

Grüne Eckpunkte zum Hochschulpakt II

11. November 2008

Hochschulzugangsgarantie statt Lotteriespiel

Deutschland hat die einzigartige Chance in den kommenden Jahren viel mehr Menschen als bisher ein Hochschulstudium zu ermöglichen. Aufgrund geburtenstarker Jahrgänge und verkürzter Schulzeit bis zum Abitur führt dies bestenfalls dazu, dass gleichzeitig rund 700.000 Menschen mehr als heute an den Hochschulen studieren. Dies wird aber nur möglich sein, wenn Bund und Länder genügend **zusätzliche Studienplätze** schaffen. Andernfalls drohen der flächendeckende Einser-NC, endlose Warteschleifen und Verdrängungskämpfe auf dem Lehrstellenmarkt. Der Hochschulzugang droht mangels Studienplätzen und wegen steigender Zugangshürden zum **Nadelöhr und Lotteriespiel** zu verkommen. Wir brauchen daher dringend einen Aufbruch für erheblich mehr Studienplätze.

Dabei sind die steigenden Studienberechtigtenzahlen die beste Nachricht unseres Bildungssystems. Denn nur mit mehr HochschulabsolventInnen können wir den Fachkräfte- und Akademikermangel bekämpfen. Bund und Länder müssen daher die **dramatische Unterfinanzierung** unseres Hochschulsystems überwinden und massiv in mehr Studienplätze sowie bessere Studienbedingungen investieren. Auf eine kurze Formel gebracht: **Studienplätze müssen her, Zugangshürden runter!** Denn jeder zusätzliche Studienplatz bringt zusätzliche Bildungschancen.

Umso bedrohlicher sind Warnhinweise, wonach immer mehr junge Studienberechtigte auf ein Studium verzichten. Aktuelle Zahlen belegen, dass die Kluft zwischen der Zahl der SchulabgängerInnen mit Abitur oder Fachhochschulreife (plus 17% seit 2003) und der Zahl der StudienanfängerInnen (minus 5% seit 2003) wächst. Gründe für den **Studienverzicht** sind die erheblich ausgeweiteten örtlichen Zulassungsbeschränkungen, die Studiengebühren, eine oft unklare Finanzierung des Lebensunterhalts sowie ein bürokratischer Wirrwarr bei Hochschulzugang und Einschreibung. Ob die – kürzlich sogar vom CHE noch nach oben korrigierten – Studierendenprognosen wahr werden, hängt somit entscheidend von hochschulpolitischen Weichenstellungen ab. Die Weichen müssen dabei so gestellt werden, dass der Zugang zum Campus möglichst ohne Hindernisse, Warteschleifen und Umwege gelingt.

Hochstapelpakt I?

Gleichzeitig müssen die Wissenschaftsminister die Hochschulen besser auf die steigenden Studierendenzahlen vorbereiten. Der von Bundesministerin Schavan und ihren Länderkollegen vereinbarte Hochschulpakt I ist dazu jedenfalls nicht geeignet, denn er hat grundlegende Konstruktionsfehler:

In erster Linie ist der Hochschulpakt I unterfinanziert. Die von Bund und Ländern angesetzten Kosten in Höhe von 5.500 € pro zusätzlichem Studienanfänger und Jahr liegen deutlich unter den Erfordernissen für gute Studienbedingungen oder gar teure Studienplätze in Medizin, Natur- und Ingenieurwissenschaften. Zudem wird ein Teil des Betrags für den bloßen *Erhalt* von Studienplätzen in acht Bundesländern gebraucht und fehlt daher für zusätzliche Studienplätze und den insgesamt benötigten Aufwuchs.

Neben seiner Unterfinanzierung ist die Kurzsichtigkeit des Hochschulpakts I ein weiterer **Konstruktionsfehler**. Nur dreieinhalb Jahre nach der Unterzeichnung endet der Pakt I. Wie es in den Folgejahren weitergeht, wenn noch deutlich mehr junge Menschen an die Hochschulen strömen, lässt die

Vereinbarung offen. Hochschulverwaltungen brauchen jedoch langfristige Planungssicherheit, um Lehrpersonal einstellen und Hörsäle vergrößern zu können.

Daneben ist der **Verteilungsmechanismus des Hochschulpakts I unflexibel und ineffizient**. Statt mittels attraktiver finanzieller Anreize einen für das gesamte Bundesgebiet ausreichenden Aufwuchs zu gewährleisten, werden für jedes einzelne Bundesland starre Ausbautzahlen vorgegeben.

Angesichts dieser Mängel verwundert es nicht, dass der Hochschulpakt I bislang seine Ziele klar verfehlt. Aus dem aktuellen Bericht der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) zur Umsetzung des Hochschulpakts geht hervor, dass **statt der für 2007 verabredeten zusätzlichen 13.000 Plätze bundesweit nur rund 5.500 Plätze geschaffen** wurden. Schavans Hochschulpakt I droht als Hochstapelpakt zu scheitern. Dies belegen auch die weiteren Erkenntnisse des GWK-Berichts:

- Von 16 Ländern erhalten acht Geld für den Erhalt ("Halte-Länder"), acht für den Ausbau. Von diesen acht "Ausbau-Ländern" haben aber nur vier ihre Hausaufgaben gemacht und tatsächlich neue Studienplätze geschaffen - der Rest hat sogar Studienplätze abgebaut! Auf diese Weise wird gesamtstaatliche Verantwortung durch Länderegoismen mit Füßen getreten.
- Damit haben die großen unionsregierten Flächenländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen und das Saarland trotz Millionenzuschüssen vom Bund weniger StudienanfängerInnen aufgenommen als im Basisjahr 2005. Hätten nicht einzelne „Halteländer“ ihr Soll übererfüllt, wäre das Gesamtergebnis noch deutlich miserabler.
- In Ergänzung zu den 35,2 Mio. € des Bundes haben alle Länder zusammen in 2007 nur 24,6 Mio. € zur Verfügung gestellt. Die ursprünglich geplante „Fifty-fifty Aufteilung“ der Kosten durch Bund und Länder wird so klar verfehlt. Dies ist umso gravierender, als der Kostenansatz von 5.500 € pro Studienanfänger und Jahr ohnehin viel zu niedrig angesetzt ist (entspricht der Hälfte des OECD-Durchschnitts).
- Die Schaffung zusätzlicher Studienplätze fokussiert sich bislang fast ausschließlich auf die Fachhochschulen. An den Universitäten ist dagegen ein bundesweiter Rückgang von fast 6.000 StudienanfängerInnen zu verzeichnen. Auch diese Entwicklung ist einem nachhaltigen Ausbau der Hochschulen nicht zuträglich. Die Universitäten müssen in die Lage versetzt werden, ihrem besonderen Nachholbedarf gerecht zu werden und den Aufbau neuer Studienplätzen endlich einzuleiten. Der fragwürdige Ansatz Baden-Württembergs, vor allem an Berufsakademien neue Plätze zu schaffen, muss im Pakt II explizit geprüft werden.

Mehr Studierende, bessere Studienbedingungen

Wir wollen Masse und Klasse für die Hochschulen. Denn: Mehr Studienplätze allein reichen nicht aus, wir brauchen auch bessere Studienbedingungen an den Universitäten und Fachhochschulen. Derzeit verlässt jeder fünfte Studierende die Hochschule ohne Abschluss. Grund dafür sind oft überfüllte Seminare, lustlos vorgetragene Vorlesungen und lange Schlangen vor den Professoren-Sprechstunden. Um die Lehre an Hochschulen zu verbessern, brauchen wir mehr ProfessorInnen, bessere didaktische Aus- und Fortbildung für die Lehrenden und einen Wettbewerb für herausragende und innovative Lehre. Der Hochschulpakt II muss daher mehr besser ausgestattete **Studienplätze und bessere Lehre schaffen**, denn dies sind die wichtigsten Hausaufgaben der Hochschulpolitik für die nächsten zehn Jahre. Nur so wird die Vereinbarung von Bund und Ländern zu einem **wirkamen „Pakt für die Studierenden“**.

Eine Abschaffung des geltenden **Kapazitätsrechts** ist dabei *keine* Lösung. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Hochschulen bei einer Aufhebung der Kapazitätsverordnung die jeweils eigenen Studienplatzkapazitäten stark reduzieren würden. Dies verbessert zwar die Betreuungsrelationen für diejenigen, die noch einen Studienplatz ergattern können. Es verschärft jedoch den derzeit bereits bestehenden Studienplatzmangel und verengt den stark selektiven Hochschulzugang noch weiter. Ohne Kapazitätsregelungen finden weniger Studienberechtigte einen Studienplatz und fehlen später als Fachkräfte für den Arbeitsmarkt. Eine behutsame Weiterentwicklung des komplizierten und überbürokratisierten Kapazitätsrechts erscheint aber sinnvoll, um es zu vereinfachen. Nicht intendierte Nebeneffekte müssen dabei ausgeschlossen werden.

Pakt für die Studierenden

Als Pakt für die Studierenden muss der Hochschulpakt II das leisten, woran der Hochschulpakt I zu scheitern droht: der **verlässliche und bedarfsgerechte Aufbau qualitativ hochwertiger Studienplatzkapazitäten** für alle in den nächsten Jahren zusätzlich an die Hochschulen strömenden jungen Menschen. Diese zentrale hochschulpolitische Aufgabe muss Kern und Priorität des Hochschulpakts II sein. Nur so wird der Hochschulpakt zu einem grünen „Pakt für die Studierenden“. Bei der Fortschreibung des Pakts muss daher die Erhöhung der Mittel für den Kapazitätsausbau im Vordergrund stehen.¹

Die KMK erwartet im Vergleich zu 2005 für die Jahre 2011 bis 2015 zusätzlich über 275.000 Studienanfänger. Auch deshalb müssen Bund und Länder ihre Planungen regelmäßig aktualisieren und an neue vorliegende **Studienanfängerprognosen** anpassen. Der entscheidende Hebel, um für Studieninteressierte einen wirklich bedarfsgerechten und ausreichend finanzierten Studienplatzausbau zu gewährleisten, besteht in einem **nachfragegesteuerten System**, das **mit flexiblen Anreizen** statt strikten Vorgaben arbeitet. Zudem ist eine realitätsgerechte Mittelausstattung deutlich oberhalb der Hochschulpakt I veranschlagten 5.500 € pro Studierenden und Jahr erforderlich. Dazu müssen Bund und Länder beispielsweise die Studienbeteiligung in den unterschiedlich kostenintensiven Fächergruppen sowie in Bachelor und Master berücksichtigen. Wenn mehr Mittel pro Studienplatz zur Verfügung stehen, können in Lehrqualität und gute Studienbedingungen mehr investiert werden. Aus diesen Datenquellen ergibt sich der jährliche Gesamtkostenbedarf für den über den Status Quo hinausgehenden Studienplatzausbau.

Für ein effizientes und flexibles Anreizsystem sollten Bund und Länder jeweils 50% des gesamten Finanzierungsbedarfs in einen **Hochschulpakt-Fonds** einzahlen. Die einzelnen Länderbeiträge müssen so bemessen sein, dass es einen Ausgleich für die über- oder unterproportionale Ausbildungsleistung des jeweiligen Landes gibt. So lässt sich verhindern, dass diejenigen Länder nachträglich belohnt werden, die in der Vergangenheit zu wenig ausgebildet haben. Um den Erhalt bestehender Studienplätze in Ländern mit überproportionaler Ausbildungsleistung sicherzustellen, sollte mittelfristig ein möglichst hoher Anteil der Grundfinanzierung der Hochschulen über einen bundesweiten Ausgleichmechanismus nach dem **Prinzip „Geld folgt Studierenden“** bestritten werden.

¹ Die Weiterentwicklung der Forschungsförderung halten wir für ein wichtiges Thema, das aber eine eigenständige Erörterung und Positionierung an anderer Stelle bedarf.

Anreize, Qualitätsziele und Servicestelle

Aus dem Hochschulpakt-Fonds kann jedes Bundesland für die über den Status Quo hinausgehend geschaffenen Studienplätze entsprechende Mittel abrufen. Da die Fonds-Mittel bereit stehen und für einen neuen Studienplatz kostendeckend sind, besteht ein deutlicher Anreiz zu Studienplatzaufbau und Mittelabruf für die Länder.

Ob genügend zusätzliche Studienplätze zur Verfügung gestellt wurden bzw. ob der Hochschulpakt-Fonds der Nachfrage entsprechend ausgestattet ist, sollte regelmäßig überprüft und ggf. angepasst werden. Davon unbenommen muss der Hochschulpakt II eine **Gültigkeit bis 2020** haben, um den Hochschulen **langfristige Planungssicherheit** zu gewährleisten.

Der Bund sollte als Sachwalter des gesamtstaatlichen Interesses an mehr HochschulabsolventInnen seine finanzielle Beteiligung – trotz der gegenwärtigen föderalen Kompetenzverteilung – zwingend an **qualitative Mindestanforderungen** binden. Mit schlanken aber klaren Zielvorgaben würde so z. B. gewährleistet, dass die Länder bei den aus dem Fonds finanzierten zusätzlichen Lehrkapazitäten vor allem die Frauen- und Nachwuchsförderung in den Vordergrund stellen.

Der Hochschulpakt II kann nur funktionieren, wenn er durch **effiziente Zulassungsverfahren** flankiert wird. Bürokratierzeugende Mehrfachbewerbungen, langwierige Nachrückverfahren und frei bleibende Studienplätze müssen der Vergangenheit angehören. Daher fordern wir die sofortige Einrichtung einer bundesweiten Servicestelle für StudienbewerberInnen und Hochschulen. Diese Servicestelle muss erfolversprechend konstruiert und auskömmlich ausgestattet sein. Nach dem Prinzip „alles aus einer Hand“ sollte sie Bewerbungen für *alle* zulassungsbeschränkten Studiengänge an staatlichen Hochschulen in Deutschland entgegennehmen und an die Hochschulen weiterleiten. Die Zulassungsbescheide der Hochschulen könnte sie wiederum zusammenführen, so dass am Ende jede Bewerberin und jeder Bewerber einen Studienplatz angeboten bekommt - der am höchsten in der individuellen Wunschliste stand. Alle Hochschulen sollten sich verbindlich am Serviceangebot dieser neuen Stelle beteiligen. Auf diese Weise würden unnötige Kosten und verschwendete Kapazitäten vermieden. Die von Bund und Ländern in zähen Verhandlungen verabredete ZVS-Nachfolgeeinrichtung „Servicestelle für Hochschulzulassung“ hält diesen Anforderungen nicht stand. Wenn sich wegen verschiedener Bedenken nur eine Minderheit der Hochschulen daran beteiligt, bliebe sie ein zahnloser Tiger und würde zum Rohrkrepieler.

Bildungsgipfel – finanzieren statt inszenieren

Die hier beschriebenen politischen Herausforderungen verlangen eine gesamtstaatliche Anstrengung von Bund und Ländern. Die Gelegenheit dazu haben Kanzlerin Merkel und die Ministerpräsidenten der Länder auf dem mit großem Tamtam angekündigten Bildungsgipfel in Dresden vertan. Dürftig, wenig belastbar und meist ohne Finanzierungskonzept sind die dort getroffenen Absichtserklärungen. Das gilt auch für die Eckpunkte für eine Fortsetzung des Hochschulpakts, die auf der jüngsten GWK-Sitzung verabschiedet wurden. Bund und Länder müssen verbindliche Vereinbarungen für mehr Studienplätze und bessere Studienbedingungen treffen und dafür deutlich mehr Geld als bisher in die Hand nehmen. Wir brauchen endlich einen „Pakt für die Studierenden“.