

Bund und Länder haben sich in der Vorwoche auf die Anschlussförderung dreier Wissenschaftspakete verständigt. Der Hochschulpakt zur Finanzierung zusätzlicher Studienplätze wird auf Dauer gestellt, wirkt wegen seiner kümmerlichen Ausstattung aber wie ein Kürzungsprogramm. Eine Verbesserung der Studienqualität ist so wenig in Sicht wie ein Ende des grassierenden Befristungsunwesens beim Lehrpersonal. Eher droht sich die Lage weiter zu verschärfen. Dafür sattelt die Politik kräftig bei der Forschung drauf, um 120 Milliarden bis 2030. Von **Ralf Wurzbacher**.

Dieser Beitrag ist auch als Audio-Podcast verfügbar.

https://www.nachdenkseiten.de/upload/podcast/190509_Der_Hochschulpakt_und_das_Elend_in_der_Lehre_NDS.mp3

Podcast: [Play in new window](#) | [Download](#)

Die Mangelverwaltung von Deutschlands Hochschulen läuft demnächst unter neuem Label: Was bisher der „Hochschulpakt“ war, heißt jetzt „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“. Das klingt schöner und verheißt allerbeste Absichten. Dagegen schwang bei „Pakt“ immer etwas von „Paktieren“ mit, so als kungelten Bund und Länder im Verborgenen aus, wie arglose Rektoren, Wissenschaftler und Studierende zu übervorteilen sind. Und genau das taten sie ja auch in den bisher zwölf Jahren, die es den Hochschulpakt gibt. Fakt ist: Unter dem Einfluss des 2007 aufgelegten Programms haben die Hochschulen massiv an Substanz verloren. In all der Zeit wurden sie immer voller und die Qualität von Studium und Lehre immer dürftiger.

Es hätte auch anders kommen können. Masse und Klasse müssen sich nicht notwendig ausschließen. Will man Studenten zu einem erfolgreichen Studienabschluss führen, muss der Staat reichlich Geld in die Hand nehmen und für optimale Lehr- und Lernbedingungen sorgen. Dafür braucht es zum Beispiel: bestmögliche Betreuung durch ausreichend Professoren und andere ordentlich bezahlte und motivierte Dozenten, eine moderne technische und räumliche Ausstattung, gut bestückte Bibliotheken, breite Beratungs- und Unterstützungsangebote durch die Studentenwerke, eine funktionierende Verwaltung. Und bei steigenden Studierendenzahlen braucht es von all dem eben mehr.

Billige Studienplätzchen

Mit dem Hochschulpakt gab es natürlich allerhand mehr. Bis zum Auslaufen der dritten Auflage im Jahr 2023 werden Bund und Länder zusammen über 38 Milliarden Euro in die

Finanzierung von weit über einer Million zusätzlicher, also über dem Planungsstand des Referenzjahres 2005 liegender Studienplätze gesteckt haben. Treiber der Entwicklung waren insbesondere die doppelten Abiturientenabgänge infolge der Schulzeitverkürzung auf zwölf Jahre (G8), die kurzfristige Aussetzung der Wehrpflicht 2011 sowie die von der Politik nach der PISA-Schlappe ausgegebene Zielstellung, die Studierenden- und Absolventenzahlen signifikant zu erhöhen. Das hat fraglos hingehauen. Während man 2007 noch unter zwei Millionen Studierende zählte, werden die Hochschulen aktuell von fast 2,9 Millionen Menschen bevölkert.

Ohne die Extramilliarden wäre der Lehrbetrieb unter der Last längst zusammengebrochen. Allerdings hielt die Finanzierung zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd mit den Erfordernissen Schritt, wodurch sich die schon viel länger zu beklagende Minderausstattung der Hochschullandschaft noch verschärft hat. Tatsächlich wirkte der Pakt über all die Jahre wie ein schleichendes Kürzungsprogramm, milliardenschwer zwar, aber doch deutlich zu leicht, um dem Hochschul-Run angemessen zu begegnen. Anfangs war ein im Rahmen des Programms neu geschaffener Studienplatz mit lediglich 22.000 Euro über einen Zeitraum von vier Jahren unterfüttert. Mit Beginn der zweiten Programmphase 2011 wurde auf 26.000 Euro nachgebessert, um bis heute auf diesem Niveau zu verharren.

Demgegenüber beliefen sich die durchschnittlichen Kosten bis zu einem Bachelor-Abschluss laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2015 auf 30.700 Euro, für einen Master-Abschluss auf weitere 20.800 Euro und zusammen auf 51.500 Euro. Auf Basis dieser Zahlen beziffert die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) in ihrem „Budenheimer Memorandum“ den fälligen Nachholbedarf bei den aus Paktmitteln eingerichteten Studienplätzen auf inzwischen 10.000 Euro. Die Zuweisung aus dem Hochschulpakt müsse „auf mindestens 36.000 Euro erhöht werden“. Das entspräche [einem Aufschlag um 38 Prozent](#).

Pakt wird verstetigt

Daraus wird nichts. Am Freitag der Vorwoche haben sich die Wissenschafts- und Finanzminister von Bund und Ländern nach monatelangem Tauziehen auf eine Anschlussvereinbarung zum Hochschulpakt verständigt. Nach ihren in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) gefassten Beschlüssen steuert die Politik auch weiterhin stur auf Knauserkurs, verbunden jedoch mit dem Versprechen, dies auf lange Sicht zu tun. Während die Vorgängerregelungen bloß als Überbrückung gedacht waren, bis sich der Sturm auf die Hörsäle gelegt hat, wird das Projekt ab 2023 auf Dauer gestellt. Möglich macht dies der vor vier Jahren geänderte Grundgesetzartikel 91b, der ein Zusammenwirken von Bund und Ländern „in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft“ erlaubt.

An sich ist das ein begrüßenswerter Schritt. Die Hochschulen werden unter der Bildungshoheit der Länder wegen vermeintlicher „Sparzwänge“ schon seit Jahrzehnten auf Verschleiß gefahren und die Lage droht sich durch die ab 2020 dann flächendeckend geltende Schuldenbremse weiter zuzuspitzen. Durch den avisierten Einstieg des Bundes in die Grundfinanzierung mittels „Zukunftsvertrag“ könnte nicht nur Schlimmeres verhindert, sondern mithin sogar das Ruder herumgerissen werden und die Hochschulfinanzierung durch ein nachhaltiges Engagement Berlins endlich wieder auf ein solides Fundament gestellt werden.

Aber was passiert? Die Politik widmet das, was bisher als Sonderprogramm auf Sparflamme köchelte, in ein Dauerprogramm um, ohne das Projekt neu und stärker zu befeuern. Tatsächlich sollen die Ausgaben von 2021 bis 2023 mit jährlich insgesamt 3,76 Milliarden Euro (Bund und Länder geben je 1,88 Milliarden Euro) sogar unter dem Stand des langjährigen Durchschnitts von 3,8 Milliarden Euro liegen. Erst ab 2024 bis 2027 sollen Bund und Länder dann jeweils 2,05 Milliarden, also zusammen 4,1 Milliarden Euro [zuschießen](#). Bedenkt man, dass die Pro-Kopf-Ausgaben auf dem Stand von 2011 eingefroren sind, reicht das bei weitem nicht, um die in dann 13 Jahren durch die Preis- und Lohnentwicklung bedingte Entwertung pro Studienplatz wettzumachen.

Pro-Kopf-Ausgaben im freien Fall

Es gilt als gesichert, dass sich die Studienanfängerzahlen noch über mehrere Jahre um den Dreh von einer halben Million bewegen werden. In der Vergangenheit hatten die Hochschulplaner mit ihren Prognosen die Dynamik wiederholt unterschätzt. Im Jahr 2014 korrigierte die Kultusministerkonferenz (KMK) ihre bis dahin geltende Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen für die Jahre 2012 bis 2025 mal eben um eine halbe Million nach oben. Aber auch die revidierten Zahlen konnten sich in der Folge nicht mit der Realität messen. Dabei sind es die KMK-Kennziffern, auf deren Grundlage der Finanzbedarf des Hochschulpakts ermittelt wird. Allein durch diese regelmäßigen Unschärfen dürften die tatsächlichen Pro-Kopf-Ausgaben je Studierendem noch hinter den ohnehin viel zu knapp kalkulierten Planzahlen zurückgeblieben sein.

Damit das klar ist: Eine Trennung zwischen aus Paktmitteln und aus Grundmitteln finanzierten Kapazitäten gibt es im Lehrbetrieb nicht. „Normal-“ und „Pakt-Studenten“ sitzen im Seminar Seit an Seit und mit jedem neuen Billigstudienplatz büßt auch jeder „Normalstudienplatz“ an Güte ein, sinkt die Studienqualität insgesamt. In einer früheren Studie hat das Berliner Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) die Entwicklung im Zeitverlauf von 2000 bis 2011 [nachgezeichnet](#). Nach den Befunden hat das „Ausgabenwachstum in den meisten Ländern weder nominal noch real mit dem Anstieg der

Studierendenzahlen Schritt gehalten“. Zwar hatten die Länder ihre Hochschulaufwendungen durchgängig gesteigert. Für jeden einzelnen Studierenden waren die Ausgaben aber um 900 Euro von 9.600 Euro auf 8.700 Euro jährlich zurückgegangen. Dabei haben die Forscher die Inflation nicht einmal berücksichtigt.

Es liegt auf der Hand, dass der seit 2007 wirkende Hochschulpakt den Niedergang beschleunigt hat. Mit ihm standen anfangs dürftige 5.500 Euro pro Jahr und Studienplatz zur Verfügung, später und bis heute 6.500 Euro. Bei bisher fast einer Million aus Paktmitteln geschaffenen Plätzen hat das den Schnitt gewaltig nach unten gerissen. Wollte man nur den seit 2011 aufgelaufenen Preisauftrieb ausgleichen, müsste ein Platz heute mit knapp 7.200 Euro zu Buche schlagen – und wäre dann immer noch deutlich billiger als ein „Regelstudienplatz“. Aber selbst das steht nicht zu erwarten. Weil bei anhaltend hohen Zugangszahlen und nahezu gleichbleibendem Ausgabenvolumen die Pro-Kopf-Ausgaben auf dem kümmerlichen Nominalstand von 2011 verbleiben müssten.

Lehre auf Sparflamme

Andreas Keller, stellvertretender Vorsitzender der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), sieht die Verstetigung des Hochschulpaktes denn auch mit gemischten Gefühlen. „Ja, die Einigung markiert den Einstieg des Bundes in die Grundfinanzierung der Hochschulen und das war [überfällig](#).“ Weil aber beim Geld weiter gekleckert wird, könnte man „auch von einem Einstieg des Bundes in die Unterfinanzierung der Hochschulen sprechen“ und weiter: „Die Betreuungsrelationen an den Hochschulen werden sich so jedenfalls nicht verbessern, im Gegenteil.“

Dafür sorgt der zweite große Makel des „Zukunftsvertrags“. Gegenwärtig muss sich ein Professor im Bundesschnitt um 66 Studierende kümmern, in manchen Fächern auch schon mal um über 90. An den Universitäten beträgt das Verhältnis eins zu 72. Nach Daten des Statistischen Bundesamtes zählten die Hochschulen 2017 rund 47.000 Professorenstellen, rund 9.000 oder 23 Prozent mehr als im Jahr 2008. Selbst der staatstragende Wissenschaftsrat empfiehlt jedoch seit langem, 7.500 zusätzliche Stellen zu schaffen. Das würde allerhand Geld kosten, das sich die Hochschulen lieber sparen, um alternativ auf den massenhaften Einsatz billiger und flexibler Nachwuchswissenschaftler zu setzen.

Zwischen 2008 und 2017 hat allein die Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter um satte 41 Prozent auf 188.000 zugelegt. Sie sind neben den Studierenden die zweite große Opfergruppe des Hochschulpaktes. Gegenwärtig sind über 90 Prozent der Angehörigen des wissenschaftlichen Mittelbaus lediglich befristet und zu überwiegend prekären Bedingungen beschäftigt. Sie haben kein verlässliches Auskommen, hangeln sich von einem

Zeitvertrag zum nächsten, haben null Planungssicherheit und keine echte berufliche Perspektive. Begründet wird dies stets damit, dass die über Drittmittel finanzierten Projekte nur einer zeitlich begrenzten Förderung unterliegen würden.

Keine Dynamik

Im Falle des Hochschulpaktes hat sich das Argument eigentlich erledigt, schließlich soll der ja entfristet werden. Ein Ende des Befristungsunwesens ist trotzdem nicht in Sicht. Es soll lediglich im Rahmen von Selbstverpflichtungen, die jedes Land für sich formuliert, auf eine Besserung hingearbeitet werden. Auch soll in den Vertrag ein entsprechender Appell sowie der Hinweis auf eine Berichtspflicht aufgenommen werden. Für Gewerkschafter Keller ist das indes ein Muster ohne Wert. „Nichts wird passieren: Es sind weder Sanktionen vorgesehen, noch müssen die Länder bei Verstößen die Hochschulpaktmittel zurückzahlen. Insofern ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sich der Zukunftsvertrag in der beschlossenen Form in Sachen Dauerstellen als zahnlöser Tiger erweisen wird.“

Dabei hatte Bundesbildungsministerin Anja Karliczek (CDU) die entsprechenden Forderungen der Kampagne „Frist ist Frust“ in die Verhandlungen [eingebracht](#). Die von einer riesigen Unterstützerschar getragene Initiative pocht darauf, dass aus den Paktmitteln nur noch Dauerstellen eingerichtet werden dürfen, denn „die rasant gewachsenen Studierendenzahlen sind nicht sinnvoll durch immer neue prekäre Projektstellen und Nachwuchs ohne Perspektive zu bewältigen“. Karliczek wollte den Punkt als einen von vier Parametern für die Verteilung der Fördermittel durchsetzen, scheiterte damit aber – weil angeblich unbezahlbar – am Widerstand der Bundesländer.

Schuldlos ist die Ministerin freilich nicht. Sie steht namentlich für die Weigerung der Bundesregierung, die Mittel aus dem „Zukunftsvertrags“ zu dynamisieren, also mit jedem Jahr aufzustocken. Das ist das dritte große Manko der Vereinbarung. Die Länder hatten argumentiert, dass allein mit verlässlich wachsenden Zuweisungen die Belastungen der turnusmäßigen Tarifsteigerungen zu bewältigen wären. Für einen „mitwachsenden“ Pakt hatten im Vorfeld auch die Hochschulrektorenkonferenz (HRK), der Wissenschaftsrat, die Opposition im Bundestag, Gewerkschaften und Studierendenverbände plädiert. Dass ihre Appelle nicht fruchteten, [kommentierte](#) der Deutsche Hochschulverband (DHV) mit deutlichen Worten: „Die Hochschulen werden auch in den nächsten Jahren lediglich mit dem Allernotwendigsten versorgt werden.“

Forschung über alles

Auf Rosen gebettet bleiben dagegen die Deutsche Forschungsgemeinschaft sowie die vier

außeruniversitären Forschungsorganisationen Fraunhofer- und Max-Planck-Gemeinschaft und Helmholtz- und Leibniz-Gemeinschaft. Im Rahmen des 2006 gestarteten Paktes für Forschung und Innovation wurden die Einrichtungen seither in jedem Jahr mit einem Etatplus von drei Prozent beglückt. Die ebenfalls vor einer Woche getroffene Anschlussvereinbarung schreibt diese Dynamisierung fort. Nur dieser Automatismus wird sich im kommenden Jahrzehnt mit 17 Milliarden Euro bezahlt machen. Auch sonst bewegt sich die Förderung in anderen Dimensionen. Insgesamt machen Bund und Länder in der vierten Programmphase 120 Milliarden Euro locker. Dagegen hat man für den „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ sowie den ebenso verlängerten Qualitätspakt Lehre bis 2030 insgesamt nur ein Drittel davon, nämlich 41 Milliarden Euro übrig.

Das lässt erkennen, wo die Prioritäten liegen. Forschungsförderung läuft gemeinhin unter Wirtschaftsförderung und was der deutschen Industrie weiterhilft, ist den politischen Entscheidern allemal wichtiger als gedeihliche Lernbedingungen für Studierende oder eine berufliche Perspektive fürs Lehrpersonal. Apropos: Die GEW wirft den großen Forschungseinrichtungen „systematische Tariffucht“ vor. Sie weigerten sich standhaft, „einem Arbeitgeberverband beizutreten oder mit den Gewerkschaften einen Wissenschaftstarifvertrag abzuschließen“ und Flächentarifverträge wendeten sie „nur nach dem Prinzip Rosinenpickerei“ an. All das geschieht unter den Augen der politisch Verantwortlichen und wird Jahr für Jahr mit einem fetten Förderaufschlag honoriert.

Das hatte gerade noch gefehlt: Ausgerechnet an den Qualitätspakt Lehre wird der Rotstift angelegt. An das Programm also, das ausdrücklich die „Betreuung der Studierenden und die Lehrqualität“ verbessern soll und damit die größte Baustelle im Hochschulbetrieb anpackt. Dessen Budget wird künftig um ein Viertel auf dann nur noch 150 Millionen Euro jährlich gekürzt. Dafür bekommt das Ding einen neuen Namen verpasst: „Innovation in der Hochschullehre.“ Darauf muss man erst mal kommen.

Abfuhr vom Rechnungshof

Und dann hat sich auch noch der Bundesrechnungshof zum Hochschulpakt geäußert. Nicht überall seien die Bundesmittel wohl tatsächlich für zusätzliche Studienplätze genutzt worden, heißt es in einem Bericht der Finanzprüfer an den Haushaltsausschuss, der am Mittwoch durch die Presse ging. „Die Verschlechterung der Betreuungsrelation deutet darauf hin, dass die Hochschulen zusätzliche Studienberechtigte aufgenommen haben, ohne ihre Kapazitäten auszuweiten.“ Das Urteil zum Programm fällt vernichtend aus: „Wichtige Ziele hat es verfehlt: Durch die Verschlechterung der Betreuungsquoten ist fraglich, ob ein qualitativ hochwertiges Studium gewährleistet werden kann.“

Fraglich? Das FiBS hatte 2015 eine Studie zur Mittelvergabe an die Hochschulen vorgelegt. Institutsdirektor Dieter Dohmen fasste die Ergebnisse seinerzeit so zusammen: „Es kommt auf die Betreuungsrelationen an. Mehr Professuren und zusätzliche Wissenschaftlerstellen sind die zentrale Stellschraube für gute Lehr- und Forschungsleistungen.“ Noch Fragen?

Titelbild: Eshma / Shutterstock