studienbeiträgen ließe sich v.a. klar als Regelfall kommunizieren, dass ein Studium nicht von der sozialen Herkunft oder den individuellen finanziellen Voraussetzungen abhängt. Eine individuelle Zahlungspflicht entsteht dabei nämlich erst, wenn eine Zahlungsfähigkeit existiert, also nach dem Berufseinstieg und ab einer gewissen Einkommensgrenze. Ein solcher Ansatz würde einen spürbaren und planbaren Aufwuchs des finanziellen Spielraums der Universitäten und Fachhochschulen sicherstellen. Modelle allgemeiner Studienbeiträge sind konzeptionell übrigens auch staatlichen Kompensationszahlungen wie den Qualitätsverbesserungsmitteln in Nordrhein-Westfalen überlegen – letztere stellen hinsichtlich Dauerhaftigkeit, studierendenbezogenem Umfang und Anreizwirkung keinen adäquaten Ausgleich für den Wegfall der Studienbeiträge dar.

Gütersloh, 02. Januar 2018

Ulrich Müller

Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH

Verler Str. 6

33332 Gütersloh

⁵ Anhaltspunkte für ein neues deutsches Modell skizzieren Müller, Ulrich / Rischke, Melanie (2014): As Dead as a Dodo? Student Fees in Germany, in: Dorothy Kelly, Jürgen Kohler, Liviu Matei, Terhi Nokkola, Lewis Purser, Sir Peter Scott, Pedro Teixeira (Hrsg.): Journal of the European Higher Education Area 4 | 2014, Berlin, S. 33-68.