

Konegen-Grenier, Christiane

Research Report

Die Finanzierung der Ausbildungsleistungen der privaten Hochschulen: Ein Vorschlag für eine Berücksichtigung im Hochschulpakt

IW-Report, No. 22/2016

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Konegen-Grenier, Christiane (2016) : Die Finanzierung der Ausbildungsleistungen der privaten Hochschulen: Ein Vorschlag für eine Berücksichtigung im Hochschulpakt, IW-Report, No. 22/2016, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/157183>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Die Finanzierung der Ausbildungsleistungen der privaten Hochschulen

Ein Vorschlag für eine Berücksichtigung im Hochschulpakt

Autorin:

Christiane Konegen-Grenier

Telefon: 0221 4981-721

E-Mail: konegen-grenier@iwkoeln.de

6. Juli 2016

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Strukturmerkmale und Ausbildungsleistungen der privaten Hochschulen	4
3. Finanzierungsstrukturen privater und öffentlicher Hochschulen im Vergleich	9
4. Berücksichtigung privater Hochschulen bei der Vergabe öffentlicher Mittel.....	13
4.1 Beteiligung an wettbewerbsorientierten Förderprogrammen.....	13
4.2 Beteiligung am Hochschulpakt	14
4.3 Umfang der nicht gezahlten Hochschulpaktmittel	18
5. Argumente für eine staatliche Mitfinanzierung privater Hochschulen.....	20
6. Fazit	23
Literatur	25

JEL-Klassifikation:

I22: Bildungsfinanzierung; Finanzielle Hilfe

I28: Bildungspolitik

H52: Staatsausgaben für den Bildungssektor

Zusammenfassung

Seit 2007 finanzieren Bund und Länder im Hochschulpakt Studienanfänger, die gegenüber dem Basisjahr 2005 zusätzlich an die Hochschulen kommen, gemeinsam. In die Berechnungen werden alle Anfänger an den Privathochschulen einbezogen, Geld gibt es aber nur in wenigen Ausnahmefällen. Im Qualitätspakt Lehre, der wettbewerblich organisierten dritten Förderlinie des Hochschulpaktes, sind die privaten Hochschulen darüber hinaus nicht teilnahmeberechtigt. Die für die Ausbildungsleistungen der privaten Hochschulen miteinberechneten Bundesmittel verbleiben überwiegend in den jeweiligen Hochschulbudgets der Länder. Diese konnten nicht zuletzt dadurch ihre Grundmittel seit Beginn des Hochschulpaktes bis 2013 um rund 29 Prozent steigern. Allein für das Jahr 2013 können die den privaten Hochschulen entgangenen Bundesmittel aus dem Hochschulpakt auf rund 197 Millionen Euro geschätzt werden. Mit dieser Summe haben die privaten Hochschulen im Jahr 2013 somit die Hochschulen in öffentlicher Trägerschaft quasi subventioniert. Gleichzeitig wird von den privaten Hochschulen in den staatlichen Anerkennungsverfahren und bei der Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat eine kontinuierliche Ausbildungsleistung sowie ein stärkeres Engagement in der Forschung verlangt. Beides erfordert eine stabile finanzielle Basis, die in der gegenwärtigen Finanzierungsstruktur der privaten Hochschulen durch die überwiegende Abhängigkeit von Studiengebühren nicht immer gegeben ist. Eine monetäre Berücksichtigung der Ausbildungsleistungen der privaten Hochschulen bei der Vergabe der Hochschulpaktmittel wäre daher ein Schritt in die richtige Richtung. Auch aus ordnungspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht lässt sich eine stärkere staatliche Mitfinanzierung der privaten Hochschulen begründen.

1. Einleitung

Die Nachfrage nach den Studienangeboten der privaten Hochschulen ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Dieser Trend ist umso bemerkenswerter, als sich die privaten Hochschulen überwiegend durch Studiengebühren finanzieren, die im öffentlichen Hochschulsystem mittlerweile in allen Bundesländern abgeschafft sind. Während bei privaten Individuen offensichtlich eine Zahlungsbereitschaft für ein privates Studienangebot besteht, ist der Staat bei der Mitfinanzierung der nicht zuletzt vom Wissenschaftsrat überprüften und gewürdigten Ausbildungsleistungen der privaten Hochschulen sehr zurückhaltend. Das gilt insbesondere für die im Hochschulpakt vom Bund bereitgestellten Mittel. Um zu verdeutlichen, welchen Stellenwert staatliche Mittel für private Hochschulen bislang haben, werden in der vorliegenden Analyse die Finanzierungsstrukturen von privaten und öffentlichen Hochschulen verglichen. In welchem Maße die privaten Hochschulen an den Mitteln des Hochschulpaktes partizipieren, wird auf der Basis einer Recherche bei den Wissenschaftsministerien der Länder dargelegt. Anschließend wird mit Daten des Statistischen Bundesamtes und der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) eine Schätzung des Umfangs der den privaten Hochschulen entgangenen Hochschulpaktmittel vorgelegt. Warum diese Mittel künftig an die privaten Hochschulen weitergeleitet werden sollten, wird abschließend aus ordnungspolitischer, verfassungsrechtlicher und aus hochschulpolitischer Perspektive begründet.

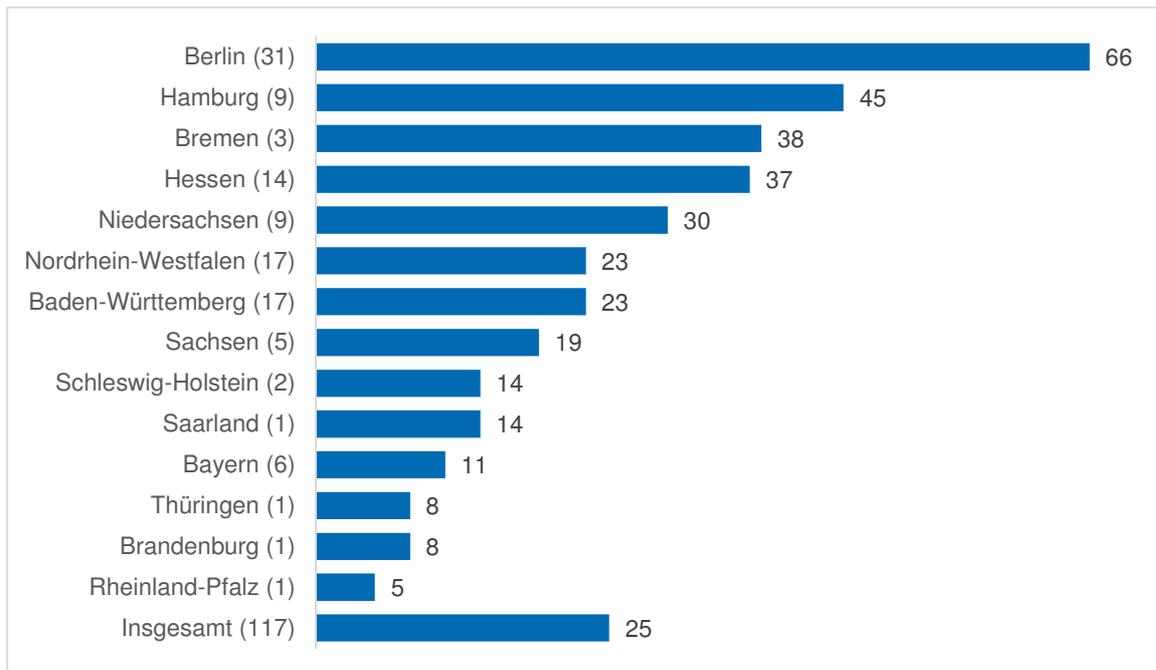
2. Strukturmerkmale und Ausbildungsleistungen der privaten Hochschulen

Von den insgesamt im Jahr 2014 beim Statistischen Bundesamt verzeichneten 459 Hochschulen (inklusive Hochschulklinika) befanden sich 117 Hochschulen in privater und 36 in kirchlicher Trägerschaft. Bei der großen Mehrheit von 294 Hochschulen waren die Länder Träger, bei weiteren zwölf der Bund (Statistisches Bundesamt, 2016a). Entsprechend der Bezeichnung durch das Statistische Bundesamt zählen die kirchlichen Hochschulen nicht zu den privaten Hochschulen. Die privaten Hochschulen gehören seit rund 200 Jahren zum deutschen Hochschulsystem und haben sich von 23 Einrichtungen im Jahr 1990 vor allem in den beiden letzten Dekaden vervielfacht (Wissenschaftsrat, 2012). Mittlerweile befinden sich ein Viertel aller Hochschulen in privater Trägerschaft (vgl. Abbildung 1). In einigen Bundesländern stellen sie bereits einen großen Anteil an den dort ansässigen Hochschulen. So haben beispielsweise in Berlin mittlerweile zwei Drittel der dortigen Hochschulen einen privaten Träger, in Hamburg ist es fast die Hälfte, in Bremen ein

gutes Drittel. Dagegen verfügten Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt im Jahr 2014 über keine Hochschule in privater Trägerschaft.

Abbildung 1: Anzahl und Anteil der Hochschulen in privater Trägerschaft an allen Hochschulen des jeweiligen Bundeslandes, 2014

Anzahl in Klammern, Anteile in Prozent

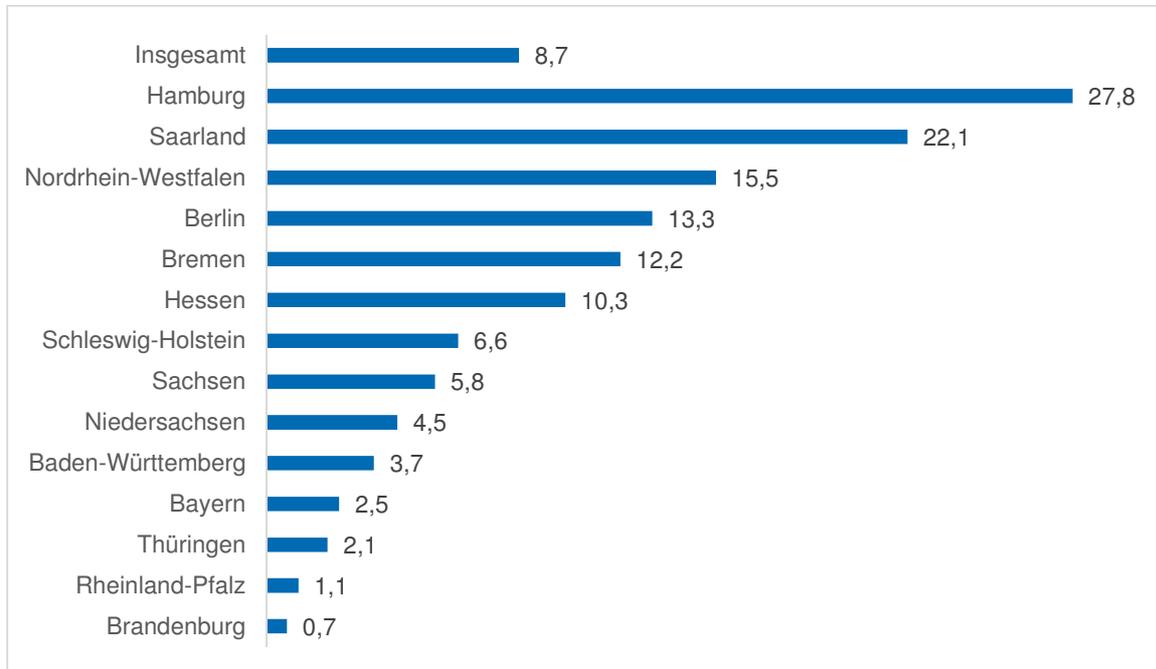


Quelle: Statistisches Bundesamt, 2016a, eigene Berechnungen

An den Hochschulen in privater Trägerschaft waren im Wintersemester 2014/2015 insgesamt 180.476 Studierende und damit 6,7 Prozent aller Studierenden bundesweit eingeschrieben (Statistisches Bundesamt, 2016b). Zwar ist die Gesamtzahl der Studierenden noch gering, betrachtet man jedoch den Anteil der Studienanfänger an privaten Hochschulen, so wird deutlich, dass die Nachfrage nach dem Studienangebot der Privathochschulen in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist. Mittlerweile nimmt gut jeder zwölfte Studienanfänger in Deutschland ein Studium an einer Hochschule in privater Trägerschaft auf. In Hamburg ist es sogar schon gut jeder vierte (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Anteil der Studienanfänger an Hochschulen in privater Trägerschaft, Studienjahr* 2014

Anteile in Prozent



*Summe aus Sommersemester 2014 und Wintersemester 2014/15

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen

In fünf weiteren Bundesländern liegt der Anteil der Studienanfänger an Privathochschulen deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 8,7 Prozent aller Studienanfänger. Drei Viertel der privaten Hochschulen sind Fachhochschulen, bei den Hochschulen in Trägerschaft der Länder ist es demgegenüber nur rund ein Drittel. Der fachliche Schwerpunkt der privaten Hochschulen liegt im Bereich der Rechts-, Wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Studiengänge, in denen 60,5 Prozent aller Studierenden im Wintersemester 2014/15 eingeschrieben waren. Bei den Hochschulen in Trägerschaft der Länder entfielen auf diese Fachrichtungsgruppe im gleichen Zeitraum dagegen nur 27,8 Prozent der Studierenden (Statistisches Bundesamt 2016b und 2015a).

Nach Beobachtung des Wissenschaftsrates weisen die privaten Hochschulen „häufig innovative Organisations- und Angebotsstrukturen in der Lehre u.a. durch Fernstudienangebote und berufsbegleitende Studiengänge“ auf (Wissenschaftsrat, 2012). So wird vor allem die Zielgruppe der weiterbildungsinteressierten, berufstätigen Studierenden adressiert. Gut ein Drittel der Bachelor-Studiengänge ließen sich 2014 an privaten und kirchlichen Hochschulen berufsbegleitend studieren, während dies an öffentlichen Hochschulen nur bei 11 Prozent der Studiengänge der Fall war. Im Masterbereich war das Studium bereits bei knapp der

Hälfte der Studienangebote von privaten und kirchlichen Hochschulen neben dem Beruf studierbar, bei den öffentlichen Hochschulen nur bei 16 Prozent der Studiengänge (IW Köln, 2014). Das flexible Studienangebot ist eine wesentliche Ursache dafür, dass die privaten Hochschulen bei der Realisierung der Durchlässigkeit von akademischer und beruflicher Bildung erfolgreicher sind als die öffentlichen Hochschulen. Während bei öffentlichen Hochschulen der Anteil der Studienanfänger ohne Hochschulzugangsberechtigung seit 2011 bei rund 2 Prozent stagniert, ist für die privaten Hochschulen eine dynamische Entwicklung von 6,5 Prozent auf 10,8 Prozent in 2014 zu verzeichnen ist (studieren ohne Abitur, 2016). Ein weiterer innovativer Ansatz der privaten Hochschulen ist die Neuentwicklung von akademischen Berufsprofilen in der Gesundheitswissenschaft und der Pflege. In diesem Bereich waren im Wintersemester 2014/2015 an allen Hochschulen insgesamt 54.283 Studierende eingeschrieben, davon 23.777 an privaten Hochschulen (ohne kirchliche Hochschulen) (Statistisches Bundesamt, 2016b und 2015a).

Anders als im deutlich stärker durch private Hochschulen geprägten amerikanischen Hochschulsystem, in welchem sich vor allem die profitorientierten (for profit) Hochschulen in den letzten Jahren dynamisch entwickelt haben, dominieren in Deutschland die gemeinnützig organisierten privaten Hochschulen. Sie umfassten nach einer Analyse des Wissenschaftsrates im Jahre 2012 rund 72 Prozent der vom Wissenschaftsrat akkreditierten privaten Hochschulen (Wissenschaftsrat, 2012).

Die Voraussetzungen für die staatliche Anerkennung und damit für die Befugnis, anerkannte Hochschulabschlüsse verleihen zu dürfen, sind in den 16 verschiedenen Landeshochschulgesetzen geregelt. Während Zugangs- und Abschlussvoraussetzungen wenig abweichen, sind die Regelungen in manchen Punkten, wie beispielsweise in den Vorgaben zur finanziellen Bestandssicherung oder der personellen Ausstattung, von Land zu Land unterschiedlich (Wissenschaftsrat, 2012). Neben der staatlichen Anerkennung, die durch das jeweilige Wissenschaftsministerium ausgesprochen wird, hat sich die Institutionelle Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat als ein allgemein geschätztes Qualitätssiegel etabliert. Mit diesem Verfahren klärt eine vom Wissenschaftsrat beauftragte Gutachterkommission, „ob es sich bei der zu prüfenden Einrichtung um eine Hochschule handelt, an der Leistungen in Lehre und Forschung bzw. Kunstausübung erbracht werden, die anerkannten wissenschaftlichen bzw. künstlerischen Maßstäben entsprechen“ (Wissenschaftsrat, 2015). Besonderer Wert wird im Verfahren der Institutionellen Akkreditierung auf die so genannte „Hochschulförmigkeit“ gelegt. Zur Erläuterung dieses Begriffes formuliert der Wissenschaftsrat einen Kriterienkatalog, in welchem unter anderem die Berücksichtigung der Wissenschaftsfreiheit im Rahmen der akademischen

Selbstverwaltung, eine je nach fachlicher Orientierung und Forschungsintensität erforderliche personelle Mindestausstattung sowie die systematische Verankerung der Forschung und ein inhaltlich hinreichend differenziertes Studienangebot zählen (Wissenschaftsrat, 2012 und 2015).

Das Verfahren umfasst drei Stufen: die Konzeptprüfung vor Eröffnung der privaten Hochschule, die institutionelle Erstakkreditierung etwa drei Jahre nach Aufnahme des Studienbetriebes und die in der Regel nach weiteren 10 Jahren zu erfolgende Reakkreditierung. Für erfolgreich akkreditierte Hochschulen, die die entsprechenden Voraussetzungen auf dem Gebiet der Forschung mitbringen, gibt es nach Beschluss der Kultusministerkonferenz im Jahr 2005 ein weiteres Akkreditierungsverfahren des Wissenschaftsrates zur Verleihung des Promotionsrechtes (Wissenschaftsrat, 2015). Die Evaluierungsberichte des Wissenschaftsrates für die einzelnen Hochschulen sind im Internet öffentlich zugänglich. In der Liste der bis zum April 2016 durchgeführten Akkreditierungsverfahren finden sich für die privaten Hochschulen (ohne kirchliche Hochschulen und ohne Hochschulen in der Trägerschaft des Bundes) insgesamt 70 positiv entschiedene Erstakkreditierungen und 40 Reakkreditierungen (einschließlich der Akkreditierungsverfahren zur Verleihung des Promotionsrechtes) (Wissenschaftsrat, 2016). Das Verfahren der Institutionellen Akkreditierung wurde 2008/2009 durch eine Internationale Kommission evaluiert. In die Qualitätsprüfung der öffentlichen Hochschulen ist der Wissenschaftsrat im Rahmen von Akkreditierungen nicht involviert. Allerdings geht der Wissenschaftsrat davon aus, dass auch die privaten Hochschulen die für die öffentlichen Hochschulen maßgeblichen Verfahren vor der Erstakkreditierung durch den Wissenschaftsrat zusätzlich erfolgreich absolviert haben (Wissenschaftsrat, 2015). Bei den öffentlichen Hochschulen werden im Gegensatz zu den privaten und kirchlichen Hochschulen überwiegend nur einzelne Studiengänge durch Agenturen akkreditiert, die ihrerseits vom Akkreditierungsrat, einer von den Ländern eingerichteten Stiftung, zertifiziert wurden. Die Akkreditierung einer gesamten Institution durch eine Akkreditierungsagentur ist bislang im Gegensatz zur Praxis der Institutionellen Akkreditierung der privaten Hochschulen durch den Wissenschaftsrat bei den öffentlichen Hochschulen die Ausnahme: Lediglich 35 Hochschulen in staatlicher Trägerschaft haben bis jetzt das Verfahren einer Systemakkreditierung durch eine Akkreditierungsagentur durchlaufen (Akkreditierungsrat, 2016). Eine Verpflichtung, überprüfen zu lassen, ob die Befugnis zur Verleihung von Promotionen zu Recht besteht, existiert anders als bei den privaten Universitäten für öffentliche Universitäten nicht.

Hinsichtlich der Leistungen der privaten und kirchlichen Hochschulen für das deutsche Hochschulsystem kommt der Wissenschaftsrat auf der Grundlage seiner Erfahrungen bei der Institutionellen Akkreditierung zu der Einschätzung, dass

„private und kirchliche Hochschulen Vorreiterfunktion übernehmen, so etwa bei der Akademisierung von nicht-akademischen Berufsfeldern, bei der Mobilisierung und Erschließung neuer Zielgruppen sowie bei neuen Lehr- und Lernformaten für tertiäre Bildung und Weiterbildung. Darüber ergänzen und entlasten sie den staatlichen Hochschulsektor bei steigender Akademisierung der nächsten Alterskohorten“ (Wissenschaftsrat, 2012). Parallel zur Würdigung der Leistungen sieht der Wissenschaftsrat allerdings noch Nachbesserungsbedarf, unter anderem bei der Forschungsaktivität. Während für die privaten Universitäten mit Promotionsrecht eine Forschungsqualität auf hohem Niveau festgestellt wird, kritisiert der Wissenschaftsrat bei den privaten Hochschulen ohne Promotionsrecht eine zu geringe Publikationstätigkeit, unzureichende zeitliche und finanzielle Rahmenbedingungen sowie fehlende und unzureichende Forschungskonzepte. Diese Kritik zielt vor allem auf das Angebot von Masterstudiengängen durch private Hochschulen ohne Promotionsberechtigung, da ein Masterabschluss, unabhängig davon, ob er an einer Hochschule mit oder ohne Promotionsrecht erworben wurde, zur Promotion berechtigt (Wissenschaftsrat, 2012).

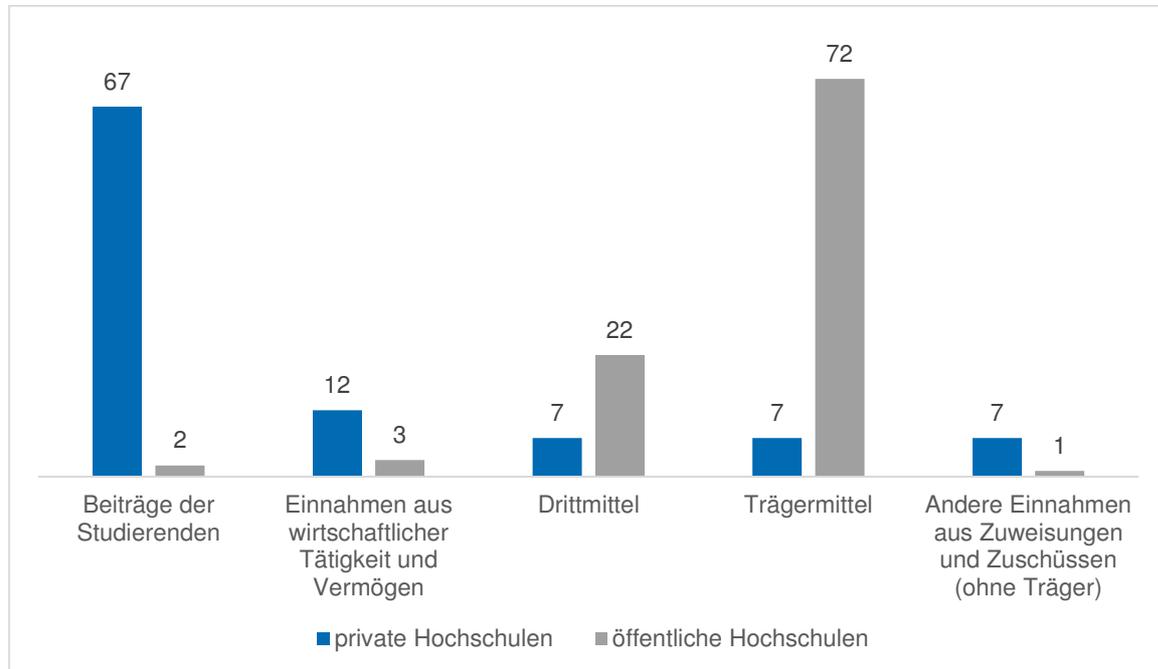
3. Finanzierungsstrukturen privater und öffentlicher Hochschulen im Vergleich

Ein Vergleich der Finanzierungsstrukturen von öffentlichen und privaten Hochschulen wird in einer Publikation des Statistischen Bundesamtes vorgenommen (Buschle/Haider, 2016). Um Verzerrungen des Gesamtbildes durch einen einzelnen Studienbereich zu vermeiden, wurden bei diesem Vergleich die Ausgaben der Medizinischen Einrichtungen außen vorgelassen. Im Bereich der Hochschulmedizin sind sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen überproportional hoch. So entfielen im Jahr 2014 rund 45 Prozent der insgesamt rund 48,2 Milliarden Euro umfassenden Ausgaben der Hochschulen insgesamt allein auf die Hochschulmedizin. Bei den Einnahmen betrug dieser Anteil 68,4 Prozent der rund 25,2 Milliarden Euro Gesamteinnahmen aller Hochschulen (Statistisches Bundesamt, 2016a, eigene Berechnungen).

Die Finanzierungssituation der privaten Hochschulen ist gekennzeichnet durch eine im Vergleich zu den öffentlichen Hochschulen (hier Hochschulen in Trägerschaft der Länder) deutlich höhere Instabilität. Die in 2013 insgesamt rund 24,7 Milliarden Euro umfassenden Ausgaben der öffentlichen Hochschulen wurden zu 72 Prozent durch einen weitgehend kontinuierlichen Zufluss von Mitteln durch ihre Träger, die Bundesländer, finanziert (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Finanzierungsstrukturen privater und öffentlicher Hochschulen 2013

Angaben in Prozent der Anteile an den Gesamteinnahmen*



*Die Trägermittel ergeben sich nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes aus der Differenz von Gesamtausgaben und den vier übrigen Einnahmekategorien

Quelle: Buschle/Haider, 2016

Dieses Budget richtet sich im Wesentlichen nach dem Finanzierungsbedarf für das Personal, für das ohne Berücksichtigung der sachkostenintensiven Medizinischen Einrichtungen rund 63 Prozent der Ausgaben aufgewandt werden (Statistisches Bundesamt, 2016a, eigene Berechnungen). Die Zuweisungen der Länder werden auf der Grundlage von Zielvereinbarungen leistungsabhängig vergeben. Allerdings sind die Schwankungsbreiten gering. Die Kappungsgrenzen liegen im Mittel der Länder, für die Informationen verfügbar sind, bei plus-minus drei Prozent (Jäger / In der Smitten, 2013). In den Zuweisungen der Länder verbucht das Statistische Bundesamt auch die Mittel, die die öffentlichen Hochschulen durch die erste Programmlinie des Hochschulpaktes erhalten (Auskunft des Statistischen Bundesamtes vom 25.4.2016).

Anders als die öffentlichen Hochschulen können die privaten Hochschulen ihre Ausgaben, die im Jahr 2013 rund 919 Millionen Euro betragen, lediglich zu sieben Prozent durch Zuweisungen ihres jeweiligen Trägers decken. Zusatzmittel, die ihnen von anderen Stellen als dem Träger zugewiesen werden, beispielsweise durch mit dem Träger verbundene Stiftungen oder durch die Länder als einmalige finanzielle Zuschüsse, machen ebenfalls lediglich sieben Prozent der Einnahmen aus. Den ganz überwiegenden Anteil (67 Prozent) ihrer Ausgaben müssen die privaten

Hochschulen durch die Einnahmen von Studiengebühren finanzieren, die demgegenüber an den öffentlichen Hochschulen nur noch zu einem sehr kleinen Anteil (zwei Prozent) eine Rolle spielen. Auch die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen spielen bei den privaten Hochschulen eine größere Rolle als bei den öffentlichen Hochschulen (zwölf Prozent gegenüber drei Prozent). Dagegen fällt der Anteil der Drittmittel bei den öffentlichen Hochschulen höher aus als bei den privaten Hochschulen (22 Prozent gegenüber sieben Prozent). Dieser Unterschied ist unter anderem auf den hohen Anteil der durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) vergebenen Drittmittel zurückzuführen. Fast ein Drittel der insgesamt rund 5.358 Millionen Euro fließen den öffentlichen Hochschulen aufgrund ihrer Forschungsaktivität zu. Bei den überwiegend als Fachhochschulen organisierten und hauptsächlich in der Lehre engagierten privaten Hochschulen spielt diese Drittmittelquelle kaum eine Rolle (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Drittmittel der privaten und öffentlichen Hochschulen nach Drittmittelgebern 2013
Anteile in Prozent

Drittmittelgeber	Private Hochschulen	Öffentliche Hochschulen
Drittmittel vom öffentlichen Bereich		
Bund	16,31	26,29
Bundesagentur für Arbeit	1,14	0,05
Länder	27,22	2,03
Gemeinden, Gemeinde- und Zweckverbände	0,49	0,25
Sonstiger öffentlicher Bereich	0,37	2,16
Drittmittel von sonstigen Bereichen		
Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)	8,67	31,99
Europäische Union	8,91	10,52
Andere internationale Organisationen	0,85	0,35
Hochschulfördergesellschaften	1,50	1,23
Stiftungen (u.dgl.)	14,44	6,0
Gewerbliche Wirtschaft (u.dgl.)	20,11	19,14
Drittmittel insgesamt	100,00 (67 Mio. Euro)	100,00 (5.358 Mio. Euro)

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2016c und Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes, 2016

Neben der geringer ausgeprägten Forschungsaktivität mag ein weiterer Grund für den geringen Anteil der DFG-Mittel im privaten Hochschulbereich darin liegen, dass bei der DFG zwar der einzelne Forscher unabhängig von der Trägerschaft seiner Hochschule antragsberechtigt ist, bei Förderprogrammen aber, die sich auf die Institution Hochschule beziehen, bei den privaten Hochschulen nur die gemeinnützig

organisierten, promotionsberechtigten Hochschulen antragsberechtigt sind (Auskunft der DFG vom 27.4.2016).

Eine weitere Drittmittelquelle, die bei den öffentlichen Hochschulen stärker im Vordergrund steht als bei den privaten Hochschulen, ist der Bund, der die Hochschulen unter anderem in verschiedenen wettbewerbsorientierten Programmen fördert. Die öffentlichen Hochschulen beziehen ein gutes Viertel ihrer Drittmiteleinnahmen aus dieser Quelle, bei den privaten Hochschulen beträgt dieser Anteil nur etwa ein Sechstel. Wie bei den Mitteln der DFG könnte auch bei den Drittmitteln des Bundes eine Rolle spielen, dass die privaten Hochschulen bei einigen Förderprogrammen gar nicht oder nur eingeschränkt antragsberechtigt sind (siehe Kapitel 4.1). Anders als die öffentlichen Hochschulen profitieren die privaten Hochschulen häufiger von Drittmitteln, die die Länder vergeben. Bei diesen Drittmitteln, die gut ein Viertel der Drittmittel der privaten Hochschulen ausmachen, könnte es sich nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes unter anderem um Mittel handeln, die die Länder vereinzelt im Rahmen des Hochschulpaktes an die privaten Hochschulen weiterleiten (Auskunft des Statistischen Bundesamtes vom 27.4.2016). Häufiger als den öffentlichen Hochschulen gelingt den privaten Hochschulen die Einwerbung von Drittmitteln bei Stiftungen. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass Stiftungen bei den gemeinnützig organisierten privaten Hochschulen selbst als Träger fungieren oder innerhalb einer gGmbH oder einem Verein mit dem Träger der Hochschule eng verbunden sind (Wissenschaftsrat, 2012). Drittmittel aus der Wirtschaft fließen nur geringfügig häufiger in private Hochschulen. Da es sich bei den Drittmitteln aus der Wirtschaft nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2016a) unter anderem sowohl um Spenden als auch um Forschungsaufträge handelt, ist anzunehmen, dass in Anbetracht der in der Regel an privaten Hochschulen weniger häufig stattfindenden Forschung anteilig mehr Spenden der Wirtschaft in die privaten Hochschulen fließen.

Insgesamt stammen nach der Einteilung des Statistischen Bundesamtes 45,53 Prozent der insgesamt rund 67 Millionen Drittmittel der privaten Hochschulen aus dem öffentlichen Bereich. Das entspricht einem Betrag von rund 31 Millionen Euro. Unter der Annahme, dass auch die Einnahmen aus Zuschüssen und Zuweisungen, die die privaten Hochschulen nicht von ihrem Träger erhalten, aus dem öffentlichen Bereich kommen, ergeben sich weitere rund 66 Millionen Euro (Statistisches Bundesamt, 2016c). Demnach dürften die privaten Hochschulen im Jahr 2013 insgesamt rund 97 Millionen Euro und damit rund elf Prozent ihres Budgets aus öffentlichen Quellen erhalten haben.

4. Berücksichtigung privater Hochschulen bei der Vergabe öffentlicher Mittel

4.1 Beteiligung an wettbewerbsorientierten Förderprogrammen

Die Beteiligungsmöglichkeit der privaten Hochschulen an wettbewerblich organisierten Förderprogrammen ist uneinheitlich geregelt. Für alle Programme gilt die Vorgabe, dass die jeweilige private Hochschule staatlich anerkannt sein muss. Der Status der Gemeinnützigkeit spielt bei der Förderung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft eine Rolle, bei einigen Programmen des Bundes und der Länder wiederum nicht. Alle privaten – sowohl die gemeinnützig als auch die erwerbswirtschaftlich organisierten - Hochschulen können sich für die Programme ‚Forschung an Fachhochschulen‘, ‚Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen‘ und für das Professorinnenprogramm bewerben (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Antragsberechtigung privater Hochschulen in staatlichen Förderprogrammen

Programm	Antragsberechtigung für private Hochschulen
Forschung an Fachhochschulen (Programm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung)	Ja, für gemeinnützige und erwerbswirtschaftliche organisierte Hochschulen, Förderung muss im Bereich der nicht wirtschaftlichen Tätigkeit der Einrichtung stattfinden.
Bund-Länder-Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“	Ja, für gemeinnützige und erwerbswirtschaftlich organisierte Hochschulen, Förderung muss im Bereich der nicht wirtschaftlichen Tätigkeit der Einrichtung erfolgen.
Gleichstellungsförderung im Professorinnenprogramm von Bund und Ländern	Ja
Qualitätspakt Lehre (3. Programmlinie des Hochschulpaktes)	Nein
DFG-Förderung im Rahmen von koordinierten Programmen	Nur für gemeinnützig organisierte private Hochschulen mit Promotionsrecht
DFG-Förderung im Einzelverfahren	Förderung gilt für Vorhaben von Einzelpersonen, auch für entsprechend qualifizierte Wissenschaftler an privaten Hochschulen. DFG schließt Fördervertrag mit der Person, nicht mit der Institution.

Quelle: Recherche des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln bei den jeweiligen Programmträgern, 2016

Im Qualitätspakt Lehre, der dritten Programmlinie des Hochschulpaktes für eine Weiterentwicklung der Lehrqualität durch neue didaktische Ansätze und für eine Verbesserung der Personalausstattung der Hochschulen, sind die privaten Hochschulen dagegen nicht antragsberechtigt. Für die sogenannten koordinierten Programme der DFG, in welchen Forschungseinrichtungen an Hochschulen oder hochschulübergreifende Forschungs Kooperationen gefördert werden, können sich private Hochschulen bewerben, sofern sie gemeinnützig organisiert sind und über das Promotionsrecht verfügen. Außerhalb der auf die Institution Hochschule bezogenen Programme der DFG können sich einzelne Wissenschaftler privater Hochschulen für eine personenbezogene Einzelförderung bewerben.

4.2 Beteiligung am Hochschulpakt

Mit dem Ziel, „die Chancen der jungen Generation zur Aufnahme eines Studiums zu wahren, den notwendigen wissenschaftlichen Nachwuchs zu sichern und die Innovationskraft in Deutschland zu erhöhen“, vereinbarten die Bundesregierung und die Regierungen der Länder im Jahr 2007 den bis 2020 angelegten Hochschulpakt (Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern, 2007). Der Hochschulpakt umfasst drei Programmlinien: Zur Bewältigung der gestiegenen Studienplatznachfrage zahlt der Bund in der ersten Programmlinie des Hochschulpakts für jeden, seit 2005 zusätzlichen Studienanfänger die Hälfte der Studienkosten. Gerechnet wird mit einem dreijährigen Bachelorstudium und mit einem zweijährigen Masterstudium bei etwa der Hälfte eines Anfängerjahrgangs. Der Bund übernimmt mit 13.000 Euro die Hälfte der Studienkosten, die er verteilt auf vier Jahre zur Verfügung stellt. Die Länder müssen die andere Hälfte gegenfinanzieren und die entsprechenden Studienkapazitäten aufbauen. Die Stadtstaaten sowie die ostdeutschen Bundesländer müssen sich verpflichten, seit 2005 bestehende Studienplätze nicht abzubauen. Ausgehend von der Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen durch die Kultusministerkonferenz stellte der Bund für den Zeitraum von 2007 bis 2015 insgesamt rund 7 Milliarden Euro bereit, bis zur Ausfinanzierung im Jahr 2023 werden rund 14 Milliarden Euro an Bundesmitteln hinzukommen (Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern, 2013 und 2014).

Die Verwaltungsvereinbarungen der Jahre 2009 (aktualisiert 2013) und 2014 enthalten außerdem inhaltliche Ziele. Dazu zählt ein höherer Anteil der Studienanfänger an Fachhochschulen und in den Fächergruppen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik. Außerdem vereinbarten die Länder, im Rahmen des Hochschulpaktes mehr beruflich Qualifizierten den Zugang zu den

Hochschulen zu eröffnen (Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern, 2013 und 2014).

In der sogenannten zweiten Programmlinie des Hochschulpakts finanziert der Bund für jedes von den Hochschulen bei der Deutsche Forschungsgemeinschaft eingeworbene Forschungsprojekt einen Zuschlag von 20 Prozent (ab 2016 von 22 Prozent) auf das Projektvolumen zur Deckung der mit den Projekten verbundenen Infrastrukturkosten.

Als dritte Säule des Hochschulpaktes haben Bund und Länder 2010 den Qualitätspakt Lehre beschlossen. Der Bund fördert mit insgesamt zwei Milliarden Euro bis 2020 im Rahmen einer wettbewerblichen Ausschreibung qualitätsverbessernde Lehrprojekte von Hochschulen.

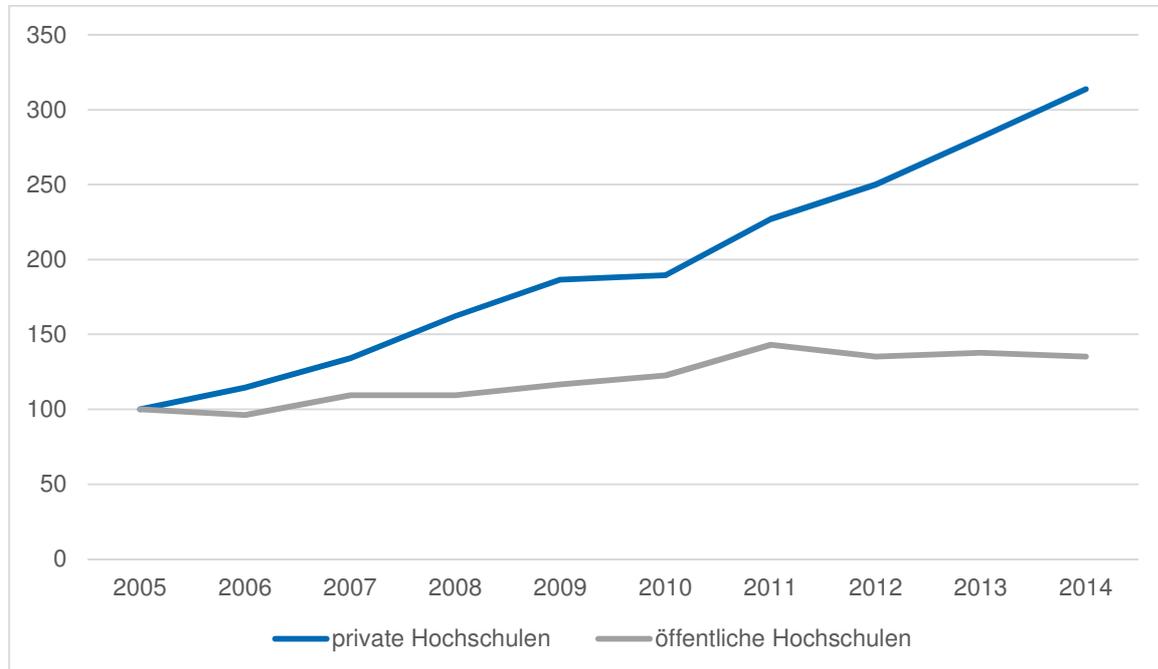
Im jüngsten Bericht zur Umsetzung des Hochschulpaktes im Jahr 2013 konstatiert die gemeinsame Wissenschaftskonferenz eine deutliche Übererfüllung der quantitativen Ziele des Hochschulpaktes (GWK, 2015). Bereits in der ersten Programmphase des Hochschulpaktes (2007 – 2010) nahmen gegenüber dem Basisjahr 2005 mit 185.000 zusätzlichen Studienanfängern doppelt so viele wie erwartet ein Studium auf. Für die zweite Programmphase des Hochschulpaktes (2011 – 2015) gehen Bund und Länder von insgesamt rund 708.000 zusätzlichen Studienanfängern gegenüber dem Basisjahr 2005 aus, für die zusätzliche Kapazitäten erforderlich sind (GWK, 2015). An der Bereitstellung zusätzlicher Studienplatzkapazitäten sind die privaten Hochschulen in besonderem Maße beteiligt. Ihr Studienplatzaufbau verlief noch weitaus dynamischer als an den staatlichen Hochschulen (vgl. Abbildung 3).

Während die Hochschulen in Trägerschaft der Länder ihre Studienanfängerzahlen von 334.421 im Jahr 2005 um 35,2 Prozent auf 452.119 im Jahr 2014 steigern konnten, nahm die Zahl der Studienanfänger an den Hochschulen in privater Trägerschaft von 13.956 im Jahr 2005 um 213,8 Prozent auf 43.799 im Jahr 2014 zu.

Seit Beginn des Hochpaktes im Jahr 2007 erhielten die Länder bis einschließlich 2013 insgesamt rund 4,191 Milliarden Euro an Bundesmitteln für den Aufbau zusätzlicher Studienplätze gegenüber dem Basisjahr 2005 (GWK, 2015). In allen Bundesländern wurden die von den privaten Hochschulen gegenüber dem Basisjahr 2005 zusätzlich bereitgestellten Studienplätze in die Berechnung der Bundesmittel einbezogen (Auskunft der GWK vom 19.4.2016). Die Mittel für den Studienplatzaufbau werden in der Hochschulfinanzstatistik in den Grundmitteln der Länder verbucht. Die Bundesmittel im Rahmen des Hochschulpaktes haben dazu beigetragen, dass die Grundmittel der Länder für die Hochschulen von rund 13,92

Abbildung 3: Entwicklung der Studienanfängerzahlen an privaten und öffentlichen Hochschulen*

2005 = 100, Angaben in Prozent



*Hochschulen in Trägerschaft der Länder

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen

Milliarden Euro im Jahr 2007 auf 17,95 Milliarden Euro im Jahr 2013 um rund 29 Prozent gesteigert werden konnten (Statistisches Bundesamt, 2015b und 2009; geringfügige Unschärfen ergeben sich durch eine statistische Neudefinition des Grundmittelbegriffes). In welchem Maße Anteile der Bundesmittel aus dem Hochschulpaket von den Ländern an die privaten Hochschulen weitergegeben wurden, wird weder in der Hochschulfinanzstatistik noch in den Umsetzungsberichten der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz zum Hochschulpaket erfasst. In einer Umfrage bei den Wissenschaftsministerien stellte der Wissenschaftsrat im Jahr 2011 fest, dass sechs von 14 Bundesländern die Bundesmittel des Hochschulpaketes nicht und weitere fünf Bundesländer diese Mittel lediglich zu einem Teil an die privaten Hochschulen weiterleiten. Lediglich in drei Bundesländern wurden alle nichtstaatlichen Hochschulen berücksichtigt (Wissenschaftsrat, 2012). Diese Vergabep Praxis hat sich nach einer erneuten Befragung der Wissenschaftsministerien durch das Institut der deutschen Wirtschaft Köln im Frühjahr 2016 tendenziell eher zu Ungunsten der privaten Hochschulen verändert. Lediglich Schleswig-Holstein gibt als einziges Bundesland der insgesamt 14 Bundesländer mit privaten Hochschulen die Hochschulpaketmittel vollständig weiter, in neun Bundesländern werden die privaten Hochschulen bei der Berechnung

der Bundesmittel zwar einbezogen, die Mittel aber nicht weitergegeben (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Weitergabe der Bundesmittel aus der 1. Programmlinie des Hochschulpaktes

Ergebnisse einer Umfrage bei den Wissenschaftsministerien im Frühjahr 2016

Land	Angaben zur Umfrage
Bayern	Nein
Baden-Württemberg	Nichtstaatliche Hochschulen partizipieren über unterschiedliche Förderlinien des Landes.
Berlin	Nein
Brandenburg	Nein
Bremen	Nein
Hamburg	Nein
Hessen	Bei gemeinnützig organisierten nichtstaatlichen Hochschulen werden diejenigen Studiengänge berücksichtigt, an denen ein besonderes Landesinteresse besteht. Zu diesen Studiengängen werden mit den jeweiligen Hochschulen Zielvereinbarungen über den geplanten Aufwuchs und die sich daraus ergebenden Fördermittel geschlossen.
Niedersachsen	Nein
Nordrhein-Westfalen	Die privaten Hochschulen konnten einen Antrag stellen, um in den Jahren 2013 und 2014 zur Abfederung des doppelten Abiturientenjahrgangs am Hochschulpakt zu partizipieren. Unter Berücksichtigung eines für die jeweilige Hochschule festgelegten Referenzwertes erhielten sie pro zusätzlichen Studienanfänger eine Prämie von 5.000 Euro.
Rheinland-Pfalz	Die Mittel werden an die privaten Hochschulen weitergereicht, soweit diese Studiengänge anbieten, die das Studienangebot der staatlichen Hochschulen des Landes ergänzen. Diese Regelung schließt gemeinnützige wie erwerbswirtschaftlich organisierte private Hochschulen ein. Mit diesen Hochschulen werden Vereinbarungen abgeschlossen.
Saarland	Nein
Sachsen	Nein
Schleswig-Holstein	Ja
Thüringen	Nein

Quelle: Umfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln bei den Wissenschaftsministerien der Länder, 2016

Bei diesem Ergebnis ist, wie sich auch schon in der Recherche des Wissenschaftsrates im Jahr 2011 zeigte, zu berücksichtigen, dass nach Auskunft einzelner Landesministerien einige private Hochschulen staatliche Mittel nicht in Anspruch nehmen wollen, um eine mögliche Abhängigkeit von staatlichen Auflagen zu vermeiden. In Nordrhein-Westfalen beschränkte sich die Berücksichtigung der privaten Hochschulen von wenigen Ausnahmen abgesehen nur auf die Studienanfänger der Jahre 2013 und 2014. Zu den Ausnahmen zählen ältere private Hochschulen wie beispielsweise die vor rund 200 Jahren gegründete Technische Hochschule Georg Agricola in Bochum. Drei Bundesländer treffen Vereinbarungen mit einzelnen privaten Hochschulen, in deren Rahmen ein Teil der Mittel vergeben wird. Dabei ist in Rheinland-Pfalz und Hessen mitentscheidend, inwieweit die privaten Hochschulen das Studienangebot der staatlichen Hochschulen des Landes ergänzen. Im Unterschied zu Hessen berücksichtigt Rheinland-Pfalz dabei sowohl gemeinnützig wie auch erwerbswirtschaftlich organisierte private Hochschulen.

4.3 Umfang der nicht gezahlten Hochschulpaktmittel

Seit 2016 liegen in der Hochschulfinanzstatistik erstmals detaillierte Angaben zu den Einnahmen der privaten Hochschulen vor, die es für das Jahr 2013 ermöglichen, die Finanzierungslücke zu schätzen, die durch die nicht weitergeleiteten Hochschulpaktmittel entstanden ist. Sofern die privaten Hochschulen Mittel aus dem Hochschulpakt erhalten haben, wurden sie nach Einschätzung des Statistischen Bundesamtes (Auskunft vom 27.4.2016) als Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Träger) oder als Drittmittel von Seiten der Länder verbucht. Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Träger) beliefen sich im Jahr 2013 auf insgesamt rund 65,826 Millionen Euro (Statistisches Bundesamt, 2016c). An Drittmitteln nahmen die privaten Hochschulen rund 66,481 Millionen Euro ein. Davon kamen 27,22 Prozent oder rund 18,096 Millionen Euro von den Bundesländern (vgl. Tabelle 1). Rechnerisch können die privaten Hochschulen demnach maximal 83,922 Millionen Euro an Mitteln aus dem Hochschulpakt erhalten haben. Die Summe der tatsächlich aus den Hochschulpaktmitteln gezahlten Beträge dürfte aber kleiner ausfallen, da die errechneten 83,922 Millionen Euro auch Auszahlungen beinhalten, die als Zuschüsse unabhängig vom Hochschulpakt gezahlt wurden. So lässt sich beispielsweise allein für das Land Bremen anhand des Jahresberichtes der Jacobs University Bremen nachvollziehen, dass im Jahr 2013 vom Land Bremen drei Millionen Euro im Rahmen eines trilateralen, auf fünf Jahre angelegten Vertrages gezahlt wurden. Darüber hinaus erhielt die Hochschule 19,8 Millionen Euro von der Jacobs Foundation (Jacobs University, 2014). Diese Beträge wurden nach Auskunft der Bremischen Senatsbehörde für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz in der Kategorie ‚Andere Zuschüsse und Zuweisungen (ohne

Träger)‘ verbucht. Im Jahresbericht der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz zur Umsetzung des Hochschulpaktes im Jahr 2013 findet sich der Hinweis, dass die drei Millionen Euro der Jacobs Universität Bremen zur Absicherung der aufgenommenen Studienanfänger zur Verfügung gestellt wurden. Diese Zuwendung könnte als Leistung im Rahmen des Hochschulpaktes verstanden werden. Demzufolge vermindert sich die geschätzte Maximalsumme für Zuweisungen an Mitteln aus dem Hochschulpakt zumindest um die von der Jacobs Foundation gezahlten 19,8 Millionen Euro auf den geschätzten Gesamtbetrag von 64,122 Millionen Euro.

Diesem Betrag gegenüberzustellen sind die Bundesmittel, die rechnerisch im Jahr 2013 auf die privaten Hochschulen hätten entfallen sollen. Insgesamt erhielten die Länder im Jahr 2013 Bundesmittel in Höhe von rund 1,853 Milliarden Euro (GWK, 2015). Mit diesem Betrag wurden die Studienanfänger berücksichtigt, die 2013 sowie in den zurückliegenden drei Studienjahren zusätzlich gegenüber dem Referenzjahr 2005 ein Studium aufgenommen haben. Insgesamt waren dies 543.221 zusätzliche Studienanfänger, davon entfallen 76.513 auf die privaten Hochschulen (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Zusätzliche Studienanfänger gegenüber dem Referenzjahr* 2005

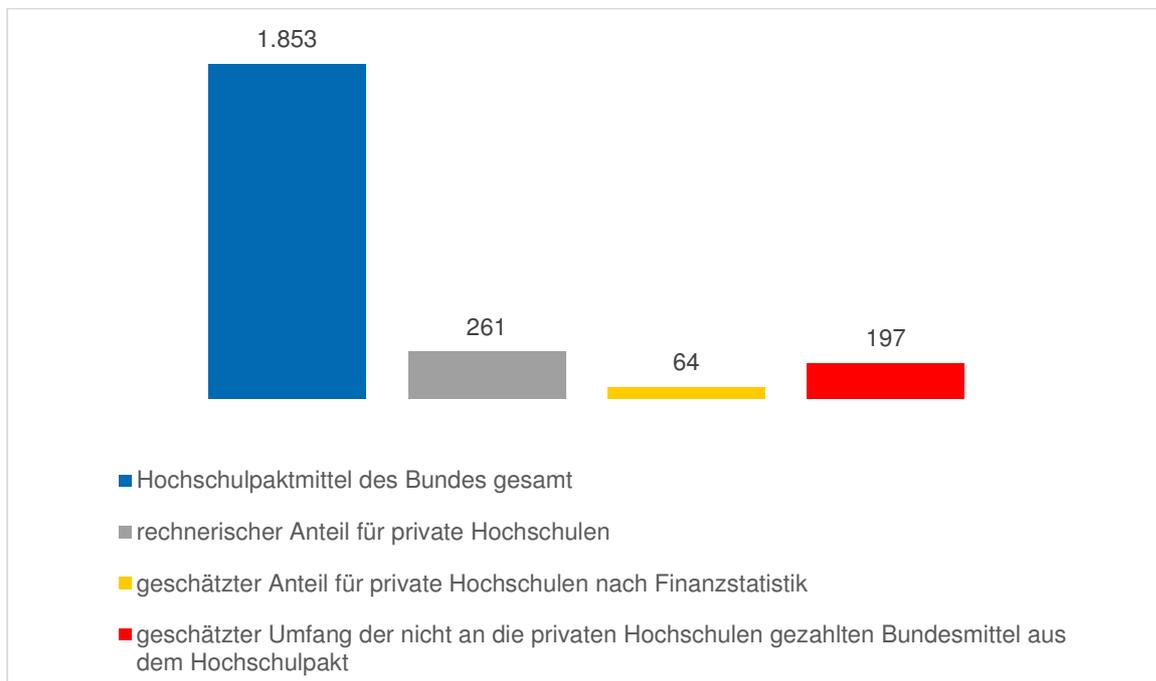
Hochschulen nach Trägerschaft	2010	2011	2012	2013	2010-2013
Alle Hochschulen	88.647	162.787	139.127	152.660	543.221
Private Hochschulen	12.493	17.725	20.946	25.349	76.513

* Die GWK berücksichtigt jährlich die Veränderungen der Studienanfängerzahlen, die sich durch Umwandlung von anderen tertiären Bildungseinrichtungen (z.B. Berufsakademien) oder durch Schließung von Hochschulen seit dem Referenzjahr 2005 ergeben haben. Die Abweichungen - für das Jahr 2013 liegen sie bei 0,67 Prozent - und wurden hier nicht berücksichtigt.

Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen

Die privaten Hochschulen hatten demnach an den kumulierten, gegenüber dem Referenzjahr 2005 zusätzlichen Studienanfängern der Jahre 2010, 2011, 2012 und 2013 einen Anteil von rund 14,1 Prozent. Bezogen auf die im Jahr 2013 vom Bund an die Länder zugewiesenen Hochschulpaktmittel hätten den Privathochschulen demnach 14,1 Prozent der gesamten Bundesmittel in Höhe von rund 1,853 Milliarden Euro, also rund 261 Millionen Euro, zugestanden (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Geschätzter Umfang der nicht an die privaten Hochschulen weitergeleiteten Hochschulpaktmittel im Jahr 2013, in Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2016c; GWK, 2015, eigene Berechnungen

Gegenüber den Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen sowie Drittmitteln in Höhe von rund 64 Millionen Euro ergibt sich somit allein für das Jahr 2013 ein rechnerisches Defizit von rund 197 Millionen Euro. Darin sind die nur schwer zu schätzenden Mittel, die den privaten Hochschulen durch die Teilnahmeverweigerung am Qualitätspakt Lehre entgangen sind, nicht berücksichtigt. Bezogen auf die gesamten Ausgaben der privaten Hochschulen im Jahr 2013 in Höhe von rund 919 Millionen Euro (Statistisches Bundesamt, 2016c) hätten die privaten Hochschulen demnach im Jahr 2013 rund ein Fünftel ihres Budgets durch vom Hochschulpakt honorierte Ausbildungsleistungen erwirtschaften können.

5. Argumente für eine staatliche Mitfinanzierung privater Hochschulen

Für die Begründung einer staatlichen Mitfinanzierung der Hochschulausbildung an privaten Hochschulen lassen sich Argumente sowohl aus ordnungspolitischer als auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive finden.

Aus der ordnungspolitischen Perspektive ist eine öffentliche Mitfinanzierung der Hochschulausbildung dann gerechtfertigt, wenn positive externe Effekte vorliegen, die durch Individuen nicht in Form höherer Einkommen internalisiert werden können. Für den Bereich der Forschung an Hochschulen sind nicht internalisierbare positive

Effekte unbestritten (SVR, 2004; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2010). Da Forschung und Lehre im deutschen Hochschulsystem gekoppelt sind, gilt die hieraus ableitbare staatliche Mitfinanzierung auch für die Lehre. Nicht vollständig internalisierbare externe Effekte entstehen auch, indem Hochschulausbildung sowohl die produktive Nutzung als auch das Entstehen von Innovationen ermöglicht (SVR, 2004; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2010). Hochschulen stimulieren außerdem durch Wissenstransfer die regionale Wirtschaftsentwicklung und erzeugen positive Nachfrageeffekte durch den Zuzug von Studierenden und Lehrenden (Blume/Fromm 2000; Rosner/Weimann, 2003; Schubert et al., 2012). Eine staatliche Mitfinanzierung ist darüber hinaus gerechtfertigt durch eine hohe staatliche Rendite: Diese ist gemessen an der Differenz aus staatlichen Ausbildungskosten einerseits und Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sowie Einsparungen bei sozialen Transferleistungen andererseits ähnlich hoch wie die private Rendite (OECD, 2012). Die genannten Effekte treten unabhängig von der Trägerschaft der Hochschulen ein und gelten demnach auch für die privaten Hochschulen.

Aus juristischer Perspektive herrscht Konsens darüber, dass die im Grundgesetz verankerte Wissenschaftsfreiheit auch für private Hochschulen Geltung hat (Steinkemper, 2002; Kämmerer, 2003; Fehling, 2004; Krausnick, 2012). Im Unterschied zu den Privatschulen, deren Existenz im Grundgesetz (Art 7 Abs.4 GG) explizit verankert ist, gibt es zwar für Privathochschulen keine institutionelle Garantie, der Staat ist aber durch das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit dazu verpflichtet, funktionsfähige Wissenschaftseinrichtungen bereitzustellen. Die Verpflichtung zur Ermöglichung freier Wissenschaft bezieht sich auf den gesamten Bereich wissenschaftlicher und Wissenschaft ermöglichender Tätigkeiten und damit nach Auffassung verschiedener Rechtswissenschaftler auch auf die Ermöglichung privater Hochschulen (Kämmerer, 2003; Steinkemper, 2002).

Was die Finanzierung betrifft, so findet sich mehrfach die Auffassung, dass der Staat das Recht hat, private Hochschulen zu fördern (Steinkemper, 2002; Kämmerer, 2003; Fehling, 2004; Krausnick, 2012). Inwieweit sich aus der Pflicht zur Ermöglichung privater Hochschulen und dem Recht zur finanziellen Förderung auch eine Verpflichtung zur Mitfinanzierung ergibt, ist umstritten. Aus der grundgesetzlich garantierten Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3GG) sei zwar eine Schutzpflicht des Staates für die an privaten Hochschulen tätigen Wissenschaftler ableitbar, daraus ergebe sich aber keine Pflicht zur Förderung, geschweige denn zur Finanzierung der privaten Hochschulen (Krausnick, 2012). Abweichend zu dieser Meinung wird die Auffassung vertreten, dass der Staat über die Ermöglichung privater Hochschulen hinaus aus der so genannten „objektiven Dimension des Grundrechtes“ zur Förderung von Privathochschulen verpflichtet sei, „sofern der Schutz der

Privathochschulfreiheit nicht allein mit gesetzlichen Mitteln gewährleistet werden kann“ (Steinkemper, 2002). Gleichzeitig wird aber auch festgehalten, dass aus einer möglicherweise notwendigen staatlichen Verpflichtung zur Förderung kein subjektiver Anspruch auf Mitfinanzierung abzuleiten ist. Förderung könne auch durch andere Wege, beispielsweise Steuervergünstigungen, erfolgen (Steinkemper, 2002). Geht es allerdings um die Teilhabe an staatlicher Mittelvergabe im Rahmen von Förderprogrammen, so wird in der juristischen Fachdiskussion die Auffassung vertreten, dass „bei der Entscheidung über die Vergabe öffentlicher Mittel wegen Art. 3 Abs. 1 GG nur sachliche Erwägungen, etwa die Bewertung des konkreten Forschungsvorhabens, nicht aber die Tatsache eine Rolle spielen, dass es sich bei der Antragstellerin um eine private Hochschule handelt“ (Steinkemper, 2002).

Eine Einschränkung staatlicher Mitfinanzierung privater Hochschulen sahen einige der im Rahmen der Recherche zur Weiterleitung der Hochschulpaktmittel befragte Vertreter der Wissenschaftsministerien in dem durch die Europäische Union festgelegte Beihilfenverbot (im Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union Art. 107 Abs. 1 AEUV). Dieser Artikel verbietet „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen“ (zitiert nach Krausnick, 2012). Kaum Konflikte mit dem europäischen Beihilfeverbot werden mit Ausnahme der Auftragsforschung im Bereich der Forschung an Hochschulen gesehen. Was die allgemeine Hochschulfinanzierung betrifft, so wird für die privaten Hochschulen in der juristischen Fachdiskussion eine Ausnahmeregelung in Art. 106 Abs.2 S. AEUV geltend gemacht (Krausnick, 2012). Danach trifft das Beihilfenverbot dann nicht zu, wenn die privaten Hochschulen als Unternehmen anzusehen sind, die mit Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse betraut sind. Dies sei hinsichtlich der Ausbildungsleistungen der staatlich anerkannten Privathochschulen der Fall. Darüber hinaus wird auf den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation des Jahres 2006 verwiesen, in welchem die Europäische Kommission abgesehen von der Auftragsforschung den gesamten Tätigkeitsbereich der privaten und staatlichen Hochschulen aus dem Beihilfeverbot ausnimmt (Krausnick, 2012).

6. Fazit

Die privaten Hochschulen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Versorgung mit akademisch ausgebildeten Fachkräften. Gleichzeitig tragen sie dazu bei, dass dem wachsenden individuellen Interesse an einer akademischen Qualifizierung mit einem ausreichenden Studienangebot Rechnung getragen werden kann. In höherem Maße als die Hochschulen in öffentlicher Trägerschaft berücksichtigen sie dabei die Interessen von beruflich Qualifizierten. Damit fördern sie nicht nur den Ausbau der wissenschaftlichen Weiterbildung, sondern unterstützen gleichzeitig das zentrale bildungspolitische Anliegen einer größeren Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Ausbildung. Sie tragen somit zur Erfüllung zentraler Ziele des Hochschulpaktes bei. Darüber hinaus beteiligen sie sich im Rahmen der Institutionellen Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat an einem transparenten Qualitätssicherungsverfahren, welches hinsichtlich des Promotionsrechtes umfangreicher ausfällt als im öffentlichen Hochschulbereich.

Damit die wissenschaftliche Meinungsvielfalt und die Rückkopplung der Lehre zu den Ergebnissen der Forschung gewährleistet ist, fordert der Wissenschaftsrat in seinen Akkreditierungsleitlinien zu Recht eine ‚Hochschulförmigkeit‘, die mit Auflagen an eine personelle Mindestausstattung verbunden ist. Die Realisierung der nachvollziehbaren Anforderungen des Wissenschaftsrates an die Hochschulförmigkeit erfordert allerdings eine nachhaltigere Finanzierungsbasis, als sie derzeit durch die überwiegende Abhängigkeit von Studiengebühren gegeben ist. Der Wissenschaftsrat selbst sprach sich bereits 2012 für eine stärkere staatliche Mitfinanzierung aus. Die staatlichen Zuwendungsgeber sollten seiner Ansicht nach prüfen, „ob und gegebenenfalls wie den nichtstaatlichen gemeinnützigen Hochschulen in Zukunft über bereits bestehende Möglichkeiten hinaus die Beteiligung an wettbewerblich orientierten Programmen in Forschung und Lehre eröffnet werden kann. Dies sollte sich auf die Hochschulen beschränken, deren Qualitätssicherung durch externe Verfahren nachgewiesen ist“ (Wissenschaftsrat, 2012). Sollte es außerdem künftig zu einer stärkeren Nachfrageorientierung des Hochschulfinanzierungssystems kommen, so sollten nach Auffassung des Wissenschaftsrates die staatlich anerkannten qualitätsgesicherten Privathochschulen einbezogen werden.

Eine Nachfrageorientierung lässt sich allerdings jetzt schon im Finanzierungsmodus des Hochschulpaktes erkennen, indem sich die Zuweisung der Mittel an der Anzahl der zusätzlich nachgefragten Studienplätze orientiert. In dieses durch nachfrageorientierte Elemente geprägte Finanzierungssystem sind die privaten Hochschulen bislang nur in widersprüchlicher Weise integriert. Einerseits werden ihre Ausbildungsleistungen bei der Berechnung der Bundesmittel miteinbezogen,

andererseits werden ihnen diese Mittel weitgehend vorenthalten. Demzufolge subventionieren sie quasi die Hochschulen in öffentlicher Trägerschaft. Damit entgeht den privaten Hochschulen nicht zuletzt eine wichtige Möglichkeit, ihre Finanzierung nachhaltiger zu gestalten. Die bislang vorenthaltenen Hochschulpaktmittel könnten den Auf- und Ausbau von mit der Lehre verbundenen Forschungsaktivitäten in den privaten Hochschulen wesentlich voranbringen. Die monetäre Berücksichtigung der von den privaten Hochschulen im Hochschulpaket erbrachten Leistungen wäre ein angemessener Schritt, um die staatlichen Forderungen nach Hochschulformigkeit mit der Chance auf eine angemessene Teilhabe an staatlicher Finanzierung zu verbinden. Der staatliche Finanzierungsbeitrag lässt sich darüber hinaus aufgrund der für die Gesamtgesellschaft entstehenden externen Effekte begründen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht würde der Staat nicht nur sein Recht auf Mitfinanzierung ausüben, sondern auch seiner Pflicht zur Ermöglichung privater Hochschulen nachhaltiger als bislang nachkommen und darüber hinaus im Rahmen des nachfrageorientiert angelegten Hochschulpaktes die Gleichbehandlung ohne Ansehen der Trägerschaft gewährleisten.

Literatur

- Akkreditierungsrat**, 2016, Akkreditierte Studiengänge und Hochschulen, <http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=akkreditierungsdaten> [23.5.2016]
- Blume**, Lorenz / **Fromm**, Oliver, 2000, Regionalökonomische Bedeutung von Hochschulen. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Universität Gesamthochschule Kassel, Kassel
- Buschle**, Nicole / **Haider**, Carsten, 2016, Private Hochschulen in Deutschland, in: WISTA Wirtschaft und Statistik, Ausgabe 1, 2016, S. 75 - 86
- Fehling**, Michael, 2004, Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG), in: Dolzer, Rudolf / Vogel, Klaus (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, S. 1-296
- GWK – Gemeinsame Wissenschaftskonferenz**, 2015, Hochschulpakt 2020 – Bericht zur Umsetzung im Jahr 2013, <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/GWK-Heft-43-Hochschulpakt-Umsetzung-2013.pdf> [3.6.2016]
- IW Köln**, 2014, Attraktive Alternativen, in: iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, 40. Jg., Nr. 4, S. 4–5
- Jacobs University**, 2014, Geschäftsbericht 2014, http://www.jacobs-university.de/sites/default/files/jacobs_uni_2014_zahlen.pdf [3.6.2016]
- Jäger**, Michael / **In der Smitten**, Susanne, 2013, HIS: Stellungnahme. Hochschulsteuerung durch Leistungsorientierte Mittelvergabe in NRW. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen am 03. Juli 2013, http://www.dzhw.eu/pdf/23/HIS_Stellungnahme_LOM_20130627.pdf [21.6.2016]
- Kämmerer**, Jörn Axel, 2003, Regulierung staatlicher und privater Hochschulen, in: Kämmerer, Jörn Axel / Rawert, Peter (Hrsg.), Hochschulstandort Deutschland Köln, S. 119–141
- Krausnick**, Daniel, 2012, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, Jus publicum, Bd. 213, Tübingen
- OECD**, 2012, Bildung auf einen Blick 2012, Paris
- Rosner**, Ulf / **Weimann**, Joachim, 2003, Die ökonomischen Effekte der Hochschulausgaben des Landes Sachsen-Anhalt, Teil I, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, <http://ids.hof.uni-halle.de/documents/t655.pdf>, [8.6.2016]

Schubert, Torben / Baier, Elisabeth / Hufnagl, Miriam / Mayer, Niclas / Schricke, Esther / Stahlecker, Thomas, 2012, 2012, Endbericht zur Metastudie ‚Wirtschaftsfaktor Hochschule‘, http://www.stifterverband.de/pdf/wirtschaftsfaktor_hochschule.pdf, [8.6.2016]

Statistisches Bundesamt, 2009, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2007, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 4.3.2, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2015a, Studierende an Hochschulen, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 4.1, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2015b, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2013, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 4.3.2, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2016a, Finanzen der Hochschulen, Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 4.5, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2016b, Private Hochschulen, Bildung und Kultur, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2016c, Finanzen der privaten Hochschulen, Bildung und Kultur, Wiesbaden

Steinkemper, Ursula, 2002, Die verfassungsrechtliche Stellung der Privathochschule und ihre staatliche Förderung. Verantwortungsteilung im Dualen Hochschulsystem, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 896, Berlin

studieren ohne abitur, 2016, Quantitative Entwicklung nach Hochschultypen und Trägerschaft, <http://www.studieren-ohne-abitur.de/web/information/daten-monitoring/quantitative-entwicklung-nach-hochschultypen-und-traegerschaft/> [23.5.2016]

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2004, Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden

Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern, 2007, Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020, <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/hochschulpakt-sept-2007.pdf> [23.5.2016]

Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern, 2013,

Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020 (zweite Programmphase), <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/HSPA-II-BLV-2013.pdf> [23.5.2016]

Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern, 2014,

Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020 gemäß Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 11. Dezember 2014, <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/BLV-HSPA-III.pdf> [23.5.2016]

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2010,

Beitragspflichtiger Hochschulzugang, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/1010121a3002.pdf?blob=publicationFile&v=3 [8.6.2016]

Wissenschaftsrat, 2012, Private und kirchliche Hochschulen aus der Sicht der Institutionellen Akkreditierung, Bremen

Wissenschaftsrat, 2015, Leitfaden der Institutionellen Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen, Berlin

Wissenschaftsrat, 2016, Liste der abgeschlossenen Akkreditierungsverfahren, Stand: April 2016,

<http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/Akkreditierungen.pdf> [23.5.2016]