

Gibt es eine Unwucht bei der Finanzierung von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen?

Guido Speiser
Berlin

In seinem viel beachteten Positionspapier von 2013 mahnte der Wissenschaftsrat, es dürfe „nicht zu einer dauerhaften Entkopplung der Budgetentwicklung zwischen Hochschulen und außeruniversitärem Sektor“ kommen (Wissenschaftsrat 2013: 81). Die Grundfinanzierung der außeruniversitären

Forschungseinrichtungen (AUF) solle künftig „analog zu den Aufwüchsen für die Hochschulen“ ausfallen. Damit griff der Wissenschaftsrat ein weit verbreitetes Argument auf, das jüngst auch im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung seinen Niederschlag fand.¹ Überzeugende Nachweise für den Entkopplungsbefund sind allerdings rar. Oft vertreten wird überdies die Ansicht, die jeweiligen Anteile des Bundes sowohl an der Hochschul- als auch der AUF-Finanzierung seien stetig gewachsen. Diese vermeintliche, schleichende Bundesübernahme wird immer wieder kritisiert², bleibt aber ebenso oft ohne differenzierte Begründungen.

In diesem Beitrag werden beide Thesen in einem einheitlichen konzeptionellen Rahmen untersucht. Auf derselben Datengrundlage werden

¹ SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP (2021: 20, s. 3.). Vgl. andere begriffliche Einkleidungen: „Asymmetrie“ (Strohschneider (2020: 78); Wissenschaftsrat (2018: 44); (Wissenschaftsrat (2017: 5)), „Unwucht“ (DHV (2018: 1); (Hippler (2018: 13)), „Schere“ (Hochschulratsvorsitzende (2020: 2); DHV (2019); Gehring (2019); EFI (2017: 18)), „Ungleichzeitigkeit“ (Hochschulrektorenkonferenz (2017: 7)).

² vgl. Bundesrechnungshof (2018: 6ff.); Bundesrechnungshof (2019: 9); s.a. die Diskussion um eine „Helmholtzfizierung“ bei den AUF: EFI (2011: 44f.); zu den Hochschulen: Hippler (2018: 13)

sowohl die jeweilige Finanzierungsentwicklung von Hochschulen und AUF von 1975 bis 2021 als auch die jeweiligen Finanzierungsanteile von Bund und Ländern dargestellt. Abschließend werden beide Thesen in einer Gesamtbetrachtung bewertet und die Frage nach einer korrekturbedürftigen Imbalance diskutiert.

1. Hochschulen

1.1. Methodik

Um die finanzielle Ausstattung der Hochschulen zu bestimmen, werden Grundmittel herangezogen, die als Konstrukt der Finanzstatistik von der Jahresrechnungs- und der Haushaltsansatzstatistik ausgehen (Statistisches Bundesamt 2021: 99). Sie weisen den Betrag aus, den Bund und Länder jeweils aus allgemeinen Haushaltsmitteln für einen Aufgabenbereich zur Verfügung stellen, und spiegeln somit den Zuschussbedarf des Bereichs wider. Erfasst werden hier die Grundmittel der dreistelligen Funktionskennziffern der Oberfunktion 13, mit Ausnahme der Funktion 138 (Versorgung einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfänger im Bereich der Hochschulen) und der Funktion 137 (DFG). Trotz einer Änderung des Funktionenplans 2012 (Statistisches Bundesamt 2021: 93/101), der auch dreistellige Funktionen der Oberfunktion 13 betraf, kann damit der Betrachtungsgegenstand stabil gehalten werden.³

Für den Zeitraum von 1975 bis 2011 werden folglich die Funktionen 131, 132, 133, 135, 136 und 139 einbezogen, für den Zeitraum von 2012 bis 2021 die Funktionen 132, 133, 134 und 139. Erfasst werden so die Grundmittel für den überwiegenden Teil der Hochschulen in öffentlicher Trägerschaft sowie die öffentlichen Zuschüsse zu privaten Hochschulen und Berufsakademien. Ebenfalls erfasst werden die oft lang laufenden Hochschulprogramme der Länder (vgl. Henke/Pasternack 2017a: 34ff.). Mit der Funktion 139 werden die Mittel des „Hochschulpakts 2020“ bzw. des „Zukunftsvertrags Studium und Lehre stärken“ berücksichtigt. Obwohl der Hochschulpakt lange als Vorhaben firmierte, hatten die Mittel der ersten Säule stets eine grundfinanzierungsähnliche Wirkung (Speiser

³ Den hier verwendeten „Langen Reihen“ des Statistischen Bundesamts von 1975 bis 2011 liegt der von 2002 bis 2011 gültige Funktionenplan zugrunde. Einnahmen und Ausgaben der Jahre 1975 bis 2001, die anhand des davor gültigen Funktionenplans verbucht wurden, wurden vom Statistischen Bundesamt hierfür umgeschlüsselt. Für den Zeitraum von 2012 bis 2021 wurden Haushaltsansatzstatistiken verwendet. Der Autor dankt dem Statistischen Bundesamt für die Bereitstellung der Daten.

2017: 165ff.; a.A.: Dohmen/Wrobel 2018: 116).⁴ Die DFG-Programmpauschalen als zweite Säule können als „Nachteilsausgleich“ (Bundesrechnungshof 2013: 2) ebenfalls der Grundfinanzierung zugerechnet werden. In der hiesigen Abgrenzung nicht erfasst werden u.a. Drittmittel von DFG, Bund, EU und Wirtschaft sowie Studierendenbeiträge, Eigenmittel und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit.⁵ Die so bestimmten Aufwendungen von Bund und Ländern können als Regelfinanzierung der Hochschulen bezeichnet werden.

Die beschriebene Abgrenzung wird aus drei Gründen gewählt. Zum einen ist die Regelfinanzierung der Hochschulen am besten mit jenen Aufwendungen für die AUF vergleichbar, für die Daten verfügbar sind (s.u. 2.). Zum anderen macht die Regelfinanzierung für beide Sektoren den größten Anteil an der jeweiligen Gesamtfinanzierung aus, auch wenn Drittmittel für die Hochschulen wichtiger geworden sind (vgl. Teichler 2018: 40ff.). Schließlich hängt die Regelfinanzierung – abgesehen von einem kleinen Anteil leistungsorientiert vergebener Mittel – direkter von staatlichen Allokationsentscheidungen ab als die Drittmittelausstattung. Letztere hängt vom Wettbewerbserfolg auf den Drittmittelmärkten ab, die auch nur zum Teil von Bund und Ländern finanziert werden. Die Frage nach einer Finanzierungs-Imbalance lässt sich deshalb am sinnvollsten auf den erstgenannten Mitteltypus beziehen, zumal vor allem hier Korrekturen zu organisieren wären.

Nur wenige andere Analysen wählen die Finanzstatistik als Datengrundlage. Im Bildungsfinanzbericht werden die Grundmittel der Oberfunktion 13 – ohne die Funktion 138, aber inklusive der Funktion 137 – über einen Zeitraum von 17 Jahren dargestellt sowie nach Bund und Ländern differenziert (Statistisches Bundesamt 2021: 58ff.). Wixforth (2012: 199) betrachtet die Hochschulausgaben von 1975 bis 2007, schließt aber im Unterschied zum hiesigen Vorgehen u.a. die Ausgaben für die DFG ein. Pfetsch untersucht die Wissenschaftsausgaben von Bund und Ländern zwischen 1870 und 1975 (1982: 8ff., zu Hochschulen und AUF:

⁴ Passend hierzu werden die Mittel der ersten Säule vom Bund an die Länder überwiesen, die sie zusammen mit ihrer Ko-Finanzierung an die Hochschulen weiterreichen (Bundesregierung (2019, §5)). In der Hochschulfinanzstatistik sind die Gesamtmittel inkl. des Bundesanteils daher nicht als Drittmittel, sondern als Trägermittel ausgewiesen (Henke/Pasterneck (2017a: 32); Speiser (2016: 11)).

⁵ Diese Mittelkategorien werden weitgehend in der Hochschulfinanzstatistik ausgewiesen. Vgl. die dort getroffenen, anders definierten Unterscheidungen zwischen Drittmitteln, Trägermitteln und laufenden Ausgaben (Grundmitteln) (Statistisches Bundesamt (2022b: 173ff.)). Weitere Details zur hiesigen Mittelabgrenzung und prinzipiell bestehenden Unschärfen können vom Autor angefordert werden.

16f.), aufgrund des langen Zeitraums aber naturgemäß in methodisch kaum vergleichbarer Weise.

Deutlich häufiger gehen Untersuchungen von der Hochschulfinanzstatistik aus.⁶ Dieser Ansatz wurde hier nicht gewählt, weil er – bei ansonsten unbestritten hoher Aussagekraft – bei der Berechnung der jeweiligen Anteile von Bund und Ländern an prinzipielle Grenzen stößt. Die Extraktion der vom Bund getragenen Finanzierungsanteile ist derart schwierig.⁷ Wird hingegen die Finanzstatistik betrachtet, können die föderalen Finanzierungsanteile zuverlässiger ermittelt werden. Um systematische Einheitlichkeit herzustellen, wurde diese Datengrundlage auch für die Finanzierungsentwicklung von Hochschulen und AUF verwendet.

1.2. Ergebnisse

Die Regelfinanzierung der Hochschulen hat sich seit 1975 etwa versechsfacht. Bund und Länder verausgabten 1975 zusammen rund 5,3 Milliarden Euro. 1985 lag die Summe bei 8,0 Milliarden Euro, 1995 bei 15,3 Milliarden Euro, 2005 bei 17,1 Milliarden Euro und 2021 bei 31,8 (Soll-Wert) Milliarden Euro. Die durchschnittliche Wachstumsrate – definiert als die konstante einperiodige Wachstumsrate, die vom Ausgangswert zum Endwert führt – liegt bei 4,81 Prozent.⁸ Der Verlauf spiegelt hochschulpolitische Entwicklungen und Prioritätensetzungen wider. Bereits ab etwa 1960 steigerte sich die tertiäre Bildungsbeteiligung massiv, was den politischen Zielsetzungen entsprach.⁹ Das Hochschulsystem wurde in der Fläche ausgebaut, Ende der 1960er Jahre mit den Fachhochschulen ein neuer Hochschultyp etabliert. Bis etwa 1980 wuchsen Zahl und Größe der Hochschulen stark an, danach flachte das Wachstum ab. Mit der deutschen Einheit erhöhte sich die Zahl der öffentlichen Hochschulen gegenüber dem vormals westdeutschen Bestand merklich und blieb seit Mitte der 1990er Jahre in etwa konstant. Seither ist vor allem ein starkes

⁶ Henke/Pasternack (2017b, 17ff.); dies. (2017a: 29ff.); Dohmen/Krempkow (2014: 18ff.); Dohmen/Wrobel (2018: 99ff.); vgl. Timmermann (2010: 8ff.); DFG (2021: 21ff.); BMBF (2022, Datenband I: 16ff.); zum methodischen Hintergrund: Statistisches Bundesamt (2021: 61ff.); dass. (2022b: 12ff.)

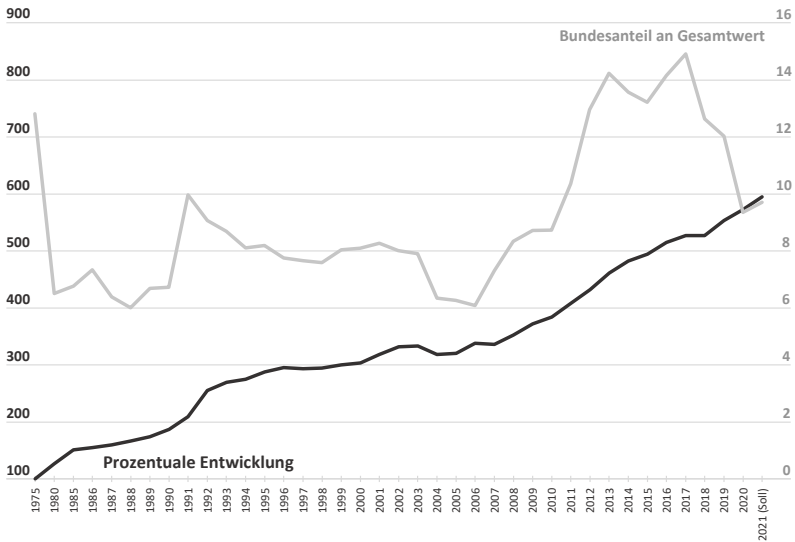
⁷ zum Hochschulpakt: Henke/Pasternack (2017a: 32); Dohmen/Wrobel (2018: 116f.); vgl. Speiser (2016: 11f.)

⁸ Wäre dies die tatsächliche Wachstumsrate gewesen, wäre das kumulierte Mittelvolumen signifikant anders ausgefallen (vgl. 3.). Der Wert ist nicht gleichzusetzen mit dem Durchschnitt der einzelnen Wachstumsraten je Zeiteinheit.

⁹ ‚Bildung für alle‘ ab 1964, ‚Öffnungsbeschluss‘ 1977; vgl. Wolter (2017: 101ff.); Kreckel (2016: 505)

relatives Wachstum des privaten Hochschulsektors zu beobachten (Wolter 2017: 105), wenngleich dessen Studierendenanteile nach wie vor überschaubar bleiben.

Übersicht 1: Regelfinanzierung der Hochschulen (prozentuale Entwicklung) und Finanzierungsanteil des Bundes (in Prozent)



Quellen: 1975–2011: Statistisches Bundesamt, „Lange Reihe“; 2012–2021: Haushaltsansatzstatistik (2021: Soll); zwischen 1975 und 1985 nur drei Werte verfügbar; eigene Berechnungen

Parallel zur institutionellen Entwicklung ist die Nachfrage nach tertiärer Bildung bis heute ungebrochen. Zum Wintersemester 2021/22 waren knapp 2,9 Millionen Studierende eingeschrieben, mehr als drei Mal so viele wie 1975. Zu den zuletzt prägenden Entwicklungen zählen höhere Leistungserwartungen an Forschung, Lehre und weiteren Leistungsbereichen sowie eine zunehmende vertikale Stratifizierung (Seckelmann 2010: 66; Kreckel 2016: 60). Aufgabenlast und Ressourcenbedarf der Hochschulen sind damit erheblich gewachsen. Der hier dargestellte Anstieg der Regelfinanzierung stellt eine Antwort hierauf dar – nach vielfacher Auffassung allerdings keine ausreichende (vgl. 3.).

Auch die Entwicklung der föderalen Finanzungsverhältnisse ist in den rechtlichen und politischen Kontext einzuordnen. In der Finanzreform 1969 wurde die pflichtige Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau im Grundgesetz verankert (Art. 91a GG a.F.). Auf dieser Grundlage beteiligte sich der Bund massiv am Ausbau der Hochschullandschaft (Kreckel

2016: 66f.; Teichler 2018: 39). Ende der 1980er bis Ende der 1990er Jahre kamen großvolumige Hochschul-Sonderprogramme des Bundes hinzu. Bis Mitte der 2000er Jahre steigerte der Bund somit seine Hochschulausgaben erheblich, aber dennoch nicht schneller als die Länder (vgl. 3.). Der Bundesanteil an der Regelfinanzierung blieb deshalb in einem überschaubaren Wertebereich.

Ab Ende der 1990er Jahre setzte eine politisch propagierte Reföderalisierung ein, die in der Föderalismusreform 2006 ihren verfassungsrechtlichen Niederschlag fand. Mit der Entflechtung der Kompetenzen wurde der Hochschulbau als Gemeinschaftsaufgabe gestrichen und die Finanzhilfekompetenz des Bundes eingeschränkt (vgl. Art. 104a Abs. 4 GG a.F., heutige Art. 104b-c GG). Auch Art. 91b GG wurde enger gefasst, erlaubte aber weiterhin eine beschränkte Mitwirkung des Bundes im Hochschulbereich (vgl. etwa den Hochschulpakt). Ab 2005 steigerte der Bund seine Ausgaben dann schneller als die Länder. Dieser Befund, der nicht einmal die bundesseitige Mitfinanzierung der DFG und die Projektfördermittel des Bundes berücksichtigt, ist überraschend. Während die politische Diskussion von einer stärkeren Eigenverantwortung der Länder geprägt war, übernahm der Bund faktisch einen wachsenden Finanzierungsanteil.

Seit 2017 hat sich diese Entwicklung wieder umgekehrt. 2021 lag der Bundesanteil bei 9,7 Prozent und damit etwa auf dem Niveau von 2011. Diese Entwicklung dürfte mit den gegenüber 2017 sinkenden Bundesausgaben für den Hochschulpakt bzw. den Zukunftsvertrag und den zugleich wachsenden Länderaufwendungen zu erklären sein. Insgesamt trifft die zweite Eingangsthese einer konstant zunehmenden Übernahme von Finanzierungsanteilen durch den Bund in der hier angestellten Langzeitbeurteilung nicht zu.

Wie werden sich die Regelfinanzierung der Hochschulen und die föderalen Finanzierungsverhältnisse künftig entwickeln? Zu berücksichtigen ist hierbei, dass mit der erneuten Veränderung des Art. 91b GG im Jahr 2015 der Bund Hochschulen nun auch institutionell mitfordern kann, während vorher nur die Förderung von Vorhaben zulässig war (Speiser 2017: 105ff.). Die Möglichkeiten für eine Bundesbeteiligung im Hochschulsektor sind damit so groß wie noch nie. Ob sie genutzt werden, hängt aber weiterhin vom politischen Willen insbesondere des Bundes ab. Die 2019 geschlossenen Vereinbarungen demonstrieren zwar diesen Willen (Bundesregierung 2019). Langfristig sind die Prioritäten und Haushaltsplanungen von Bund und Ländern für den Hochschulsektor gleichwohl nicht robust vorherzusagen – nicht zuletzt, weil sich die krisengeprägte allgemeine Haushaltsentwicklung höchst volatil darstellt.

2. Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen

2.1. Methodik

Für die Abgrenzung der Ausgaben für die AUF wurden die Grundmittel der Funktion 164 berücksichtigt (so vorgesehen im Funktionenplan von Bund und Ländern), die über den gesamten untersuchten Zeitraum in der Finanzstatistik ausgewiesen ist.¹⁰ Erfasst ist damit die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern, vor allem der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF), der Max-Planck-Gesellschaft (MPG), der Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) und der Leibniz-Gemeinschaft (LG). Als quantitativ weniger dominante Größen kommen die Wissenschaftsakademien, das Akademienprogramm sowie weitere kleinere außeruniversitäre Projekte und Einrichtungen hinzu. Die DFG als Forschungsförderer wird nicht berücksichtigt, weil ihre Mittel weit überwiegend den Hochschulen als Drittmittel zugutekommen; das hier erfasste AUF-Segment ist deshalb nicht deckungsgleich mit den über den Pakt für Forschung und Innovation (PFI) geförderten Organisationen. Gleichfalls nicht erfasst sind kleinere nicht-hochschulische Wissenschaftseinrichtungen, Zuschüsse zu internationalen Wissenschaftsorganisationen und Ressortforschungseinrichtungen.

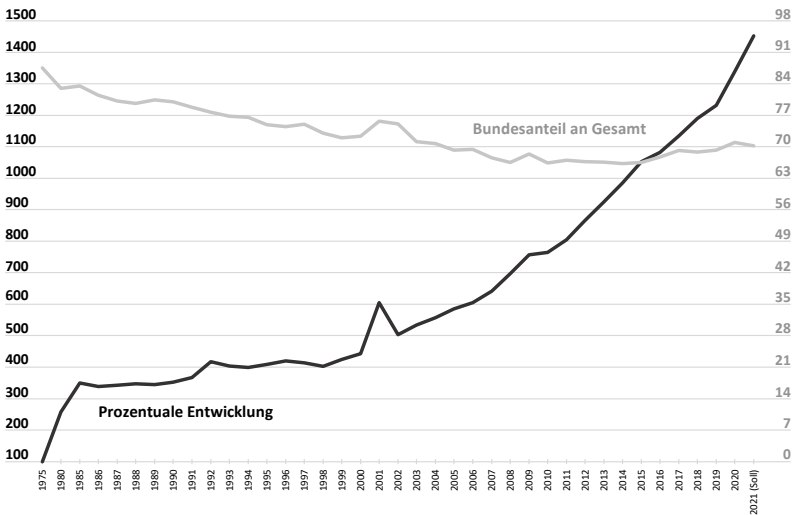
Weitere Studien und Datenaufbereitungen nehmen andere Mittelabgrenzungen vor. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht jährlich Informationen zu den öffentlich geförderten Wissenschaftseinrichtungen, u.a. zu deren Einnahmen und Ausgaben (Statistisches Bundesamt 2022a). In vierjährigem Turnus werden die Einnahmen nach Mittelgebern aufgeschlüsselt. Die Angaben stützen sich vor allem auf Erhebungen bei den mittelempfangenden Einrichtungen, also nicht auf finanzstatistische Daten. Die GWK veröffentlicht jährlich Informationen zu den Fördertatbeständen nach Art. 91b GG (z.B. GWK 2022). Berücksichtigt werden dort die großen forschungsdurchführenden AUF, die DFG und zentrale Bundesländer-Programme. Die für die AUF einschlägigen Datenquellen umfassen vor allem die Wirtschaftspläne und Jahresrechnungen der Einrichtungen sowie BMBF-Mitteilungen. Weitere Studien und Darstellungen setzen auf die GWK-Zahlen auf (BMBF 2022, Datenband I: 16ff.; Wixforth 2012: 196ff.).

¹⁰ Die bei den Hochschulen durchgeführte Umschlüsselung des Statistischen Bundesamts erfolgte hier analog (s. Fußnote 3).

2.2. Ergebnisse

Die für die AUF aufgewendeten Mittel sind zwischen 1975 und 2021 um etwa das 14,5-fache gestiegen. Die kumulierten Ausgaben von Bund und Ländern lagen 1975 bei 0,6 Milliarden Euro, 1985 bei 2,2, 1995 bei 2,6, 2005 bei 3,7 und 2021 (Soll) bei 9,2 Milliarden Euro. Die durchschnittliche Wachstumsrate liegt bei 7,29 Prozent (vgl. analog die Hinweise in Fußnote 8). Auch im Wachstum der AUF-Finanzierung spiegeln sich übergeordnete wissenschafts- und innovationspolitische Ziele wider. Bis Ende der 1960er Jahre stand etwa die Großforschung im Fokus des Bundes („Sputnikschock“, „technologische Lücke“). Ab 1970 wurden zunehmend Spitzen- und Schlüsseltechnologien gefördert (EFI 2011: 40). Seit 2006 sorgt vor allem der PFI für ein konstantes Ausgabenwachstum für die vier großen AUF und die DFG.

Übersicht 2: Regelfinanzierung der AUF (prozentuale Entwicklung) und Finanzierungsanteil des Bundes (in Prozent)



Quellen: 1975–2011: Statistisches Bundesamt, „Lange Reihe“; 2012–2021: Haushaltsansatzstatistik (2021: Soll); zwischen 1975 und 1985 nur drei Werte verfügbar; eigene Berechnungen.

Zu konstatieren sind also unterschiedliche Wachstumsgeschwindigkeiten von Hochschul- und AUF-Sektor. Eine kausale Verknüpfung ist allerdings nicht ohne Weiteres möglich. Dass die Hochschulfinanzierung langsamer gewachsen ist, weil die AUF-Finanzierung schneller gewach-

sen ist (so Wixforth 2012: 200f.), lässt sich aus den Zahlen nicht ableiten. In Reinform ist diese Vorstellung ist auch wenig plausibel. Weder beim Bund noch bei den Ländern ist das Gesamtbudget für Hochschulen und AUF ein geschlossener haushalterischer Raum, in dem relative Gewinne und Verluste des einen Sektors unmittelbar mit Gewinnen und Verlusten des anderen Sektors einhergehen.

Im Gegensatz zum Hochschulsektor hatte der verfassungs- und förderrechtliche Kontext auf den föderalen Finanzierungsmix des AUF-Sektors weniger Einfluss. Trotz des Königsteiner Abkommens von 1949, in dem die Länder ihre Zuständigkeit für die Forschungsförderung markiert hatten, beteiligte sich der Bund früh an dieser Aufgabe, u.a. mit der stark kritisierten Fondswirtschaft. In einem Verwaltungsabkommen zum Hochschulbau von 1964 wurde erstmals auch die Bundesbeteiligung an MPG und DFG formalisiert (Hohn/Schimank 1990: 83ff.). Die gemeinsame Forschungsförderung wurde mit dem 1970 ins Grundgesetz eingefügten Art. 91b GG schließlich kodifiziert (Meyer 2008: 237; Kisker 1971: 281ff.). Die Föderalismusreform 2006 schränkte die weiten Fördermöglichkeiten des Bundes im AUF-Sektor kaum ein. Die 2015 dann wieder vorgenommene Erweiterung des Art. 91 GG betraf deshalb fast ausschließlich die Fördermöglichkeiten im Hochschulsektor.

Trotz dieser grosso modo stabilen rechtlichen Rahmenbedingungen für Bundesbeteiligungen und abgesehen von Ausnahmejahren steigerten die Länder ihre Ausgaben für die AUF insgesamt schneller als der Bund. Folglich sank oder stagnierte der Bundesanteil bis etwa 2006, während der Länderanteil stieg. Die Verschiebung kann zumindest teilweise auf die unterschiedlichen Wachstumsgeschwindigkeiten der AUF zurückgeführt werden. Die zu 90 Prozent vom Bund getragene HGF wuchs im Vergleich zu stärker von den Ländern getragenen AUF weniger schnell (vgl. Wixforth 2012: 196ff.). Weil ein erheblicher Teil der AUF-Aufwendungen an die HGF flossen, fiel dies ins Gewicht. Als Effekt ebenfalls zu nennen sind Sonderfinanzierungen für AUF (z.B. im Rahmen von Institutsgründungen), die i.d.R. die Sitzländer leisteten.

Seit 2006 regelt der PFI die jeweiligen Anteile von Bund und Länder am überwiegenden Teil der hier betrachteten AUF-Finanzierung. Der PFI I (2006 bis 2010) sah einen jährlichen Aufwuchs von drei Prozent vor, der PFI II (2011 bis 2015) einen Aufwuchs von fünf Prozent. In beiden Phasen wurde der Aufwuchs gemäß der für die PFI-Empfänger jeweils gültigen Finanzierungsschlüssel getragen. Die Finanzierungsanteile an der AUF-Finanzierung blieben deshalb weitgehend konstant. Im PFI III (2016 bis 2020) übernahm der Bund hingegen den Aufwuchs von drei Prozent allein, womit sein Finanzierungsanteil leicht stieg. Der PFI IV

(2021 bis 2030) sieht einen Aufwuchs von drei Prozent vor, der schlüsseligerecht finanziert wird. Ab 2024 soll die durch den PFI III bewirkte Verschiebung der Finanzierungsanteile schrittweise revidiert werden, so dass 2030 wieder die bis 2015 gültigen Finanzierungsschlüssel erreicht werden.

3. Fazit

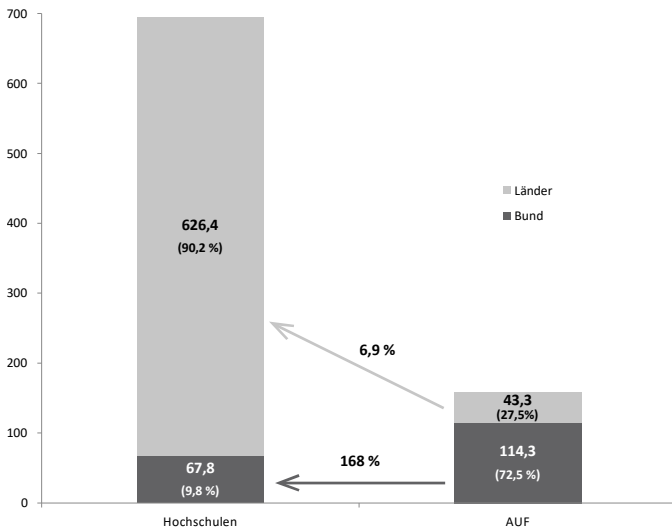
Neben der Finanzierung im Zeitverlauf lassen sich kumulierte sektorbezogene Ausgaben in den Blick nehmen (Abb. 3). Die für die hier abgegrenzte Regelfinanzierung der Hochschulen von Bund und Ländern von 1975 bis 2021 insgesamt verausgabten Mittel belaufen sich danach auf ca. 694,2 Milliarden Euro.¹¹ Die kumulierten Ausgaben für die AUF belaufen sich auf ca. 157,6 Milliarden Euro. Damit fallen die Ausgaben für den Hochschulsektor rund 4,4-mal so hoch aus wie die Ausgaben für die AUF. Von den Hochschulausgaben trugen die Länder 626,4 Milliarden Euro und damit einen Anteil von über 90 Prozent. Der Bund kommt auf 67,8 Milliarden Euro und damit knapp 10 Prozent. Von den AUF-Ausgaben trug der Bund etwas mehr als 72 Prozent und die Länder etwas mehr als 27 Prozent. Auch die jeweiligen Ausgaben der Staatsebenen für die Sektoren lassen sich zueinander in Beziehung setzen. Die kumulierten Ausgaben der Länder für die AUF entsprechen 6,9 Prozent ihrer Ausgaben für die Hochschulen. Die korrespondierende Verhältniszahl des Bundes liegt bei 168 Prozent.

In den Abschnitten 1 und 2 wurden unterschiedliche relative Zuwächse des Hochschul- und des AUF-Sektors gezeigt. Ist dies nun als Ungerechtigkeit oder – wenn der Ausdruck wertend und nicht nur deskriptiv gemeint ist – als „Unwucht“ zu werten? Sollten die Zuwächse künftig gleich hoch ausfallen, um einer weiteren „Entkopplung“ entgegenzuwirken? Sollte es sogar einen nachholenden Ausgleich geben, der relativ niedrigere Zuwächse für die AUF und relativ höhere Zuwächse für die Hochschulen vorsieht und so die ungleiche Entwicklung zu korrigieren versucht? Sollten jetzt die Hochschulen „dran sein“?

Diese Ideen sind in mehrfacher Hinsicht zu kommentieren. Erstens sei daran erinnert, dass der hochschulische Finanzierungsmix Quellen jenseits der hier betrachteten Regelfinanzierung umfasst, insbesondere Drittmittel (s.o. 1.1.). Eine Korrektur der Regelfinanzierung – und nur diese wäre politisch im notwendigen Maße steuerbar – wäre also nicht

¹¹ Wie alle finanzstatistischen Daten liegen die hier erfassten Ausgaben in jeweiligen Preisen vor, was bei den dargestellten absoluten Zahlen zu berücksichtigen ist.

Übersicht 3: Kumulierte Ausgaben von 1975 bis 2021 (in Mrd. Euro)



Quellen: wie Übersicht 2

gleichzusetzen mit einer quantitativ gleichlaufenden Korrektur der Hochschulfinanzen insgesamt. Zweitens ist zu bedenken, dass die Regelfinanzierung für den Hochschulsektor zum großen Teil von den Ländern bestritten wird. Die Ausgaben eines Landes hängen stark von dessen Ausgangsbedingungen und Bedarfen, politischen Zielen und Planungen sowie budgetären Möglichkeiten ab. Entsprechend unterschiedlich fallen die jeweiligen Entwicklungen der Hochschulausgaben in den Ländern aus. Eine Angleichung der Hochschulausgaben aller Länder und des Bundes wäre aus handwerklichen Gründen selbst dann schwierig, wenn sie von allen angestrebt würde. Mit Blick auf die unterschiedlichen Größen der Sektoren (vgl. Abb. 3) sei drittens angemerkt, dass eine prozentuale Steigerung der hochschulischen Regelfinanzierung ungleich teurer ist als eine Steigerung der AUF-Ausgaben. Wäre die Regelfinanzierung der Hochschulen im betrachteten Zeitraum mit der gleichen durchschnittlichen Wachstumsrate gewachsen wie die der AUF, lägen die Hochschulausgaben 2021 bei rund 77 Milliarden Euro statt der tatsächlichen knapp 32 Milliarden Euro (vgl. aber Hinweise in Fußnote 8).

Diese Aspekte mögen dazu beitragen haben, dass sich die Forderung nach Gleichbehandlung in der politischen Debatte regelmäßig nur auf den Hochschulpakt bzw. den Zukunftsvertrag bezogen hat. Deutlich wurde dies in öffentlichen Wortmeldungen (etwa vor Abschluss des Zu-

kunftsvertrags: Wissenschaftsrat, 2018: 43f.; DHV 2018:1) und nun im Koalitionsvertrag der Ampel-Parteien. Dort heißt es: „Wir werden den Zukunftsvertrag [...] ab 2022 analog zum Pakt für Forschung und Innovation dynamisieren.“ (SPD/Grüne/FDP 2021: 22). Diese Forderung ist technisch vergleichsweise einfach umzusetzen, indem die Zuwächse im Zukunftsvertrag gleich hoch ausfallen wie im PFI. Für eine solche, in der Vereinbarung von 2019 zunächst nicht umgesetzte, nun aber avisierte Analogisierung mögen vielfältige Gründe sprechen. Sie bedeutet allerdings nicht, dass damit die hier abgegrenzten jeweiligen Ausgaben für Hochschulen und AUF gleich schnell wachsen. 2021 machte der Zukunftsvertrag etwa 12 Prozent dieser Hochschulausgaben aus. Ein dynamisierter Zukunftsvertrag ist also nicht gleichbedeutend mit einer ebenso dynamisierten Regelfinanzierung und damit nicht mit einer Analogisierung zur AUF-Regelfinanzierung. Dieser Befund lässt sich gleichermaßen auf einzelne Länder und auf die Ländergesamtheit beziehen.

Jenseits dieser Überlegungen ist zu bezweifeln, dass formale bzw. quantitative Gleichbehandlung stets das richtige Verteilprinzip staatlicher Ressourcen in der Wissenschaft darstellt. Bereits als politisches und gesellschaftliches Organisationsprinzip kann es problematisch sein. Streng verstanden erlaubte es weder ein leistungsabhängiges Steuersystem noch ein bedarfsabhängiges Sozialsystem. Auch in der Wissenschaft sollten staatliche Ressourcen zumindest teilweise leistungs- und bedarfsorientiert und damit eben nicht gleichmäßig verteilt werden. Eine relative Ungleichverteilung in dieser Domäne ist deshalb nicht als solche kritikwürdig. Die finanzielle Ausstattung von Wissenschaftseinrichtungen sollte vielmehr mit den jeweiligen Aufgaben, Anforderungen und Leistungen begründet werden – und dies nicht zwingend bezogen auf ganze Sektoren, sondern auf sinnvoll abgegrenzte Gruppen von Akteuren oder sogar einzelne Organisationen oder Einrichtungen.

Die vergangenen Finanzentwicklungen sind deshalb ins Verhältnis zu den jeweiligen Aufgabenportfolios, Leistungserwartungen und den sich daraus abzuleitenden Bedarfen zu setzen. Das Gleiche gilt für die Zukunft. Politische und gesellschaftliche Zielvorstellungen (z.B. das Ziel, einen bestimmten Forschungsbereich auszubauen, oder das Ziel, einen möglichst großen Anteil eines Altersjahrgangs tertiär auszubilden) sollten in eine Bedarfsanalyse ebenso einfließen wie weniger steuerbare Faktoren (etwa wissenschaftsspezifische Teuerungsraten, aufgelaufene Sanierungsbedarfe (vgl. zu Hochschulgebäuden: Stibbe/Stratmann 2016: 3ff.) oder eine prognostiziert hohe Nachfrage nach Studienplätzen). Die für die Hochschulen berechnete Relation zwischen Finanzausstattung und Studierenden (Henke/Pasternack 2017a: 70ff.; DHV 2018: 3) ist ein

Bestandteil einer solchen Analyse. Auch mögliche Effizienzreserven bei der Bewältigung der identifizierten Aufgaben sind zu berücksichtigen. Eine Gegenüberstellung von Bedarf und Finanzierung kann Anhaltspunkte dafür liefern, ob und in welchem Maße eine Über- oder Unterausstattung vorliegt. Zu fragen ist also nicht nur ‚Wer bekommt mehr?‘, sondern vor allem ‚Wer bekommt genug?‘.

Literatur

- Bundesministerin für Bildung und Forschung (BMBF) (2022). Bundesbericht Forschung und Innovation 2022. Berlin: BMBF.
- Bundesrechnungshof (2013). Programmpauschalen für Hochschulen – Grenzen der Finanzierungskompetenz des Bundes beachten (Bemerkungen Nr. 68). Wiesbaden: Bundesrechnungshof.
- Bundesrechnungshof (2018). Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2019. Wiesbaden: Bundesrechnungshof.
- Bundesrechnungshof (2019). Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Information über die Entwicklung des Einzelplans 30 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2020. Wiesbaden: Bundesrechnungshof.
- Bundesregierung (2019). Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes über den Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken. Berlin: Bundesregierung.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (2021). Förderatlas 2021. Bonn: DFG.
- Deutscher Hochschulverband (DHV) (2018). Für eine solide und zukunftsfähige Hochschulfinanzierung – Positionspapier. Bonn: DHV.
- Deutscher Hochschulverband (DHV) (2019). Kempen: „Das ist leider nicht das erhoffte Aufbruchsignal!“ (Pressemitteilung, 3.5.2019). Bonn.
- Dohmen, D. & Krempkow, R. (2014). Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung von 2000 bis 2025. St. Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Dohmen, D. & Wrobel, L. (2018). Entwicklung der Finanzierung von Hochschulen und Außeruniversitären Forschungseinrichtungen seit 1995. Berlin: FiBS.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2017). Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands. Berlin: EFI.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2011). Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands. Berlin: EFI.
- Gehring, K. (2019). Pressemitteilung: Wissenschaftspakte: Last-Minute-Einigung mit Licht und Schatten. Berlin: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen.
- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) (2022). Gemeinsame Förderung von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder – Finanzströme im Jahr 2019 (Heft 78). Bonn: GWK.
- Henke, J. & Pasternack, P. (2017a): Hochschulsystemfinanzierung – Wegweiser durch die Mittelströme (HoF-Handreichungen 9). Halle-Wittenberg: Institut für Hochschulforschung (HoF).
- Henke, J. & Pasternack, P. (2017b). Überwiegend mehr, aber nicht genug. Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung in den Bundesländern. In S. Staack , A. Kel-

- ler & A. Tschaut (Hrsg.), *Von Pakt zu Pakt? Perspektiven der Hochschul- und Wissenschaftsfinanzierung* (S. 17–27). Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Hippler, H. (2018). Unwucht der Finanzierung. *duz*, 02/2018, 13.
- Hohn, H.-W. & Schimank, U. (1990). *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem – Akteurskonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung*. Frankfurt (Main): Campus Verlag.
- Hochschulrektorenkonferenz (2017). *Finanzierung des Hochschulsystems nach 2020 (Entschließung der 22. Mitgliederversammlung)*. Bielefeld: HRK.
- Hochschulratsvorsitzende (2020). *Memorandum der Hochschulratsvorsitzenden der ostdeutschen Universitäten*. Abgerufen am 25.3.2020 von http://www.forum-hochschulraete.de/pdf/memorandum_hochschulratsvorsitzende_ostdeutschland.pdf
- Kisker, G. (1971). *Kooperation im Bundesstaat*. Tübingen: Mohr/Siebeck.
- Kreckel, R. (2016). Rahmenbedingungen von Hochschulpolitik in Deutschland. In D. Simon: Hornbostel, A. Knie & K. Zimmermann (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik* (S. 59–77). Wiesbaden: Springer VS.
- Meyer, H. (2008). *Die Föderalismusreform 2006*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Pfetsch, F. R. (1983). Die säkulare Entwicklung der staatlichen Wissenschaftsausgaben in Deutschland 1870–1975. *Historische Sozialforschung*, 28/1983, 3–29.
- Seckelmann, M. (2010). Konvergenz und Entflechtung im Wissenschaftsföderalismus von 1998 bis 2009 – insbesondere in den beiden Etappen der Föderalismusreform. In M. Seckelmann: Lange & T. Horstmann (Hrsg.), *Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik* (S. 75–90). Baden-Baden: Nomos.
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP (2021). *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit (Koalitionsvertrag 2021–2025)*. Berlin.
- Speiser, G. (2016). Die Rolle des Bundes in der Hochschulfinanzierung. *Beiträge zur Hochschulforschung* 3/2016, 8–25.
- Speiser, G. (2017). *Der deutsche Wissenschaftsföderalismus auf dem Prüfstand – der neue Art. 91b Abs. 1 GG*. Speyer.
- Statistisches Bundesamt (2021). *Bildungsfinanzbericht 2021*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt. (2022a). *Ausgaben, Einnahmen und Personal der öffentlichen und öffentlich geförderten Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung 2020 (Fachserie 14, Reihe 3.6)*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2022b). *Finanzen der Hochschulen 2020 (Fachserie 11, Reihe 4.5.)*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Stibbe, J. & Stratmann, F. (2016). *Finanzierungsbedarf für den Bestandserhalt der Hochschulgebäude bis 2025*. Hannover: HIS-HE.
- Strohschneider, P. (2020). Asymmetrische Finanzierungsstrukturen im Wissenschaftssystem. *Forschung*, 3+4/2019, 77–79.
- Teichler, U. (2018). Recent changes of financing higher education in Germany and their intended and unintended consequences. *International Journal of Educational Development*, 58/2018, 37–46.
- Timmermann, D. (2010). *Alternativen der Hochschulfinanzierung, Arbeitspapier 211 der Hans-Böckler-Stiftung (Düsseldorf)*. Abgerufen am 31.5.2018 von https://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_211.pdf
- Wissenschaftsrat (2013). *Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems (Drs. 3228-13)*. Braunschweig: Wissenschaftsrat.

- Wissenschaftsrat (2017). Stellungnahme für das Fachgespräch im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (Drs. 18(18)304e). Berlin: Deutscher Bundestag.
- Wissenschaftsrat (2018). Hochschulbildung im Anschluss an den Hochschulpakt 2020 (Drs. 7013-18). Trier: Wissenschaftsrat.
- Wixforth, J. (2012). Langfristige Entwicklung der außeruniversitären Forschungsförderung in Deutschland. *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, März 2012, 193–201.
- Wolter, A. (2017). The expansion and structural change of postsecondary education in Germany. In P. Altbach, L. Reisberg & H. de Wit (Hrsg.), *Responding to Massification* (S. 100–109). Hamburg: Körber Foundation.

Studieren mit und ohne Corona

Peer Pasternack:

Vor Corona studiert. Auskünfte des Pandemie-Managements
über die deutsche Hochschulbildung.....7

Iris Reus:

Durch die Corona-Krise in die finanzielle Krise?
Unterstützungsleistungen für Studierende seitens des Bundes und
der Länder angesichts pandemiebedingter Einkommensausfälle28

Gerd Grözinger:

Studieren unter Pandemiebedingungen. Waren Tendenzen von
verzögerter Studienaufnahme, von Studienabbruch und von
Prüfungsaufschub beobachtbar?42

Katrin Fritsche, Sander Münster:

Videotutorials für die geisteswissenschaftliche Lehre.
Konzeptionsschritte zur Erstellung von Screen- und Slidecasts52

Marion Rink, Till Neuhaus:

Die Hochschule steht Kopf?! Implementations- und
Durchführungshindernisse beim Inverted-Classroom-Modell68

Uwe Elsholz, Len Ole Schäfer, Hoai Nam Huynh:

Kompetenzsensible Studiengestaltung als mehrdimensionale
Herausforderung.....82

Lena Loge:

Sozialarbeiter oder Bauingenieur? Studien(fach)wahlen aus der
Milieuperspektive.....94

Jana York, Teresa Sartor:

Projektstudium – ein diversitäts- und inklusionssensibles
Lehr-Lernkonzept.....110

GESCHICHTE

Ali Sina Önder:

Die Verwestlichung der ostdeutschen Wissenschaft. Was die Wende für die ostdeutschen MINT-Fächer bedeutete 124

Mitchell G. Ash:

Die Arbeitsgruppen der Max-Planck-Gesellschaft an den Universitäten der Neuen Bundesländer 1991–1998. Ein Forschungsbericht 134

FORUM

Guido Speiser:

Gibt es eine Unwucht bei der Finanzierung von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen? 152

Alexander Lenger, Michael Vollstädt:

Dem Glück auf die Sprünge helfen... Strategische Karriereplanung im wissenschaftlichen Feld 167

Joachim Preusse:

Steuerung der Hochschulkommunikation: Potenziale und Voraussetzungen einer Nutzung des Konstruktes Hochschulreputation 180

PUBLIKATIONEN

Wolfram Adolphi: Hartenstein. Roman. Drei Bände (*Peer Pasternack*) 197

Peer Pasternack, Daniel Watermann:

Bibliografie: Wissenschaft & Hochschulen in Ostdeutschland seit 1945 200
Allgemeines und thematisch Übergreifendes (200) • Gesellschafts-/Geistes- und Sozialwissenschaften (203) • Künstlerische Ausbildungen, Gestaltung und Architektur (222) • Naturwissenschaften (225) • Medizin und Pharmazie (232) • Ingenieurwissenschaften (235) • Regionales und Lokales (239) • Unveröffentlichte Arbeiten (242)

Autorinnen & Autoren 245

Autorinnen & Autoren

Mitchell Ash, Prof. em. Dr., Historiker, zuletzt Ordentlicher Professor für Geschichte der Neuzeit an der Universität Wien. eMail: mitchell.ash@univie.ac.at

Uwe Elsholz, Prof. Dr., Bildungswissenschaftler, Lehrgebiet Lebenslanges Lernen, Institut Bildungswissenschaft und Medienforschung an der FernUniversität in Hagen, Professor und Prorektor für Weiterbildung, Transfer und Internationalisierung. eMail: uwe.elsholz@fernuni-hagen.de

Katrin Fritsche, Dr. phil., wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Junior-Professur Digital Humanities und Projektkoordinatorin im Projekt Digital4Humanities an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. eMail: katrin.fritsche@uni-jena.de

Gerd Grözinger, Prof. Dr., Ökonom und Soziologe, Professor für Sozial- und Bildungsökonomik am Internationalen Institut für Management und ökonomische Bildung der Europa-Universität Flensburg (i.R.). eMail: groezing@uni-flensburg.de

Hoai Nam Huynh M.A., Bildungswissenschaftler, Lehrgebiet Lebenslanges Lernen, Institut Bildungswissenschaft und Medienforschung an der FernUniversität in Hagen. eMail: hoai-nam.huynh@fernuni-hagen.de

Alexander Lenger, Prof. Dr., Professor für Soziologie an der Katholischen Hochschule Freiburg. eMail: alexander.lenger@kh-freiburg.de

Lena Loge, Dr. phil., Bildungswissenschaften/Soziale Arbeit, Bildungsbüro Weinheim, Fachstellenleitung; Hochschule Darmstadt, Lehrbeauftragte. eMail: lena.loge@h-da.de

Sander Münster, Dr. phil., Juniorprofessor für Digital Humanities Bild/Objekt an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Projektleiter von Digital4Humanities. eMail: sander.muenster@uni-jena.de

Till Neuhaus M.A., M.Ed., Erziehungswissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bielefeld. eMail: till.neuhaus@uni-bielefeld.de, ORCID: 0000-0003-2576-5045

Peer Pasternack, Prof. Dr., Direktor des Instituts für Hochschulforschung (HoF) an der Universität Halle-Wittenberg. eMail: peer.pasternack@hof.uni-halle.de; www.peer-pasternack.de

Joachim Preusse, Dr. phil., Kommunikationswissenschaftler, Mitarbeiter am Open Resources Campus NRW (orca.nrw). eMail: joachim.preusse@rub.de

Ali Sina Önder PhD, Volkswirt, Senior Lecturer (Associate Professor) an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, Fachbereich VWL und Finanzen der Universität Portsmouth in Großbritannien. eMail: ali.onder@port.ac.uk

Iris Reus, Dr. rer. pol., Politikwissenschaftlerin, Projektleiterin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. eMail: iris.reus@fau.de

Marion Rink, Dr. phil., Erziehungswissenschaftlerin, Projektmanagerin bei der comspace GmbH & Co. KG., ORCID: 0000-0002-3893-8729

Teresa Sartor M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachgebiet Methoden der empirischen Bildungsforschung, Fakultät Rehabilitationswissenschaften, Technische Universität Dortmund. eMail: teresa.sartor@tu-dortmund.de

Len Ole Schäfer, Dr. rer. pol., Soziologe, Forschungsschwerpunkt D²L² „Digitalisierung, Diversität und Lebenslanges Lernen. Konsequenzen für die Hochschulbildung“ an der FernUniversität in Hagen. eMail: len-ole.schaefer@fernuni-hagen.de

Guido Speiser, Dr. rer. publ., stellvertretender Leiter der Abteilung Forschungssystem und Wissenschaftsdynamik am Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW). eMail: speiser@dzhw.eu

Michael Vollstädt, Dr. theol., M.A. Public Management, Koordinator Young Academy for Sustainability Research am Freiburg Institute for Advanced Studies der Universität Freiburg. eMail: michael.vollstaedt@frias.uni-freiburg.de

Daniel Watermann, Dr. phil., Sozialwissenschaftler und Historiker, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Hochschulforschung (HoF) an der Universität Halle-Wittenberg. eMail: daniel.watermann@hof.uni-halle.de

Jana York, Dr., Akademische Rätin (a.Z.) im Fachgebiet Rehabilitationssoziologie, Fakultät Rehabilitationswissenschaften, Technische Universität Dortmund. eMail: jana.york@tu-dortmund.de

die hochschule

journal für wissenschaft und bildung

1-2/2022

31. Jahrgang

**Peer Pasternack
Daniel Watermann
(Hrsg.)**

Studieren mit und ohne Corona

