

Hochschulentwicklung in Sachsen: Einige ordnungspolitische Gedanken

Andreas Bühn und Alexander Karmann*

Die Ausstattung der Hochschulen in Sachsen ist gut, so die gefühlte Wahrnehmung der breiten Öffentlichkeit. Dieses Bauchgefühl lässt sich bei einem ersten Blick zunächst auch mit einer eindrucksvollen Zahl belegen: Gemessen an der Wirtschaftskraft lag die Ausstattung der sächsischen Hochschulen im Jahr 2004 40 % über dem Bundesdurchschnitt [DESTATIS (2007)]. Befragt man die in Forschung und Lehre tätigen Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, zeichnet sich ein gänzlich anderes Bild ab: Es wird über knappe Kassen geklagt, und das seit Jahren. Was ist nun stimmig?

Zunächst einmal ist der Maßstab klarzulegen, mit dem wir die öffentliche Finanzierung von Hochschulen beurteilen. Soll die Ausstattung einer öffentlichen Institution an den wirtschaftlichen Möglichkeiten im jeweiligen Bundesland gemessen werden? Dann zeigt der o. g. Maßstab, wie viel sich das betreffende Bundesland Hochschulbildung kosten lässt. Oder wird die Ausstattung an der Zahl ihrer „Kunden“ gemessen? Dann wären die Ausgaben etwa pro Studierenden die angemessene Bezugsgröße. Und, drittens, wie aussagekräftig ist ein Maßstab, der sich auf die Gesamtgruppe von Fachhochschulen und Universitäten bezieht, etwa für die prestigiewie kostenträchtige Teilgruppe der technischen Universitäten?

Tatsächlich ergibt sich ein völlig anderes Bild, wenn auf die Finanzausstattung der technischen Universitäten pro Studierenden abgestellt wird. Diese Zahl liegt in Sachsen mit 22.300 € weit unter dem Durchschnitt der technischen Universitäten in Deutschland (TU 9) von 28.000 €. Auch wenn man als Referenzmaßstab auf die Gruppe aller Universitäten abstellt, zeigt sich die Unterfinanzierung deutlich: 22.300 € vs. 26.400 €. Die technischen Universitäten in Sachsen haben damit, je nach Vergleichsgruppe, 18 bis 20 % weniger Finanzmittel pro Student zur Verfügung als der Bundesdurchschnitt, ein Abschlag, der in dieser Größenordnung auch nicht durch teilweise niedrigere Gehälter von Wissenschaftlern in den neuen Bundesländern erklärt werden kann. Dieser Abstand in der Finanzausstattung wird durch den derzeitigen Verzicht auf Studiengebühren noch weiter verschärft.

Fazit: Gemessen an der Wirtschaftskraft wird in Sachsen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt viel Geld für Hochschulbildung ausgegeben. Dabei sind die technischen Universitäten des Landes jedoch deutlich unterfinanziert. Hier bleibt die Landesfinanzierung pro

Studienplatz rund 20 % hinter dem Bundesdurchschnitt zurück.

Anpassung der Hochschul-Strukturen an knappere Finanzen

Vor dem Hintergrund der aktuellen bildungspolitischen Veränderungen des Bologna-Prozesses muss die Hochschullandschaft in Sachsen kritisch unter die Lupe genommen werden. Die Hochschulen sehen sich drei Herausforderungen gegenüber: Erstens geht der Staatshaushalt und damit die Finanzausstattung der Hochschulen weiter zurück. Dieses ist umso problematischer, da zweitens Größenvorteile, die die durchschnittlichen Kosten der Bereitstellung des Studienangebotes senken würden, aufgrund mangelnder Koordination der Hochschulen untereinander, nicht realisierbar sind. Die Situation wird drittens durch die mit der Einführung der gestuften Bachelor- und Masterstudiengänge zusätzlich verbundenen Lasten weiter verschärft.

Betrachtet man die derzeitige Struktur der sächsischen Universitäten und Fachhochschulen, so fällt auf, dass diese eher techniklastig – und damit gleichzeitig auch teuer – ist: Drei von vier Universitäten sind technische Universitäten, und auch die Fachhochschulen haben ein stark ingenieurwissenschaftlich geprägtes Profil.

Darüber hinaus sind unkoordinierte Fächerparallelitäten augenscheinlich: Jede Universität bildet Wirtschaftswissenschaftler aus, an fast jedem Standort kann Maschinenwesen studiert werden, fast alle Fachhochschulen bilden Architekten aus. Kleine Fächer wie bspw. Wirtschaftspädagogik werden an drei Standorten mit jeweils einem Lehrstuhl angeboten. Fächeraufsplitterungen auf verschiedene Hochschulstandorte verhindern zunächst einmal die Gewinnung von Größenvorteilen. Diese ließen sich nicht nur in Bezug auf das Lehrangebot an den Hochschulen sondern insbesondere auch beim Forschungoutput realisieren. Größere Fakultäten sind produktiver, die individuellen Publikationsleistungen sind höher [FABEL et al. (2008)]. Dieser Produktivitätsvorsprung gegenüber kleineren Fakultäten entsteht durch einen

* Dipl.-Vw. Andreas Bühn ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Geld, Kredit und Währung und Prof. Alexander Karmann ist Inhaber des Lehrstuhls für Geld, Kredit und Währung an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Technischen Universität Dresden.

höheren internen Leistungsdruck und einen sich selbst verstärkenden Selektionsprozess: Erfolgreiche, produktivere Forscher präferieren häufig größere, prestigeträchtige Fakultäten, die ein forschungsbegünstigendes Umfeld haben und durchschnittlich auch mehr Mittel für Forschung bereitstellen. Arbeitsteilung lässt sich einfacher umsetzen: Ein Teil der Professoren kann sich auf die Forschung konzentrieren, während sich der andere Teil primär der Lehre und der Selbstverwaltung annimmt. Fächeraufsplitterungen mögen im Einzelfall begründbar sein, wenn regional enge Kooperationen entsprechende fachliche Ergänzungen ermöglichen oder Zulieferungsverpflichtungen zu anderen Wissenschaftsdisziplinen nicht anderweitig lösbar sind. In jedem Fall ist eine explizite Abwägung nötig.

Die Umsetzung des Bologna-Prozesses konfrontiert uns mit zwei Entwicklungen: Erstens einer fast unübersehbaren Vielfalt von Weiterbildungseinrichtungen, denen zwar die Verleihung des geschützten Diplomtittels verwehrt war und die nun qualitätsungesichert den Bachelor- und Master-Markt bedienen wollen, und zweitens eine explosionsartige Zunahme der Studiengänge. Denn aus beinahe jedem Diplomstudiengang entstehen zwei (oder mehr) neue Studiengänge, ein grundständiger Bachelor- und ein oder auch mehrere Master-Studiengangvarianten. Im Einzelfall wird diese Multiplizierung von Diplom- auf Bologna-Studiengänge innerhalb der eigenen Hochschule oft mit dem Hinweis befürchteter individueller Wettbewerbsnachteile in der Hochschullandschaft gerechtfertigt. Diese Herangehensweise ist aus Sicht der einzelnen Fachgruppe individuell rational, gleichwohl kollektiv problematisch. Denn diese Multiplizierung von Studiengängen verschlingt Ressourcen und geht damit zu Lasten von Qualität und Produktivität an einem Standort.

Hinzu kommt, dass die neuen Bologna-Studiengänge völlig neue Anforderungen an die Hochschulen stellen: Kleingruppen, Mentoring und allgemein qualifizierende Maßnahmen sind Standardanforderungen, die zwar eine bessere Betreuung der Studenten ermöglichen, dabei jedoch kostenintensiv sind. Die Umsetzung von Bachelor und Master im Sinne des Bologna-Prozesses erfordert demzufolge eine angemessene Finanzausstattung der Hochschulen.

Fazit: Vor dem Hintergrund des prognostizierten Rückgangs der Finanzausstattung für die sächsischen Hochschulen ist ein Gesamtplan zur Struktur bzw. strategischen Ausrichtung der Hochschulen in Sachsen zwingend erforderlich. Ohne Koordination zwischen den Hochschulen werden die Fakultäten vor dem Hintergrund der Absicherung bestehender Ressourcen dazu neigen, ihre eigene, aktuelle Ausstattung vor die strategische Neupositionierung zu setzen.

Hochschulautonomie als Lösung des Koordinationsproblems

Das laissez-faire-Prinzip einer einfachen Fortschreibung der Hochschulstruktur kann bei mangelnder Finanzkraft nicht aufgehen. Veränderungen sind erforderlich. Was ist hierzu auf der politischen Agenda zwischenzeitlich geschehen?

Die Universitäten haben im Vorfeld der Verabschiedung des neuen Sächsischen Hochschulgesetzes Anstrengungen unternommen, ein Mehr an Autonomie durchzusetzen, um Effizienzreserven zu heben und sich im Forschungs- und Lehr-Wettbewerb individuell besser positionieren zu können. Internationale Untersuchungen zeigen, dass Autonomie maßgeblich für den Erfolg der Universitäten ist und den Effekt zusätzlicher Finanzmittel auf den Forschungsoutput sogar nahezu verdoppelt [AGHION et al. (2007)]. Dies ist mit der Vorlage eines neuen Sächsischen Hochschulgesetzes ja in Teilen durchaus gelungen, ohne auf die umfangreiche Fachdiskussion hier en detail einzugehen. Erwähnt werden soll jedoch die Frage nicht gewährter Bau-Autonomie, die gerade für die zielstrebige Umsetzung innovativer Forschungsprojekte wettbewerbsrelevant ist. In diesem Fall war die Politik sicher nicht mutig genug, ganz anders als im Fall einer – probeweise gewährten – Tarifautonomie für die Technische Universität (TU) Dresden. Fraglich ist allerdings, ob dieser Alleingang der TU Dresden tatsächlich zu Effizienzsteigerungen führt und damit hilft, die Wettbewerbsposition der TU Dresden zu verbessern. Es lässt sich angesichts des hochkomplexen Arbeitsrechts nur hoffen, dass die neuen Gestaltungsmöglichkeiten – ohne auf eine Art „Manteltarifvertrag“ der gesamten TU-9-Gruppe zurückgreifen zu können – die administrative Kapazität einer einzelnen Technischen Universität nicht allzu stark binden, eine Entwicklung, vor der österreichische Kollegen angesichts dortiger Erfahrung nur warnen. Dort führte die Einführung unterschiedlicher Grundgehälter zu erheblichen Widerständen – getreu dem Motto *Gleiches Geld für gleiche Arbeit*.

Auch wenn ein Mehr an Autonomie in Personalfragen oder bei der Gestaltung von Organisationsstrukturen die Gestaltungsspielräume einer Hochschule stärkt, so löst dies solange nicht das eingangs genannte Koordinationsproblem zwischen den Hochschulen, solange es noch keinen echten Wettbewerbsmarkt gibt. Damit ist der Staat weiterhin in der Pflicht, Lösungsmöglichkeiten für eine koordinierte Neustrukturierung zu suchen. Die gegenwärtig absehbare ministeriale Strategie scheint „Selbstlenkung durch Finanzmittelenkung“ zu lauten. Die grundsätzlich nachvollziehbare Idee, durch externe Expertise relative Kompetenzverteilungen festzustellen und über Finanzmittelzuweisungen letztlich durchzusetzen,

etabliert aber noch keinen Wettbewerbsmarkt: Dieser setzt als Sanktion den Marktaustritt voraus. Weil aber Professoren nun einmal auf Lebenszeit an ihrer Hochschule berufen sind und Fakultäten per se nicht insolvent werden können, sind Alternativkonzepte gefragt.

Alternative Lösungsansätze

Was könnten weitergehende Schritte der Politik sein, das bestehende Koordinationsproblem zu lösen? Die Politik könnte etwa einen runden Tisch als Tauschbörse für Fächer oder Fachgruppen organisieren, um einen koordinierten Transfer einzelner Disziplinen zwischen verschiedenen Wissenschaftsstandorten zu erreichen. Dabei sollten auch Fusionierungsprozesse gezielt vorangetrieben werden, um systematisch universitäre Schwerpunkte in Forschung und Lehre zu schaffen und Größenvorteile zu realisieren. Von dieser Bündelung von Kompetenzen an einem Standort profitieren letztlich auch die Studenten, selbst wenn dieses in Einzelfällen eine höhere Mobilität während des Studiums nach sich ziehen würde, sei es, weil spezielle Lehrangebote etwa der juristischen Fakultät nur noch an der Universität Leipzig bestehen oder weil das Lehrangebot in Spezialgebieten – beispielsweise der Wirtschaftspädagogik – an einem Standort konzentriert würde. Studiengänge, die trotz geringer Nachfrage aus regionalen Strukturüberlegungen heraus aufrechterhalten werden, sollten – um klare politische Signale zu setzen – aus Mitteln eines (Struktur-)Fonds und nicht aus Mitteln des Wissenschaftsministeriums subventioniert werden.

Fazit: Seitens der Politik sind weitergehende Maßnahmen nötig, um das bestehende Koordinationsproblem zu lösen. „Tauschbörsen“ sollten einen koordinierten Transfer einzelner Teildisziplinen zwischen Wissenschaftsstandorten erleichtern, und Fusionsprozesse sollten vorangetrieben werden.

Lehrangebot, Lehrnachfrage und Studiengebühren

Die erzielbaren Größenvorteile sind auch für exzellente Forschung von Bedeutung. Steht bei den Fachhochschulen eher die Praxisorientierung im Fordergrund, so sind es an den Universitäten das Forschungsrenommee und die Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses. Fraglich ist, ob sich letzteres mit der gegenwärtigen Organisationsstruktur eher kleiner Fakultäten realisieren lässt. Derzeit bildet beispielsweise jede wirtschaftswissenschaftliche Fakultät den wissenschaftlichen Nachwuchs im persönlichen Doktorvater-Doktoranden-Verhältnis aus. Angesichts sich durchsetzender strukturierter

Doktorandenprogramme scheint dies zukünftig nicht mehr der geeignete Weg zu sein. Der Freistaat Bayern hat es vorgemacht, wie solche universitätsübergreifenden strukturierten Programme die Förderung des (wirtschafts-)wissenschaftlichen Nachwuchses auf internationalem Niveau voranbringen können. Politik und Wirtschaft sollten gemeinsam eine strukturierte Doktorandenausbildung – jedenfalls soweit in der jeweiligen Disziplin international üblich – an den Universitäten im Freistaat Sachsen einfordern und fördern.

Gute Nachwuchsförderung setzt ein starkes Fundament in grundständiger Lehre voraus. Größenvorteile stärken auch hier die Möglichkeiten spezialisierter Lehrangebote. Doch was wird aus der Lehrnachfrage? Wie lange wird der Effekt doppelter Abiturjahrgänge in den westlichen Bundesländern gegen die demographische Entwicklung in Sachsen halten und wo ist um Studienanfänger zu werben? Ein Blick auf die Statistik zeigt, dass eine Migrationsneigung von Studienanfängern nach Sachsen hauptsächlich in den beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie in den – geographisch nahen – Bundesländern Bayern und Niedersachsen besteht, auf die sich die geplante sächsische Werbeinitiative konzentrieren sollte (vgl. Tab. 1). Unklar ist jedoch, warum nicht verstärkt Studenten aus mittel- und osteuropäischen Ländern, die oft über sehr gute Deutschkenntnisse verfügen, angesprochen werden sollen.

Wer Lehrangebot und Lehrnachfrage systematisch diskutiert, muss sich auch dem Thema Studiengebühren stellen. Inwieweit hat denn das oft gereichte Argument, Studiengebühren verprellen Studieninteressierte, empirisch Bestand? Ein einfaches ökonomisches Standardargument relativiert diese Überlegung deutlich: Studiengebühren helfen zunächst, die Studienbedingungen zu verbessern. Und es verbleibt nun dem Einzelnen abzuwägen, ob ihm diese Verbesserungen geldadäquat für das spätere Berufsleben sind oder nicht – vorausgesetzt, die soziale Abfederung ist gegeben. Letzteres ist eine gesellschaftliche Herausforderung, bei der zunächst einmal der Staat gefordert ist, eine Basisfinanzierung über sozial tragfähige Stipendien zu garantieren. Allerdings ist auch die private Wirtschaft aufgerufen, sich stärker zu engagieren, sei es durch Infrastrukturinvestitionen an den Fakultäten oder durch die Vergabe von mehr Stipendien an begabte Studenten.

Hochschulbildung als Standortfaktor

Nun ist die Leistungsfähigkeit der sächsischen Hochschulen nicht nur unter Effizienzgesichtspunkten zu diskutieren, sondern auch für die Zukunftsfähigkeit des Standortes Sachsen wichtig. Wie aktuelle Untersuchungen

Tabelle 1: Verteilung der Studienanfänger in Sachsen nach dem Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung (HZB) in 2005 (in %)

Erwerb der HZB	Hochschulen	Universitäten	Fachhochschulen
Baden-Württemberg	0,7	0,9	0,4
Bayern	0,9	1,0	0,8
Berlin ^a	2,9	3,4	1,9
Brandenburg	11,5	15,1	5,5
Bremen	1,0	1,4	0,4
Hamburg	1,2	1,3	1,0
Hessen	0,9	1,0	0,8
Mecklenburg-Vorpommern	4,6	6,0	2,0
Niedersachsen	1,1	1,4	0,6
Nordrhein-Westfalen	0,5	0,6	0,5
Rheinland-Pfalz	0,5	0,7	0,3
Saarland	0,3	0,5	–
Sachsen	66,5	66,3	67,0
Sachsen-Anhalt	13,5	15,5	10,1
Schleswig-Holstein	1,0	1,1	0,8
Thüringen	13,3	14,9	10,3
Ausland	3,8	4,2	2,5

a) Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung in Berlin West und Ost.

Quelle: KMK (2007).

zeigen, sind in hoch entwickelten Ländern, in denen Wirtschaftswachstum nur noch zu geringen Teilen durch Imitation existierender Produkte und Produktionsprozesse entsteht, Basisinnovationen als Voraussetzung und als Motor für weiteres Wirtschaftswachstum anzusehen [ACEMOGLU et al. (2002)]. Universitäre Spitzen- und exzellente Grundlagenforschung sind nötig, um neue Technologien zu entwickeln und marktfähige Produkte hervorzubringen. Dafür sind leistungsstarke Hochschulen, an denen Top-Wissenschaftler forschen und lehren, die Grundvoraussetzung. Denn es sind vor allem Top-Wissenschaftler, die den Unterschied ausmachen: Nicht die von einer Person losgelösten wissenschaftlichen Erkenntnisse führen zur Gründung innovativer Unternehmen; die erfolgreichsten Unternehmen einer Branche entstehen im Umfeld derjenigen Universitäten, die exzellente Wissenschaftler an sich binden können [ZUCKER und DARBY (2006)].

Welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus für die Hochschulgestaltung im Freistaat Sachsen ziehen?

Um das Wachstum und die Innovationskraft der sächsischen Wirtschaft mit ihren mehr als 3.500 technologieorientierten Unternehmen, mit Technologie-Clustern in Mikroelektronik und Nanotechnologie, Medizintechnik- und Biotechnologie sowie in der Informations-, Kommunikations- und Medizintechnik auch zukünftig aufrecht erhalten oder sogar ausbauen zu können, sind leistungs- und wettbewerbsfähige Hochschulen nötig. Entstände dadurch ein Umfeld, das an internationales Spitzenniveau heranreicht, würde wiederum Wissenschaftlern, die in ihrem Fach zur Weltspitze gehören, der Schritt nach Sachsen erleichtert, was positive Effekte für das Innovations- und Wachstumspotenzial der sächsischen Wirtschaft hätte.

Das seitens der Landespolitik geplante, mit einem Volumen von 100 Mill. € auf einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren angelegte Sonderprogramm „Qualitätssicherung an sächsischen Hochschulen“ steht ausschließlich zur Förderung von Spitzenforschung in Sachsen zur Verfügung. Sollte die Umsetzung des Programms tatsächlich gelingen, wäre dies ein erster Schritt in die richtige Richtung: Können Top-Wissenschaftler in Sachsen gehalten bzw. von anderen Elite-Universitäten erfolgreich abgeworben werden, dürften die sächsischen Hochschulen tatsächlich zu einem entscheidenden Standortfaktor werden, der in die gesamte Region ausstrahlt.

Zusammenfassend sei nochmals darauf verwiesen, dass die zukünftige Hochschulgestaltung im Freistaat Sachsen die ordnende Hand der Politik benötigt, um eine angemessene Neustrukturierung bei knappen öffentlichen Kassen zu erreichen. Darüber hinaus ist auch innerhalb der Universitäten, Fachhochschulen und Berufsakademien eine ordnende Hand notwendig, was sicher durch das neue Sächsische Hochschulgesetz erleichtert wird. Letztlich müssen sich die sächsischen Hochschulen im nationalen – wie im internationalen – Wettbewerb beweisen. Die nächste Exzellenzinitiative wird kommen, entschlossenes Handeln tut Not. Die Politik hat ein erstes Signal gegeben.

Quellen

- ACEMOGLU, D., P. AGHION und F. ZILIBOTTI (2002): Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth, NBER Working Paper No. 9066.
- AGHION, P., M. DEWATRIPONT, C. HOXBY, A. MAS-COLELL und A. SAPIR (2007): Why Reform Europe's Universities? Bruegel Policy Brief 2007/04, September 2007 Bruegel, Brüssel.
- DESTATIS (Hrsg.) (2007): Bildung und Kultur – Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen, Deutsches Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.3.2.
- FABEL, O., M. HEIN und R. HOFMEISTER (2008): Research Productivity in Business and Economics: An Investigation of Austrian, German, and Swiss Universities, mimeo.
- KMK (Hrsg.) (2007): Die Mobilität der Studienanfänger und Studierenden in Deutschland von 1980 bis 2005, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 183, August 2007.
- ZUCKER, L. G. und M. R. DARBY (2006): Movement of Star Scientists and Engineers and High-Tech Firm Entry, NBER Working Paper No. 12172.