Jessica Heibült

Nachhaltige Grundfinanzierung der Hochschulen sichern

Der Bedarf an akademischen Fachkräften wächst

In aller Kürze:

Die Bremer Hochschullandschaft ist leistungsstark, beliebt bei Studienanfängerinnen und -anfängern und sehr bedeutend für das Land sowie für die Region. Gleichzeitig gelten die Hochschulen seit Jahren als unterfinanziert. Der Wissenschaftsplan 2025 soll dieser Unterfinanzierung entgegenwirken und die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen langfristig sichern. Der geplante Ausbau der Hochschulen mittels einer erhöhten Grundfinanzierung und der Aufstockung des unbefristeten Personals erntete von allen Seiten viel Lob. Doch der Haushalt 2020 blieb bereits hinter den Zielsetzungen des Wissenschaftsplans zurück. Zwar erhalten die Hochschulen aktuell zusätzliche Mittel aus dem Bremen-Fonds. Die Pandemie-Bekämpfung führt jedoch gleichzeitig zu einer hohen Neuverschuldung und mittelfristig vermutlich zu neuen Sparzwängen. Es ist offenkundig, dass die Zielsetzungen des Wissenschaftsplans zukünftig nicht zu halten sein werden. An welchen Stellen er nicht ausfinanziert ist, bleibt bislang unklar. Unstrittig ist jedoch, dass der Bedarf an hoch qualifizierten Fachkräften wächst und damit auch die Anforderungen an die Hochschulen weiter steigen. Eine nachhaltige Grundfinanzierung ist existenziell für die Zukunft des Wissenschaftsstandorts. Künftige Haushalte müssen deshalb zwingend wieder an den Wissenschaftsplan anschließen.

Das Bremer Hochschulsystem: beliebt, leistungsstark und unterfinanziert

An den staatlichen Hochschulen im Land Bremen studierten im Wintersemester 2019/2020 mehr als 31.000 Menschen, davon knapp 3.000 an der Hochschule Bremerhaven.[1] Die Universität und die drei Hochschulen leisten einen wichtigen Ausbildungs-, Transfer- und Forschungsbeitrag für die regionale Wirtschaft und beeinflussen Parameter, wie Einkommen, Steueraufkommen, regionale Beschäftigung, Arbeitsmarktsituation und Standortentscheidungen von Unternehmen positiv. Zudem fördern sie das Image von Stadt und Region, beleben die Stadtkultur und tragen zu einer positiven Stadtentwicklung und zum Wachstum des Landes bei.[2]

Auch im Bundesländervergleich schneidet Bremens Hochschulsystem bei bestimmten Kennzahlen sehr gut ab: Bremen profitiert als Stadtstaat neben Berlin und Hamburg vom Andrang junger Menschen aus dem Umland und weist dadurch eine der höchsten Studienanfängerquoten auf. Bei der Erstabsolventenquote, den Abschlüssen in Regelstudienzeit und dem Anteil an bildungsausländischen Absolventinnen und Absolventen belegt Bremen den ersten Platz.[3] Bremens Hochschulen haben also sowohl

1 Vgl. Statistisches Landesamt Bremen (2020).
2 Vgl. Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz (2019).
3 Vgl. Statistisches Bundesamt (2018).

regional als auch international eine hohe Anziehungskraft. Darüber hinaus führen sie ihre Studierenden überaus erfolgreich zum Abschluss.

Gleichzeitig belegt Bremen auch die ersten Plätze bei weniger erfreulichen Kennzahlen: Die Hochschulen erhalten im Bundesländervergleich je Studentin beziehungsweise Student und je Professur die geringsten Grundmittel. Sie gelten damit als unterfinanziert. Zudem werden in Bremen mit einem Anteil von 40 Prozent die meisten Beschäftigten im wissenschaftlichen und künstlerischen Bereich über Drittmittel finanziert.[4] Ein Ungleichgewicht zwischen Grund- und Drittmitteln gefährdet den langfristigen Erfolg der Hochschulen und hat drastische Konsequenzen für das Personal, da mit Drittmitteln nicht langfristig geplant werden kann.

Auch der Wissenschaftsrat weist in seinen Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Bremer Hochschulsystems – trotz hoher Leistungsstärke – auf eine dramatische Unterfinanzierung hin. Insbesondere in der Personal- und Infrastrukturausstattung zeigt sich, dass ein Ausbau bisher ohne Nachhaltigkeit erfolgt ist.[5] Befristung und Unsicherheit prägen die Beschäftigungssituation an den Hochschulen. Gewerkschaften und Arbeitnehmerkammer fordern deshalb seit Langem eine Erhöhung der Grundfinanzierung und bessere Beschäftigungsbedingungen.

4 Vgl. ebd.

5 Vgl. Wissenschaftsrat (2013).

Wissenschaftsplan 2025: entscheidender Schritt aus der Unterfinanzierung

Der 2019 vom Senat verabschiedete Wissenschaftsplan 2025 knüpft genau an diesem Punkt an. Sein vorrangiges Ziel ist, „den Anschluss an die Ausstattungen der anderen Bundesländer herzustellen, um die Wettbewerbsfähigkeit der bremischen Hochschulen nicht zu gefährden.“[6] Dafür sieht er eine deutliche Erhöhung der Grundfinanzierung und damit einhergehend die Aufstockung des unbefristeten Personals für die Jahre 2020 bis 2025 vor. Das ist ein wichtiges Signal an die Hochschulen und ihre Beschäftigten. Denn eine ausreichende Grundfinanzierung ist Grundlage für gute Beschäftigungsbedingungen, einen Ausbau der Studienplätze und den nachhaltigen Erfolg in Forschung und Lehre.

Ganz konkret sieht der Wissenschaftsplan außerdem den Ausbau der Hochschule Bremerhaven vor. Bis 2025 soll die Studierendenzahl auf 4.000 bis 2035 sogar auf bis zu 5.000 erhöht werden. Dafür ist perspektivisch auch der Aufbau eines neuen dritten Fachbereichs angedacht. Entsprechende Planungen für einen Fachbereich „Gesundheit und Soziales“ wurden im letzten Jahr sowohl unter dem alten als auch unter dem neuen Rektor vorangetrieben.

Darüber hinaus sind zahlreiche Teilziele des Wissenschaftsplans positiv hervorzuheben: der Ausbau der Studienplätze, die Stärkung der Lehre, die Etablierung innovativer Studienangebote, die Weiterentwicklung der Internationalisierung, zusätzliche Gebäude für Lehre und Forschung, die Schaffung von mehr Wohnraum für Studierende, die Verbesserung der Durchlässigkeit für das Studium neben einer Berufstätigkeit, die Erhöhung des Frauenanteils unter den Professuren sowie die Unterstützung bei der Digitalisierung der Hochschulen.

Insgesamt darf jedoch nicht unberücksichtigt bleiben, dass der Wissenschaftsplan zwar den entscheidenden Schritt aus der Unterfinanzierung darstellt, aber lediglich eine nachzuholende Entwicklung einleitet. Diese muss regelmäßig darauf überprüft werden, ob sie das Ziel einer verlässlichen und wettbewerbsfähigen Finanzierung noch erfüllt. Denn die zukünftigen Anforderungen an die Hochschulen steigen.

Bedarf an hoch qualifizierten Fachkräften am Arbeitsmarkt wächst

Der Bedarf an Expertinnen und Experten am Bremer Arbeitsmarkt wird sich in Zukunft deutlich erhöhen. Zu diesem Ergebnis kommt die von der Arbeitnehmerkammer beauftragte Studie des Centers für Wirtschaftspolitische Studien (CWS) der Leibniz Universität Hannover. Im Rahmen des Projekts wurde die Wirtschaftsstruktur des Landes Bremen analysiert und mit dem hiesigen Studienangebot verglichen. Zudem wurden zukünftige Fachkräftebedarfe hergeleitet.[7]

Hinsichtlich des Angebots sind die Bremer Hochschulen mit ihrem naturwissenschaftlich-technischen Fokus stark auf die regionale Wirtschaftsstruktur ausgerichtet. Insgesamt wird die hohe Passfähigkeit zu den Clustern Maritime Wirtschaft und Logistik, Luft- und Raumfahrt, Windenergie und Automotive sowie zur Branche der Nahrungs- und Genussmittelindustrie positiv bewertet. Die Bremer Hochschulen tragen mit ihrem Angebot gegenwärtig entscheidend zur Deckung des Fachkräftebedarfs durch akademischen Nachwuchs bei.

Ein anderes Bild ergibt sich für die prognostizierten Bedarfe. Die Studie wagt hier mit eigenen Berechnungen und gestützt auf Erhebungen des Forschungsinstituts der Bundesagentur für Arbeit einen Blick in die Zukunft. Durch eine vergleichsweise schwache Beschäftigungsentwicklung in der Vergangenheit weist Bremen einen gealterten Arbeitsmarkt auf. Dadurch ergibt sich bereits in naher Zukunft ein hoher Bedarf an akademisch ausgebildeten Arbeitskräften. Bis 2030 müssen im Land Bremen fast 24.700 Expertinnen und Experten hinzugewonnen werden. Die Bedarfe sind besonders hoch bei Ingenieuren und Technikern, in Erziehung und Lehre, in den Gesundheits- und Sozialberufen sowie in Informatikberufen.

Auf der Grundlage dieser Analysen entwickelt die Untersuchung mehrere Handlungsfelder für das Land und die Hochschulen. Um die zukünftigen Bedarfe zu decken, wird unter anderem empfohlen, die bislang erfolgreiche Internationalisierungsstrategie der Hochschulen weiterzuverfolgen, die akademische Ausbildung im Gesundheits- und

6 Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz (2019).

7 Vgl. Gehrke/Trunzer (2020).

Sozialwesen auszubauen, akademische Weiterbildung zu fördern sowie duale Studiengänge zu stärken. Zuletzt wird grundsätzlich darauf hingewiesen, dass die Grundfinanzierung der Hochschulen für einen mittel- und langfristigen Ausbau des Studienangebots nachhaltig gesteigert werden muss. Einige der entwickelten Handlungsfelder finden sich ebenfalls in den Zielsetzungen des Wissenschaftsplans wieder. Damit wird die Bedeutung seiner Umsetzung durch die Studie erneut unterstrichen.

„Es gibt einen hohen Bedarf an akademisch ausgebildeten Arbeitskräften. Bis 2030 müssen im Land Bremen fast 24.700 Expertinnen und Experten hinzugewonnen werden."

Status quo: Haushalt bleibt hinter Wissenschaftsplan zurück – durch Corona drohen neue Sparzwänge

Die Mittel-Zuwendungen an die Hochschulen bleiben jedoch im Haushalt 2020 bereits hinter dem Wissenschaftsplan zurück. Die folgende Tabelle 1 zeigt die veranschlagten Mittel des Landes im Vergleich zum Wissenschaftsplan.

Tabelle 1:
Gesamtausgaben der Hochschulen im Vergleich zum Wissenschaftsplan
in Millionen Euro

Angaben in Mio. Euro	Wissenschaftsplan 2025		Haushaltsanschlag	
Jahr	2020	2021	2020	2021
Gesamtausgaben	517,4	533,3	510,1	539,9
Personalkosten	3,3	3,3	3,0	3,5
Sachkosten	421,2	428,2	414,2	437,6
Investitionen	92,9	101,8	92,9	98,8

Quelle: Senatorin für Wissenschaft und Häfen (2021)
© **Arbeitnehmerkammer** Bremen

Vergleicht man den Haushaltsanschlag 2020 mit dem Wissenschaftsplan 2020, ist eine Lücke von gut sieben Millionen Euro zu erkennen. Diese ist auf eine kleinere Differenz in den Personal- und eine größere Differenz in den Sachkosten zurückzuführen. Unter Personalkosten werden lediglich die Personalkosten der Wissenschaftsabteilung im Ressort zusammengefasst. Bei den Sachkosten machen die Personalkostenzuschüsse an die Hochschulen den größten Anteil aus. Hinzu kommt, dass Tarifsteigerungen im Wissenschaftsplan grundsätzlich nicht eingeplant werden, sich im Haushaltsanschlag aber wiederfinden. Das bedeutet, dass die Lücke in den Sachkosten faktisch noch größer ist als sieben Millionen Euro. Insgesamt kann somit eindeutig weniger Geld in Personal investiert werden als im Wissenschaftsplan vorgesehen.

Der Haushaltsanschlag für das Jahr 2021 scheint auf den ersten Blick die Planungen im Wissenschaftsplan zu übertreffen. Allerdings sind auch an dieser Stelle die Mehrausgaben vor allem auf Tarifsteigerungen zurückzuführen. Der Haushaltsanschlag bleibt nach Aussagen des Wissenschaftsressorts faktisch für 2021 ebenfalls leicht hinter dem Wissenschaftsplan zurück. Zudem wird die im Jahr 2020 entstandene Lücke nicht aufgefangen.

Der Grund für die Differenz zum Wissenschaftsplan liegt augenscheinlich nicht in der Corona-Pandemie, da der Haushalt für die Hochschulen 2020/2021 bereits vor der Krise festgelegt war. Corona führt – jedenfalls kurzfristig – nicht zu einer sinkenden Mittelzuweisung an die Hochschulen. Im Gegenteil: Das Land unterstützt die Hochschulen und die Studierenden mit zusätzlichen Mitteln aus dem Bremen-Fonds.[8] Zum Sommersemester 2020 wurde mit einem Volumen von vier Millionen Euro das Sofortprogramm „Digitale Lehre“ aufgelegt. Zusätzlich wurden 15 Millionen Euro für die Umsetzung eines hybriden Wintersemesters bereitgestellt. Zudem hat der Senat unter anderem einen Darlehensfonds für Studierende aufgelegt und die Langzeitstudiengebühren abgeschafft, um Studierende, die ihren Nebenjob verloren haben, finanziell zu entlasten.

„Der Haushalt wird nun nicht wie ursprünglich geplant erhöht. Damit sind die Ziele des Wissenschaftsplans nicht mehr zu erreichen. Die Unterfinanzierung der Hochschulen droht fortgeführt zu werden.“

Welche Ziele des Wissenschaftsplans durch die fehlenden Haushaltsmittel nicht umgesetzt werden können, ist unklar. Der vorgesehene Ausbau der Hochschule Bremerhaven scheint offenkundig weiter erklärtes Ziel der Politik zu sein. Für die Haushaltsjahre 2020/2021 wurden bis zu 3 Millionen Euro für den Ausbau auf bis zu 4.000 Studierende bereitgestellt. Damit sollen sowohl Kapazitätsausweitungen in stark nachgefragten Fächern, wie Lebensmitteltechnologie und Medizintechnik, umgesetzt als auch Ergänzungen des Studienangebots, zum Beispiel durch IT-Sicherheit, Medizinassistenz und soziale Arbeit realisiert werden.[9] Die Umsetzung des Ausbaus der Hochschule Bremerhaven ist – besonders vor dem Hintergrund des zukünftigen Fachkräftebedarfes in diesen Bereichen – ein wichtiges Zeichen für den Hochschulstandort Bremerhaven.

Das Wissenschaftsressort gesteht dennoch, dass der Wissenschaftsplan 2025 auch in den nächsten Jahren nicht ausfinanziert ist. Die Auswirkungen auf die übrigen Bremer Hochschulen sind aktuell noch nicht einzuschätzen. Die Zahlen für die Haushaltsjahre 2020/2021 zeigen, dass vor allem die Aufstockung des unbefristeten Personals nicht wie geplant umgesetzt werden kann. Ein langfristiger und nachhaltiger Ausbau der Hochschulen ist aber nur mit ausreichend fest angestelltem Personal zu realisieren. Dafür ist die Umsetzung des Wissenschaftsplans zwingend erforderlich. Mittelfristig führt die Corona-Krise jedoch zu neuen Sparzwängen. Die Auswirkungen sind auch im Wissenschaftsbereich bereits abzusehen. Bis Redaktionsschluss waren drastische Kürzungspläne des Finanzsenators für die Haushaltsjahre 2022/2023 zwar abgewendet, geplante Mehrausgaben, die im Wissenschaftsplan vorgesehen sind, wird es aber ebenfalls nicht geben. Stattdessen soll der Haushalt auf dem Niveau von 2021 fortgeschrieben werden. Damit sind die Ziele des Wissenschaftsplans nicht mehr zu erreichen. Die Unterfinanzierung der Hochschulen droht fortgeführt zu werden.

8 Diese Mittel werden in Tabelle 1 nicht aufgeführt.

9 Vgl. Senatorin für Wissenschaft und Häfen (2020).

Exkurs

Beschäftigungsbedingungen an den Hochschulen

Das „Normalarbeitsverhältnis“ an den Hochschulen ist befristet. Im Land Bremen waren 2018 gut 67 Prozent der hauptberuflichen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie knapp 26 Prozent der Nichtwissenschaftlerinnen und Nichtwissenschaftler befristet beschäftigt.[10] Darüber hinaus wird vor allem an den Fachhochschulen inzwischen ein großer Teil der Lehre über gering honorierte Lehraufträge abgedeckt, die nach dem Bremischen Hochschulgesetz die Lehre eigentlich nur ergänzen sollen.

Die vertraglichen Rahmenbedingungen sind geprägt von Zeitverträgen, kurzen Vertragslaufzeiten und unsicheren Perspektiven. Beschäftigte sind konfrontiert mit schlechten Aufstiegschancen, Arbeitsplatzunsicherheit und mangelnder Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zudem sind die Karriereaussichten an den Hochschulen begrenzt. Eine unbefristete Vollzeitstelle unterhalb der Professur ist kaum erreichbar. Die Chancen, eine der begehrten Professuren zu ergattern, gelten ebenfalls als gering. Diese Strukturen wirken sich entscheidend auf die Karriere- und Familienplanungen der Beschäftigten aus. Um Spitzenforscherinnen und -forscher an den Hochschulen zu halten und neue zu gewinnen, müssen gute und sichere Beschäftigungsperspektiven auch „unterhalb“ von Professorenstellen geschaffen werden.

Der im November 2016 unterzeichnete Rahmenkodex „Vertragssituationen und Rahmenbedingungen von Beschäftigungen an den staatlichen Bremischen Hochschulen“ ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Er wurde in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit den Interessenvertretungen der Beschäftigten, der Senatorin für Wissenschaft und den Leitungen der Hochschulen entwickelt. Der Kodex ist rechtlich nicht bindend, sondern eine Selbstverpflichtung der Hochschulen für eine bessere Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse. Er schafft verbesserte Rahmenbedingungen insbesondere bei der Ausgestaltung befristeter Arbeitsverhältnisse.

Der Wissenschaftsplan schreibt die Umsetzung des Rahmenkodex als übergeordnetes Ziel fest und fordert die konsequente Umsetzung von den Hochschulen. Das Hochschulgesetz sieht eine Evaluation und Weiterentwicklung des Kodex bisher nur nach Bedarf vor. Die Umsetzung an den Hochschulen wurde bislang nicht evaluiert, dies ist aber für das Jahr 2021 vorgesehen. Eine regelmäßige Evaluation ist erforderlich, um den Kodex kontinuierlich zu erweitern, ihn fest in hochschulinternen Verfahren zu etablieren und damit ein stärkeres Verantwortungsbewusstsein bei Führungskräften und Hochschulleitungen herbeizuführen.

10 Vgl. Banscherus (2020).

Handlungsempfehlungen

- **Eine nachhaltige Grundfinanzierung sichern, Wissenschaftsplan 2025 ausfinanzieren**
  Die Anforderungen an die Hochschulen steigen, der Bedarf an hoch qualifizierten Fachkräften wächst. Ein langfristiger Ausbau der Hochschulen ist aber nur mit einer nachhaltigen Grundfinanzierung möglich. Die kommenden Haushalte müssen daher zwingend an den Wissenschaftsplan anschließen und bereits vorhandene

Defizite ausgleichen, um die Leistungsstärke der Hochschulen zu erhalten, den Wissenschaftsstandort zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit der Bremer Hochschulen nicht zu gefährden. Die Politik muss in den kommenden Haushaltsverhandlungen einen Schwerpunkt auf die Wissenschaft legen.

Den Rahmenkodex weiterentwickeln und konsequent umsetzen
Um langfristig gute Beschäftigungsbedingungen sicherstellen zu können, braucht es – neben einer verlässlichen Grundfinanzierung – die Verankerung der Grundlagen aus dem Rahmenkodex in hochschulinternen Verfahren. Um die konsequente Umsetzung an den Hochschulen zu überprüfen, muss eine regelmäßige Evaluation des Kodex erfolgen. Diese ist auch erforderlich, um den Kodex kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Mit der Novelle des Bremischen Hochschulgesetzes (BremHG) 2017 wurden beispielsweise neue Personalkategorien, wie wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Dienstleitung oder die Tenure-Track-Professuren, eingeführt. Der Rahmenkodex muss neue Personalkategorien aufnehmen und Rahmenbedingungen für gute Beschäftigung festschreiben. Darüber hinaus finden Beschäftigte im Drittmittelbereich bisher kaum Berücksichtigung, obwohl eine Abkehr von der Fokussierung auf Drittmittel auch im Wissenschaftsplan 2025 nicht erkennbar ist. Im Sinne guter Beschäftigungsbedingungen ist deshalb unerlässlich, auch für Beschäftigte im Drittmittelbereich nachhaltige Karriereperspektiven zu schaffen und diese im Rahmenkodex zu verankern.

Literatur

Banscherus, Ulf (2020): DGB-Hochschulreport. Arbeit und Beschäftigung an Hochschulen. Datenreport. Berlin.

Gehrke, Birgit/Trunzer, Johannes (2020): Wirtschaftsstruktur, Fachkräftebedarf und Studienangebot in Bremen. Eine Studie des CWS – Center für Wirtschaftspolitische Studien des Instituts für Wirtschaftspolitik im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen.

Senatorin für Wissenschaft und Häfen (2020): Beschlussvorlage 20/2076.

Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2019): Wissenschaftsplan 2025. Schwerpunkte der bremischen Wissenschaftspolitik. Bremen.

Statistisches Bundesamt (2018): Hochschulen auf einen Blick.

Statistisches Landesamt Bremen (2020): Statistisches Jahrbuch 2020. Bremen.

Wissenschaftsrat (2013): Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Hochschulsystems des Landes Bremen. Mainz.