

Arbeitskreis
Forschung und Innovation

Fairer Wettbewerb für deutsche Hochschulen

Eine Philippika gegen die föderale Segmentierung

Uwe Thomas

Staatssekretär im Bundesministerium
für Bildung und Forschung a. D.

Statistische Daten und Graphiken:
Meike Rehbarg

Inhalt

1. Vernachlässigung der Hochschulausbildung in Deutschland	1
2. Fehlsteuerung im föderalen System	4
3. Hochschulfinanzausgleich zwischen den Bundesländern	8
4. Bildungsgutscheine als Wettbewerbsinstrument	9
5. Lehrer(innen)mangel	10
6. Eine Chance für den Föderalismus	11
Quellen	13

Impressum:

ISBN 3-89892-547-1

Copyright 2006 by Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin
Stabsabteilung
www.fes.de/stabsabteilung

Redaktion: Peter Oesterdiekhoff
Layout: Just in Print, Bonn
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany 2006

Quellen

[AVGR 2006] Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2006): Bruttoinlandsprodukt – in jeweiligen Preisen – 1991 bis 2005. Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tab01.asp (07.06.06).

[BDI 2005] Bundesverband der Deutschen Industrie (2005): Durch Finanzierung im Wettbewerb zu einer eigenverantwortlichen, dynamischen Hochschul- und Forschungslandschaft. Diskussionspapier. Stand 27.07.2005. Berlin. <http://www.bdi-online.de/Dokumente/Technologie-Innovationspolitik/diskussionspapierhsforschfinanz.pdf> (17.07.06).

[BDI 2006] Bundesverband der Deutschen Industrie (2005): BDI fordert neues System der Hochschulfinanzierung. Pressemitteilung. Berlin, den 3. April 2006. <http://www.bdi-online.de/Dokumente/Technologie-Innovationspolitik/HochschulfinPM26.pdf> (22.05.06).

[BMBF u. KMK o.J.] Bundesministerium für Bildung und Forschung; Kultusministerkonferenz (o.J.): OECD-Veröffentlichung »Bildung auf einen Blick«. Wesentliche Aussagen in der Ausgabe 2005. http://www.bmbf.de/pub/bildung_auf_einen_blick_wesentliche_aussagen_2005.pdf (06.06.06).

[Klemm 2005] Klemm, Klaus (2005): Bildungsausgaben in Deutschland: Status quo und Perspektiven. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

[KMK 2005] Kultusministerkonferenz (2005): Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 22.09.2005. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation 176, Oktober 2005. Bonn. <http://www.kmk.org/statist/dok176.pdf.zip> (23.11.05).

[NatAcad 2006] National Academies of Sciences, National Academy of Engineering, and Institute of Medicine of the National Academies: Rising above the Gathering Storm. Energizing and Employing America for a Brighter Economic Future. Executive Summary. http://www.nap.edu/execsumm_pdf/11463.pdf (31.05.06).

[OECD 2005a] OECD (2005): Bildung auf einen Blick 2005 (Education at a Glance 2005). OECD Briefing Notes für Deutschland. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/12/35344382.pdf> (17.07.06).

[OECD 2005b] OECD (2005): Education at a Glance 2005. Table A3.2. Science graduates, by gender (2003). <http://www.oecd.org/dataoecd/22/31/35282687.xls> (06.07.06).

[OECD 2005c] OECD (2005): Education at a Glance 2005. Table C2.2. Entry rates into tertiary education and age distribution of new entrants (2003). <http://www.oecd.org/dataoecd/1/46/35287227.xls> (11.12.05).

[StatBund 2003] Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Presseexemplar. Wiesbaden. http://www.destatis.de/presse/deutsch/pk/2003/Bevoelkerung_2050.pdf (07.06.06).

[StatBund 2005a] Statistisches Bundesamt (2005): Bevölkerungsforschung. 2004. Fachserie 1, Reihe 1.3. Wiesbaden.

[StatBund 2005b] Statistisches Bundesamt (2005): Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2004/2005. Fachserie 11, Reihe 4.1. Wiesbaden.

[StatBund 2005c] Statistisches Bundesamt (2005): Öffentliche Finanzen – Ausgaben der öffentlichen Haushalte nach ausgewählten Aufgabenbereichen. http://www.destatis.de/basis/d/fist/fist03_1.php (23.05.06).

[StatBund 2006a] Statistisches Bundesamt (2006): Bildung und Kultur. Finanzen der Hochschulen. Berichtszeitraum 2004. Fachserie 11, Reihe 4.5. Wiesbaden.

[StatBund 2006b] Statistisches Bundesamt (2006): Bildung und Kultur. Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen. 1980–2004. Fachserie 11, Reihe 4.3.1. Wiesbaden.

[VDI 2006] VDI (2006): Entwicklungen in Hochschule und Arbeitsmarkt im Ingenieurbereich mit Auswertungen auf Bundesländerebene.

1. Vernachlässigung der Hochschulausbildung in Deutschland

Das Ziel findet breite Zustimmung. Deutschland als Hochlohnland kann sich im internationalen Wettbewerb nur behaupten, wenn Bildung in allen vier Säulen, Schule, berufliche Bildung, Hochschule und Weiterbildung, nachhaltig höchste Priorität erhält.

Ist das der Fall? Die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben entsprachen in Deutschland im Jahr 2002 5,3 % seines Bruttoinlandsprodukts. Spitzenländer, wie die USA, Korea, Dänemark, Norwegen und Schweden, erreichen etwa 7 %. In Frankreich und Großbritannien sind es immer noch etwa 6 %.

9 % des Bildungsbudgets oder 0,6 % des BIP wird für die Hochschullehre aufgewendet. Von diesem Bereich, dem tertiären Bildungssegment, ist hier die Rede. Die These lautet: Die Finanzierung dieses Segments ist kein Finanzproblem, sondern ein Problem systematischer Fehlsteuerung durch falsche Anreize. Die Steuerungsmechanismen im Bereich der tertiären Bildung sind als Folge der föderalen Segmentierung dem oben genannten Ziel nicht adäquat.

Höchste Priorität heißt im Bereich der tertiären Bildung, dass sowohl Quantität als auch Qualität stimmen müssen. Es kommt auf Beides an, zum einen auf ausreichende Ressourcen und zum anderen auf einen funktionierenden Qualitätswettbewerb. Die zu belegenden These lautet: Die föderale Segmentierung, nicht notwendigerweise der Föderalismus, gefährdet das Ziel. Sie führt zu Fehlsteuerungen.

Deutsche Hochschulen sind unterfinanziert. Auf diese Tatsache hat die Hochschulrektorenkonferenz immer wieder hingewiesen. Aber viele Bundesländer haben Probleme, einen verfassungskonformen Haushalt vorzulegen. Die Folge: Die Relation Studierende je wissenschaftliches Personal hat sich seit 1980 deutlich verschlechtert. Die Länder, die ganz überwiegend die Hochschulfinanzierung tragen, können offenbar ihre Hausaufgaben allein nicht mehr erfüllen; eine Erkenntnis, die sich in letzter Minute sogar bei der scheinbar fest zementierten Föderalismusreform noch durchsetzen können. Damit sind der Bundesministerin für Bildung (und Forschung) Möglichkeiten zur Mitfinanzierung erhalten geblieben.

Aber auch die gemeinsam von Bund und Ländern getragene Hochschulbauförderung hat sich nicht wirklich bewährt. Der Zustand vieler Hochschulbauten ist für Deutschland kein Ruhmesblatt. Positive Entwicklungen der letzten Jahre, wie beispielsweise die Aufstockung der

Hochschulbauförderung im Bundeshaushalt, mussten zu einem erheblichen Teil eingesetzt werden, um erst einmal Schulden zu begleichen, die der Bund in den 90er Jahren bei den Ländern aufgehäuft hatte. Auch der Bund hat sich zeitweilig seinen Verpflichtungen entzogen.

Niemand wird die Aufstockung der Hochschulbauförderung in der vergangenen Legislaturperiode, wie auch die damals konzipierte und überwiegend vom Bund finanzierte Exzellenzinitiative, oder den Zuwachs des zu 58 % vom Bund finanzierten Haushalts der Deutschen Forschungsgemeinschaft in Zeiten knapper Kassen gering schätzen wollen. Aber markieren sie schon eine Trendwende?

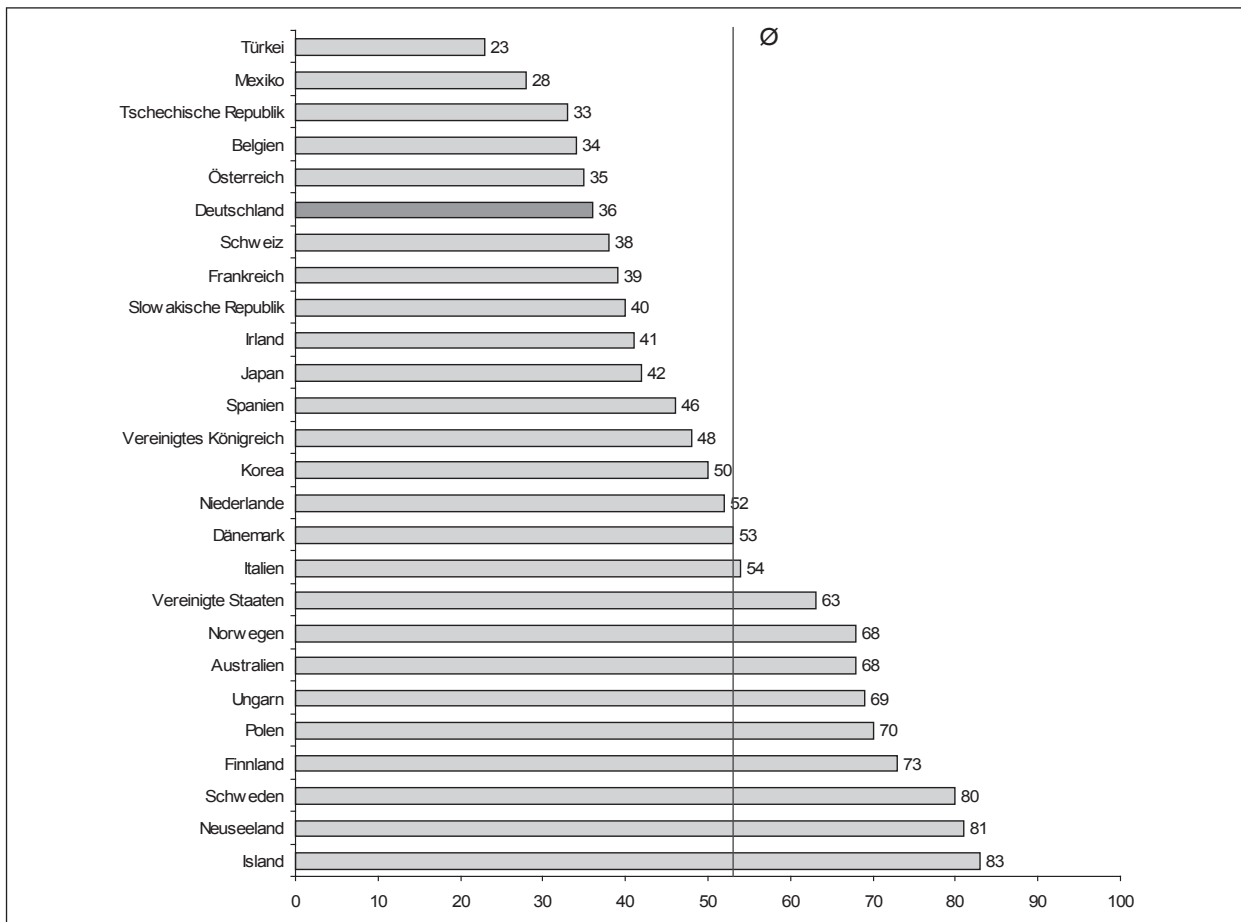
Im OECD-Bericht »Bildung auf einen Blick 2005« heißt es: »Die Trendwende der letzten Jahre hin zu mehr Spitzenqualifikationen in Deutschland konnte den in den 80er und 90er Jahren angestauten Rückstand im internationalen Vergleich bei weitem noch nicht ausgleichen.« Und weiter: »Um hier international den Anschluss zu finden, müsste die tertiäre Bildungsbeteiligung in den nächsten Jahren in weit stärkerem Maße wachsen, als dies in den letzten Jahren der Fall gewesen ist.« (OECD 2005a, S. 2 und 3).

Die Studienanfängerquote stieg in Deutschland von 28 % im Jahr 1988 auf 36 % im Jahr 2003. Das ist ein beachtlicher Fortschritt, aber im OECD-Mittel beginnt mehr als die Hälfte eines Jahrgangs eine Ausbildung im Tertiärbereich (Graphik 1). Diese Statistik kann relativiert, aber sie kann dadurch nicht wegdiskutiert werden. Andere Länder laufen uns davon, auch wenn man einige Einschränkungen machen muss, weil das besondere deutsche Berufsbildungssystem dabei nicht ausreichend berücksichtigt wird.

Es geht nicht nur um den Tertiärbereich heute. Um im 21. Jahrhundert vorn zu bleiben, ist Weiterbildung zwingend. Welche Länder legen dafür heute schon die Grundlagen? Diejenigen, welche ihrer Jugend eine gründliche Bildung vermitteln. Graphik 1 lässt zumindest Zweifel zu, dass Deutschland zu diesen Ländern zu zählen ist. Wer in der Jugend schon viel lernt, wird im 21. Jahrhundert auch in der ständigen Weiterbildung die besseren Voraussetzungen haben.

Und es geht nicht nur um eine privilegierte Schicht. Als Picht 1964 die deutsche Gesellschaft mit seinem Hinweis auf die Bildungskatastrophe aufgerüttelt hatte, reagierte die Politik. Aber danach folgte eine Periode der Stagnation. Seit den 80er Jahren sind uns immer mehr Länder davongelaufen. Sie haben den Reformprozess fortgesetzt, während zumindest die tertiäre Bildung in unserem Land

Graphik 1: Studienanfängerquoten im Tertiärbereich A in OECD-Staaten in % (2003)



Quelle: OECD 2005c. Die Werte repräsentieren die Netto-Studienanfängerquote im Tertiärbereich A (in Deutschland: Studiengänge an Universitäten, Kunst- und Musikhochschulen und Fachhochschulen), welche wiederum den Anteil jener Personen, die ein Hochschulstudium aufnehmen, an der Gesamtbevölkerung wiedergibt. Die \emptyset -Linie entspricht dem *Country mean* in der Originaltabelle. Anmerkung im Original: Irland: nur Vollzeitstudierende; Polen, Korea, Japan: Studienanfängerquote ist Bruttowert.

nicht Schritt gehalten hat. Welche Folgen das am Ende für den demokratischen Zusammenhalt unserer Gesellschaft zeitigen wird, bleibt eine offene Frage.

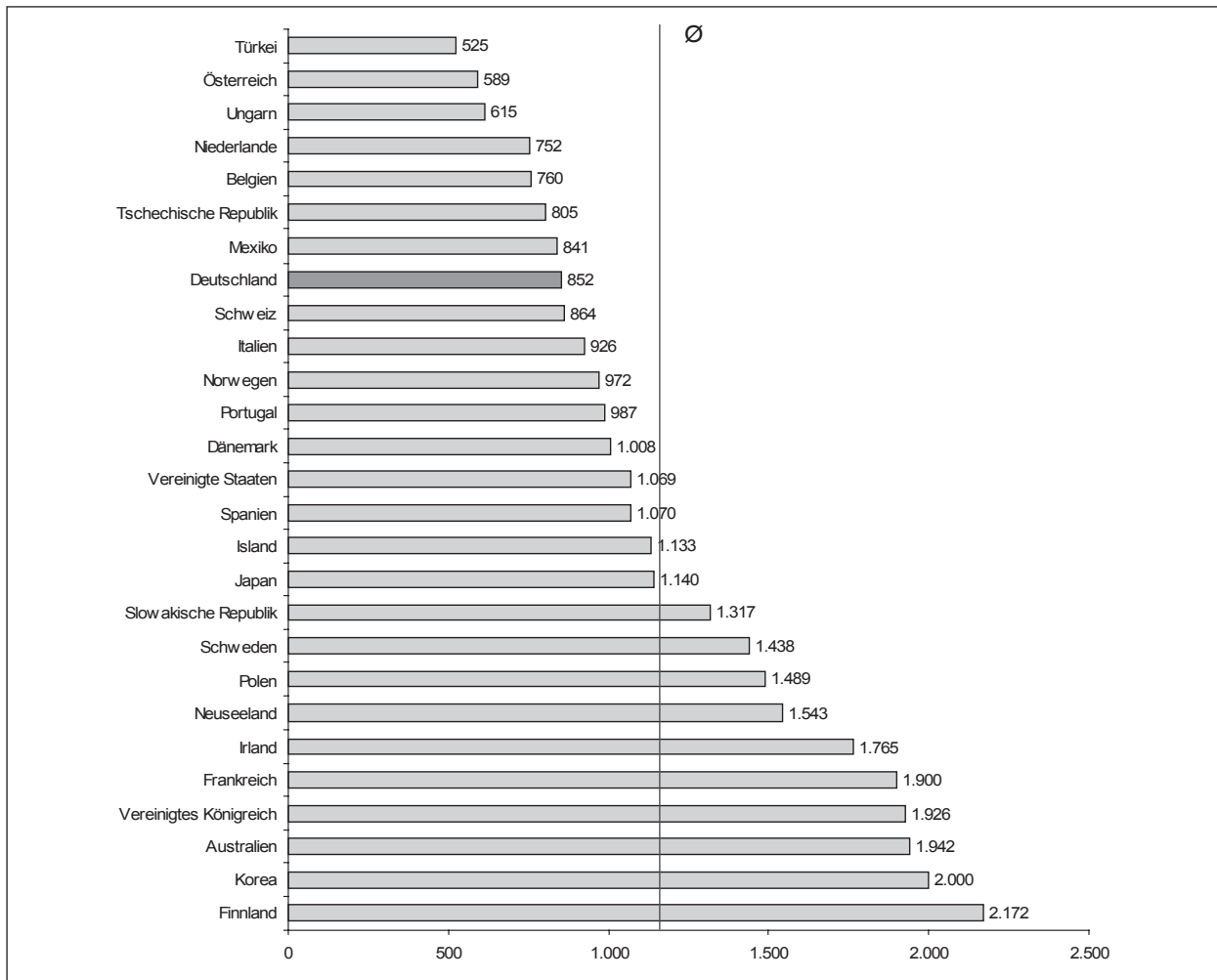
Schließlich geht es im Hinblick auf den Wirtschaftsstandort Deutschland nicht allein um die Bildungsbeteiligung. Wir sind als exportstarke Nation vor allem auf den Nachwuchs im Bereich der Natur- und Ingenieurwissenschaften angewiesen.

Die Wahl eines naturwissenschaftlich-technischen Studienfachs scheint auf den ersten Blick gut zu funktionieren, nicht zuletzt wegen der damit verbundenen, in den letzten Jahren wieder deutlich gestiegenen Beschäftigungschancen. »Erfreulich ist, dass in Deutschland der Anstieg bei den Studienanfängern besonders deutlich in den Natur- und Ingenieurwissenschaften ausfiel. Seit 1998 ist die Anzahl der Studienanfänger in den Naturwissenschaften um 79 % und in den Ingenieurwissenschaften um 55 % gestiegen«, heißt es in einer gemeinsamen Veröffentlichung von BMBF und KMK (BMBF u. KMK o.J., S. 6). In Deutschland gibt es – wenn man die Hochschulabsolventen nach ihren Studienfächern betrachtet – über-

durchschnittlich viele Absolventen in den Ingenieur- und Naturwissenschaften. Hier liegt Deutschland innerhalb der OECD mit 31 % in der Spitzengruppe, allerdings deutlich hinter Korea (39 %).

Nimmt man allerdings nicht die Fächerverteilung als Maßstab, sondern bezieht die Anzahl der Studienabsolventen auf die entsprechenden Altersjahrgänge, so ergibt sich ein anderes Bild (Graphik 2), welches auch durch den Anstieg der letzten Jahre bei weitem nicht ausgeglichen werden konnte. Dann findet sich Deutschland im unteren Drittel wieder, deutlich unter dem OECD-Durchschnitt. Bei den Hochschulabsolventen der Natur- und Ingenieurwissenschaften pro 100.000 Personen in der Gruppe der 25- bis 34-jährigen Beschäftigten erreichte Deutschland im Jahr 2003 gegenüber den führenden Ländern Irland, Frankreich, Großbritannien, Australien, Korea und Finnland deutlich weniger als die Hälfte der Quote, die in diesen Ländern bereits erreicht wird. Natürlich gilt auch hier die Relativierung durch das deutsche Berufsbildungssystem und die Meisterausbildung. Auch der Anstieg seit 1998 spiegelt sich hier noch nicht voll wieder.

Graphik 2: Hochschulabsolventen der Natur- und Ingenieurwissenschaften pro 100.000 Personen in der Gruppe der 25- bis 34-jährigen Beschäftigten in OECD-Staaten (2003)



Quelle: OECD 2005b. Anmerkungen dort: »Science« umfasst Lebenswissenschaften, Naturwissenschaften, Mathematik und Statistik, Informatik, Ingenieurwissenschaften und Architektur; Dänemark, Finnland, Italien: Referenzjahr 2002. In der vorliegenden Graphik sind die Daten für Absolventen von Studien- und Doktorandenprogrammen dargestellt. Die \emptyset -Linie entspricht dem *Country mean* in der Originaltabelle.

Aber die Grundaussage steht dadurch nicht in Frage. Wir bleiben trotzdem noch immer unter dem OECD-Durchschnitt.

Die oben angeführte Aussage von BMBF und KMK ist ein klassisches Beispiel für eine statistische Betrachtungsweise, die am eigentlichen Problem vorbeigeht. Der Exportweltmeister tröstet sich und verliert damit den Ernst der Lage aus dem Blick. Weil nicht sein kann, was nicht sein darf.

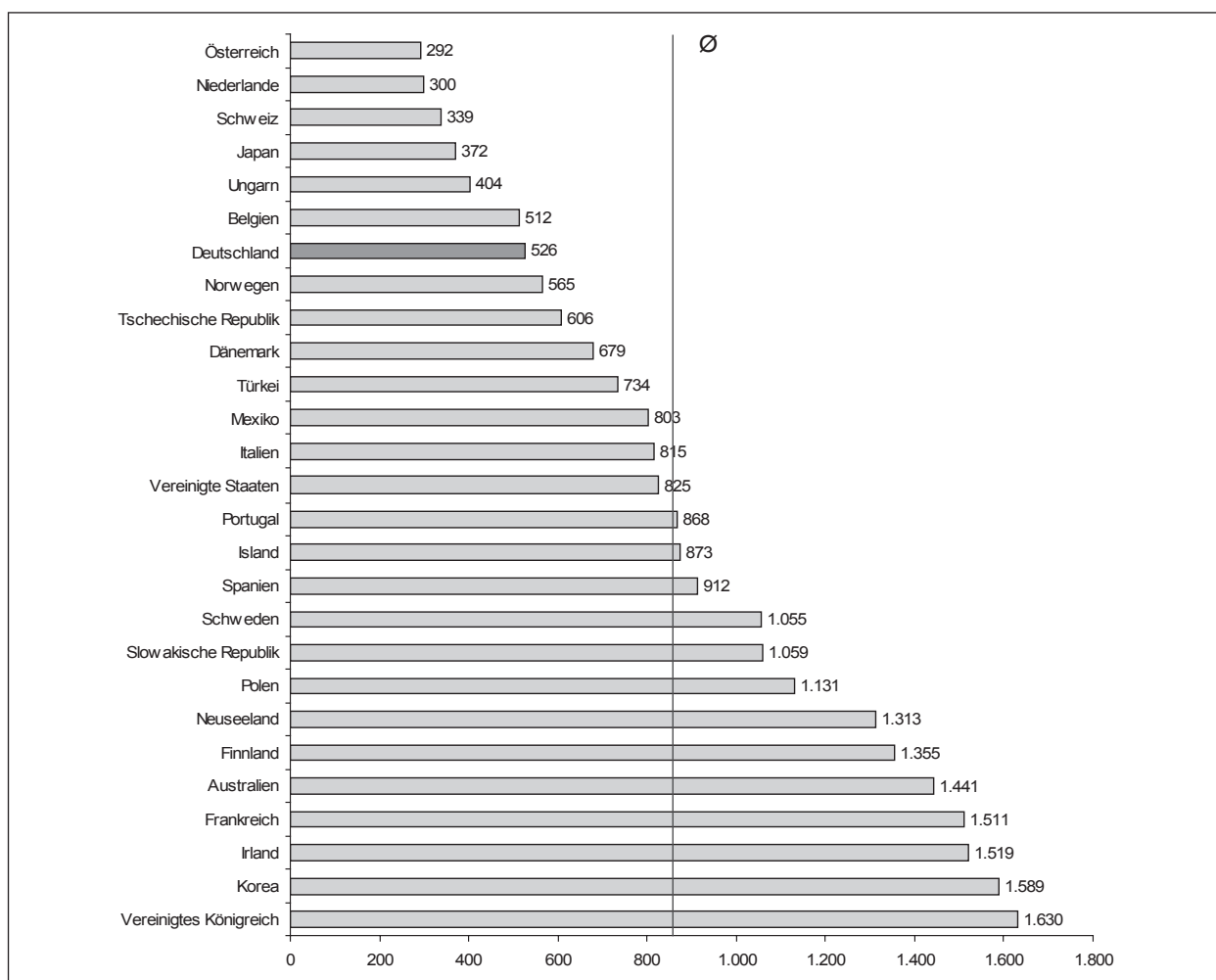
Besonders dramatisch ist der geringe Anteil von Hochschulabsolventinnen im Segment der Natur- und Ingenieurwissenschaften (Graphik 3). Hier erreicht Deutschland gerade einmal ein Drittel der Quote in den Spitzenländern. Daran haben auch Programme in der letzten Legislaturperiode nicht viel ändern können, so wichtig und verdienstvoll sie waren. Als Exportweltmeister sollte Deutschland im Bildungssegment der Natur- und Ingenieurwissen-

schaften eigentlich eine Spitzenposition einnehmen, auch bei den weiblichen Hochschulabsolventen.

Um den Rückstand bei den Natur- und Ingenieurwissenschaften aufzuholen und Deutschland entsprechend seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei der Nachwuchsförderung zu positionieren, ist ein weiter Weg zu gehen, der mit ganz erheblichen Anstrengungen heute besritten werden muss, um wenigstens in einigen Jahrzehnten wieder zur Spitzengruppe aufzuschließen.

Werden wir diese Anstrengungen unternehmen? Wird die Föderalismusreform bei diesen dringend notwendigen Anstrengungen neue Impulse geben können, oder wird sie trotz der eingetretenen Verbesserungen sich am Ende als zusätzlicher Bremsklotz herausstellen? Letzteres steht zu befürchten, denn die Steuerungsmechanismen sind den Problemen, vor denen wir stehen, nicht adäquat, wie weiter unten im Einzelnen ausgeführt wird. Wie lange wollen,

Graphik 3: Weibliche Hochschulabsolventen der Natur- und Ingenieurwissenschaften pro 100.000 Personen in der Gruppe der 25- bis 34-jährigen Beschäftigten in OECD-Staaten (2003)



Quelle: siehe Graphik 2.

wie lange können wir uns falsche Steuerungsmechanismen noch leisten?

2. Fehlsteuerung im föderalen System

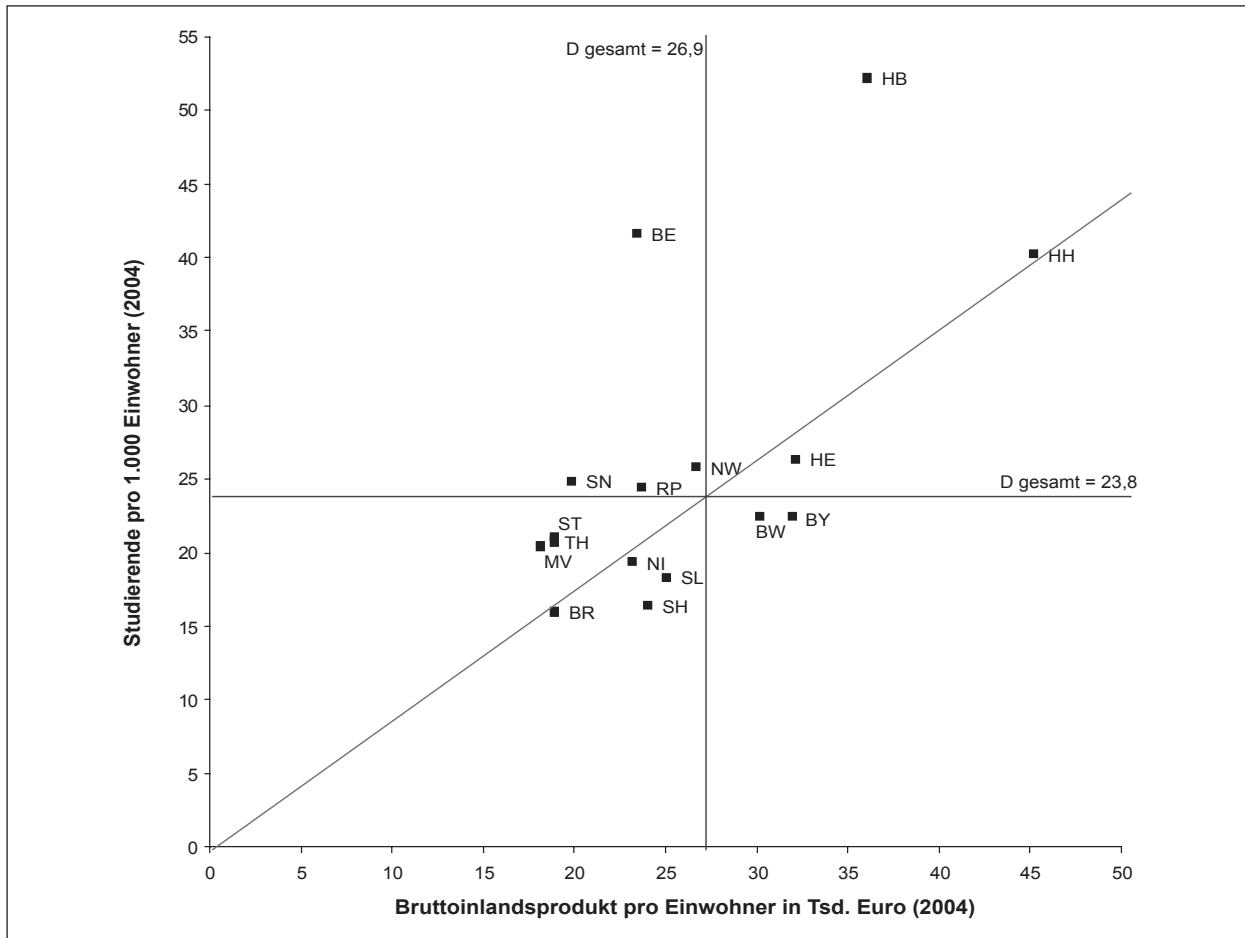
Bund und Länder streben einen Hochschulpakt an, bei dem im Kern die Finanzierung der Lehre einschließlich der Investitionen in den Hochschulbau überwiegend zur Ländersache werden wird, ein Rückzug auf Raten. Im Gegenzug verstärkt allerdings der Bund die überregionale Forschungsförderung im Hochschulbereich bis 2010 auf dann 298 Millionen Euro pro Jahr. Darüber hinaus finanziert der Bund in den kommenden Jahren die »Exzellenzinitiative Spitzenförderung von Hochschulen«, mit immerhin 340 Millionen Euro im Jahr 2010, und plant für den »Hochschulpakt 2020« in 2010 320 Millionen Euro ein. Hinzu kommt die anteilige Finanzierung der Deutschen Forschungsgemeinschaft, für die der Bund in 2010 891 Millionen Euro eingeplant hat, 100 Millionen Euro mehr als in 2006.

Das sind zweifellos ganz beachtliche und positive Signale der neuen Bundesregierung. Aber reichen sie aus, um Deutschlands Rückstand im tertiären Sektor auszugleichen? Wird damit die Fehlsteuerung beseitigt? Dieser Frage müssen sich alle Beteiligten am Hochschulpakt stellen.

Strukturell heißt die teilweise Entlassung der Hochschulbaufinanzierung aus der Mischfinanzierung zunächst einmal, dass die armen Länder mehr Probleme bekommen, denn ein wichtiges und in diesem Fall eigentlich auch ein vernünftiges Argument des Hochschulministers gegenüber seinem Finanzminister war stets, dass der Bund mitfinanziert. Aber das ist nur ein Aspekt und gewiss nicht der entscheidende.

Der entscheidende Punkt ist: Der Hochschulpakt allein, so wie er derzeit absehbar ist, kann die Probleme der deutschen Hochschulen nicht lösen. Er wird aller Voraussicht nach nicht dafür sorgen können, dass ausreichend Studienplätze bereitgestellt werden, auch wenn es glücklicherweise durch die Intervention einiger Bundestagsab-

Graphik 4: Studierende pro 1.000 Einwohner in Relation zum Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner (2004)



Quellen: AVGR 2006 (Tabelle: Bruttoinlandsprodukt – in jeweiligen Preisen – je Einwohner in Deutschland 1991 bis 2005 nach Bundesländern), StatBund 2005a (Tabelle 3.1, Bevölkerungsstand und -veränderung nach Bundesländern 2004) und StatBund 2005b/StatBund 2005c (Zusammenfassende Übersicht 3, Deutsche und ausländische Studierende in den Wintersemestern 2000/2001 bis 2004/2005 nach Hochschularten und Ländern); eigene Berechnung.

Zu beachten: Die hohen Werte des BIP pro Einwohner in den Stadtstaaten erklären sich zum Teil durch einpendelnde Arbeitskräfte und ihren Beitrag zum Inlandsprodukt.

geordneter in letzter Minute gelang, das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern in der tertiären Bildung wieder aus der Föderalismusreform zu eliminieren.

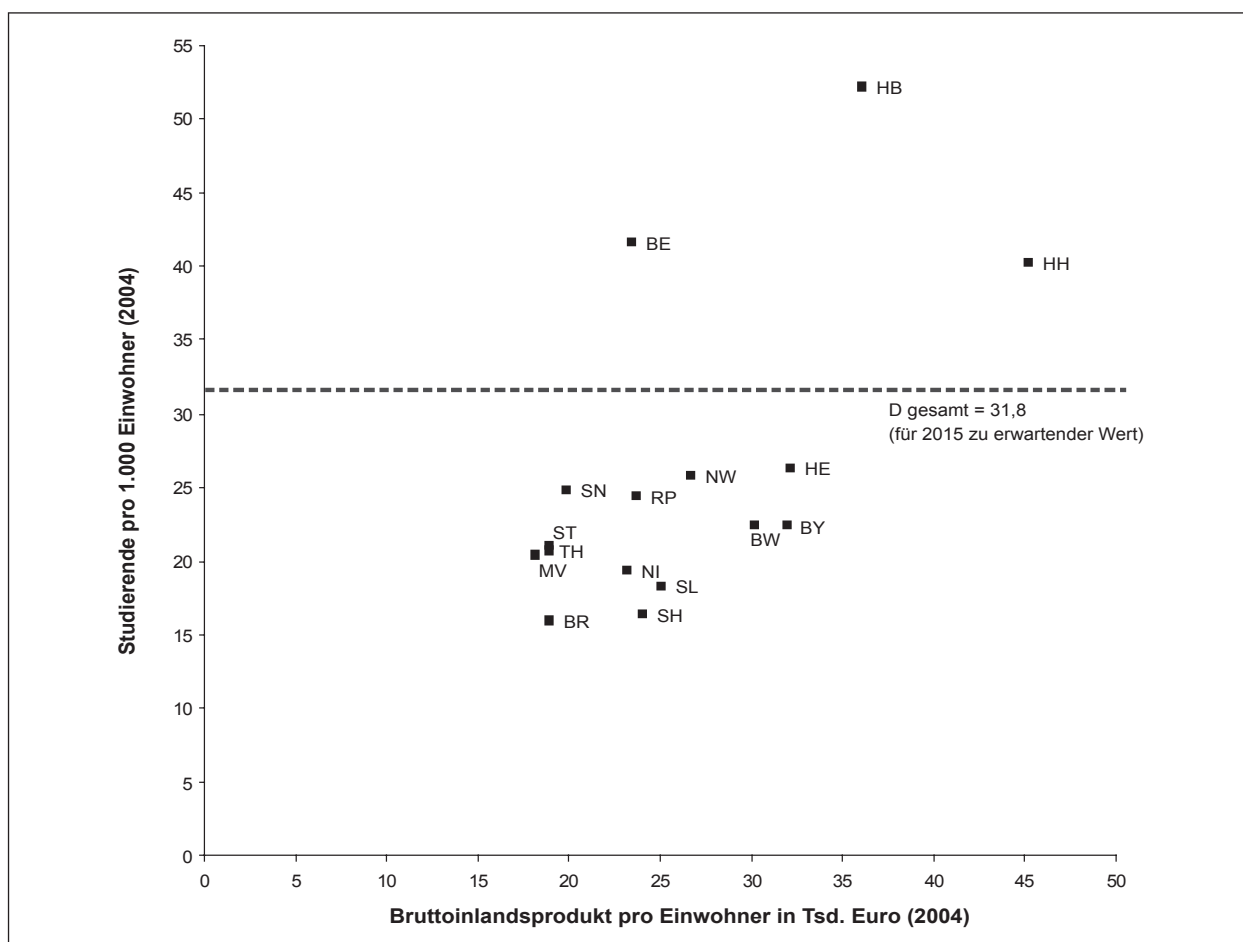
Das hängt mit der Interessenlage der einzelnen Bundesländer zusammen, die im gegenwärtigen System der Finanzierung der Hochschulen notwendigerweise zu falschen Steuerungsimpulsen führt. Das Partikularinteresse der Bundesländer und das übergreifende nationale Interesse stimmen nicht überein, wie weiter unten noch im Einzelnen begründet wird. Das ist der eigentliche Grund für das Versagen des föderal segmentierten Wettbewerbs.

Warum führt der doch eigentlich wünschenswerte und auch von der Bundeskanzlerin gern beschworene Wettbewerb zwischen den Bundesländern im tertiären Bildungsbereich zu Fehlsteuerungen? Der Grund ist zunächst einmal höchst einfach. Graphik 4 zeigt, dass die Länder, gemessen an ihrer Wirtschaftskraft, unterschiedlich zur Bereitstellung von Studienplätzen beitragen.

Das Finanzierungsproblem gewinnt weiter an Dramatik, wenn Deutschland sich dem OECD-Durchschnitt im Anteil der Studierenden an einem Altersjahrgang wenigstens zu nähern versucht und dann beispielsweise im Jahr 2015 44 % eines Altersjahrgangs ein Studium aufnehmen (oberer Wert der KMK-Prognose laut KMK 2005, Tabelle IV.1, Deutsche und ausländische Studierende von 1992 bis 2020, S. 25*). Noch sind wir weit davon entfernt, die dafür nötige Dynamik zu entfalten. Auch die Bundesmittel können das nicht ändern.

Um welche Anstrengungen es dabei geht, macht eine einfache Rechnung deutlich: Trotz der prognostizierten Schrumpfung der relevanten Altersjahrgänge bis 2015 um 7 % wird sich die Studierendenzahl dann laut der oberen KMK-Prognose auf 2,642 Millionen belaufen. Daraus ergibt sich rechnerisch eine Steigerung der öffentlichen Hochschulausgaben von 11,6 Milliarden € im Jahr 2002 auf 15,8 Milliarden € im Jahr 2015. Soll zusätzlich die

Graphik 5: Studierende pro 1.000 Einwohner in Relation zum Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner (2004) und der zu erwartende Anteilswert der Studierenden (2015)



Quellen: siehe Graphik 4 sowie: StatBund 2003 (Tabelle 11, Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland von 2002 bis 2050, Variante 5, S. 48) und KMK 2005 (Tabelle IV.1, Deutsche und ausländische Studierende von 1992 bis 2020, prognostizierte Anzahl der Studierenden bei 85-%igem Übergang der Studienberechtigten auf die Hochschulen, S. 25*); eigene Berechnung.

Relation »Studierende je Wissenschaftlerstelle« gesenkt werden – mit dem Ziel, die Betreuungssituation der Studierenden zu verbessern –, ergibt sich für die öffentlichen Hochschulausgaben (Lehre ohne Forschung) im Jahr 2015 ein Prognosewert von 18,4 Milliarden € (Klemm 2005, S. 33 sowie Tabellen 2, 15 und 26). Das sind andere Summen, als im Hochschulpakt eingeplant.

Graphik 5 macht anschaulich, wie deutlich sich der Anstieg der Studierendenzahlen in der Relation »Studierende pro 1.000 Einwohner« bemerkbar machen würde, denn nur die Stadtstaaten liegen dann noch über dem blau markierten Mittelwert. Dies lässt darauf schließen, welche Finanzierungsanstrengungen erforderlich wären, um ein angemessenes Studienangebot bereitzustellen. Somit wird deutlich, um welche gemeinsamen Anstrengungen aller Bundesländer (und des Bundes) es geht, wenn wir uns wieder auf einen Spitzenplatz vorarbeiten wollen.

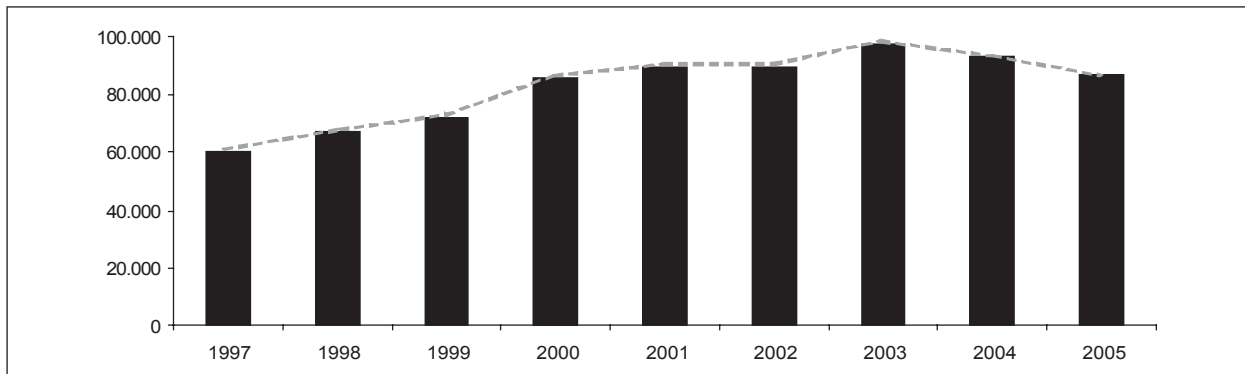
Der Wettbewerb der Länder hat im tertiären Bildungsbereich offenbar nicht funktioniert. Die Mischfinanzierung bei den Hochschulinvestitionen ebenfalls nicht. Die

Herausforderungen nehmen weiter zu, und das Tempo verschärft sich. Wenn nicht bald Abhilfe geschaffen wird, stürzt Deutschland in ein Bildungsproblem, dessen langfristige fatale Folgen kaum zu überschätzen sind. Eine neue Bildungskatastrophe bahnt sich an.

Gibt es wenigstens bei der Nachwuchssicherung in den Natur- und Ingenieurwissenschaften in den letzten Jahren positive Signale? Offenkundig über alle Bundesländer hinweg nicht. Die Ingenieurwissenschaften verzeichnen seit der Spitze im Jahr 2003 – siehe die obigen Anmerkungen zum OECD-Bericht »Bildung auf einen Blick« – gerade wieder einen Rückgang der Studierenden (Graphik 6). Der Rückgang ergibt sich im Wesentlichen in Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hessen und Niedersachsen. In den anderen Bundesländern stagnieren die Zahlen oder steigen leicht an, wie etwa in Rheinland-Pfalz.

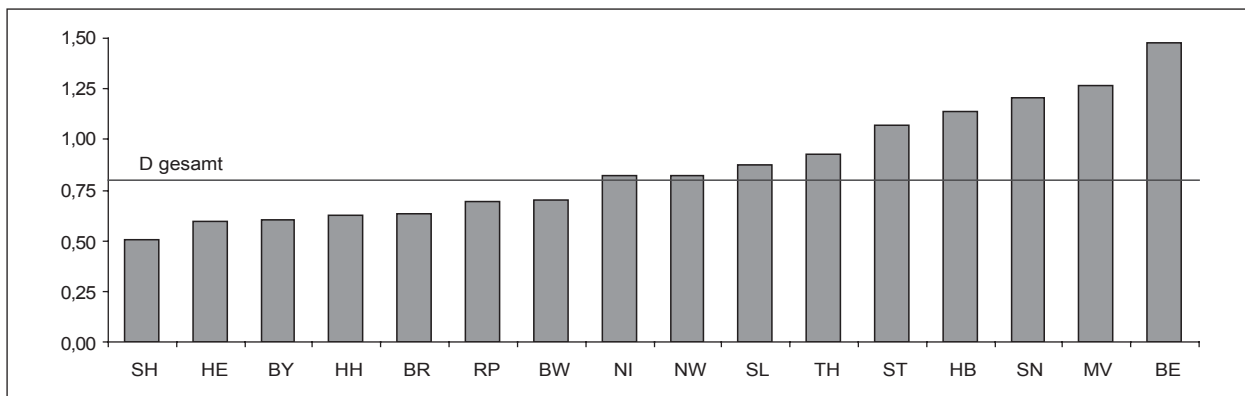
Graphik 7 zeigt, dass bei den Hochschulgrundmitteln (Lehre und Forschung) das gleiche Muster deutlich wird wie bei den vorher gezeigten Graphiken. Die Hochschulgrundmittel als Anteil am Bruttoinlandsprodukt liegen

Graphik 6: Studienanfänger in den Ingenieurdisziplinen Informatik, Bauingenieurwesen, Maschinenbau/Verfahrenstechnik, Elektrotechnik in Deutschland 1997 bis 2005



Quelle: VDI 2006.

Graphik 7: Anteil der Grundmittel für die Hochschulen am Bruttoinlandsprodukt in % (2004)



Quellen: StatBund 2006a (Tabelle 1.2.4, Ausgaben, Verwaltungseinnahmen, Drittmittel und Grundmittel der Hochschulen 1995 bis 2004 nach Ländern) und AVGR 2006 (Tabelle: Bruttoinlandsprodukt – in jeweiligen Preisen – in Deutschland 1991 bis 2005 nach Bundesländern); eigene Berechnung.

gerade im reichen Bayern und Hessen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt, während sich vor allem Berlin, aber auch die ostdeutschen Länder bei dieser Relation deutlich überdurchschnittliche Hochschulhaushalte leisten.

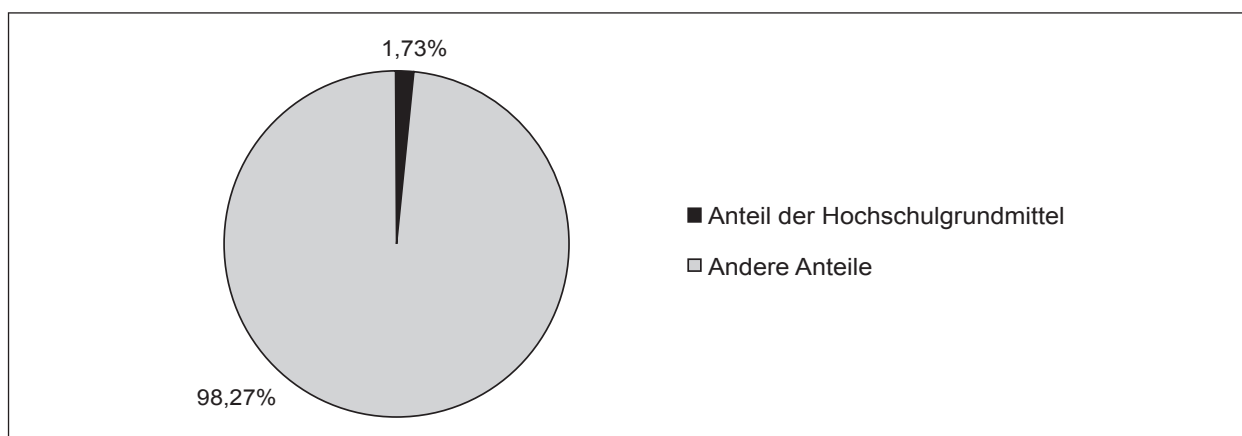
Wie lange noch? Weisen die mittelfristigen Finanzplanungen der Bundesländer in eine neue Richtung? Das ist nicht der Fall, denn in fast allen Bundesländern stagnieren die Hochschulgrundmittel in der mittelfristigen Finanzplanung oder gehen sogar leicht zurück.

Ein nicht unwesentlicher und leider viel zu wenig diskutierter Grund für den deutschen Rückstand im tertiären Bereich ist, wie die Graphiken zeigen, offenbar das ganz unterschiedliche Engagement der Bundesländer im föderal segmentierten System der Finanzierung der Hochschulen. Tatsächlich tragen die Bundesländer eben gerade nicht entsprechend ihrem Bedarf und ihrer Leistungskraft zur Bereitstellung von Studienplätzen bei, und das ist eine Fehlsteuerung im System.

Das gegenwärtige System stellt die Relationen geradezu auf den Kopf. Einige arme Länder (Stadtstaaten, ostdeutsche Länder) investieren derzeit noch überproportional in ihre Hochschulen, auch wenn Stadtstaaten nicht ohne weiteres mit Flächenländern verglichen werden können. Stadtstaaten und ostdeutsche Länder sind offenbar Nettoexporteure von Hochschulabsolventen, in die sie viel Geld investiert haben, während einige reiche Länder unterproportional zu ihrer Leistungskraft in Studienplätze investieren und ihren Nachwuchs importieren müssen.

Das wird angesichts der knappen Kassen tendenziell dazu führen, dass die armen Länder Hochschulkapazitäten abbauen, dieser Abbau aber nicht durch leistungsfähigere Länder ausgeglichen wird, eine Fehlsteuerung, die auch durch den unspezifischen Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen bei weitem nicht ausgeglichen werden kann. Denn diese Transferleistungen erreichen für alle öffentlichen Aufgaben gerade einmal 6,5 Milliarden Euro. Nur ein kleiner Bruchteil davon kann

Graphik 8: Anteil der gesamten Hochschulgrundmittel der Länder an allen öffentlichen Ausgaben in Deutschland in % (2004)



Quellen: StatBund 2006a (Tabelle 1.2.4, Ausgaben, Verwaltungseinnahmen, Drittmittel und Grundmittel der Hochschulen 1995 bis 2004 nach Ländern) und StatBund 2005c; eigene Berechnung.

den Hochschulausgaben der Länder zugerechnet werden.

Erschwerend kommt hinzu, dass innerhalb der nächsten 20 Jahre in den ostdeutschen Ländern (mit Ausnahme von Berlin) die Anzahl der Zwanzigjährigen gegenüber heute sich fast halbieren wird. Das wird in Ostdeutschland schon in den nächsten Jahren zu einem massiven Abbau der Hochschulkapazitäten führen, wenn nicht rechtzeitig gegengesteuert wird; eine beispiellose Verschwendung von investierten Steuermitteln.

In einem Interview mit der Financial Times Deutschland am 17.07.2006 hat Sachsens Ministerpräsident Georg Milbradt auf dieses Problem mit deutlichen Worten hingewiesen: »Bei konstanter Studierneigung unserer Schulabgänger müssten wir eigentlich allein auf Grund der demografischen Entwicklung die Hälfte der Studienplätze abbauen.« Er fährt fort: »Ich glaube, dass wir die Finanzierung der Studienplätze ganz grundsätzlich neu regeln sollten.« Seine Lösung: »Grundsätzlich muss gelten, dass das Land den Studienplatz bezahlt, in dem ein Student seine Hochschulberechtigung erworben hat.« Diese Lösung klingt zunächst recht plausibel, aber sie bevorzugt erstens am Ende die Länder, welche unterproportional zur Hochschulzugangsberechtigung beitragen, und sie dürfte zweitens auch aus praktischen Gründen kaum realisierbar sein. Gleichwohl ist sein Hinweis von großem Gewicht. Er fordert im Kern nichts anderes als einen neuen hochschul-spezifischen Länderfinanzausgleich.

Was ist der Grund für die Fehlsteuerung? Warum kann eigentlich der Wettbewerb der Bundesländer nicht funktionieren? Wettbewerb funktioniert nur, wenn das Eigeninteresse letztlich auch dem Gesamtinteresse dient. Das ist in Deutschland nicht der Fall, und die Kultusministerkonferenz KMK kann im gegenwärtigen System beim besten Willen nichts dagegen tun, wenn das Partikularinteresse eines Landes vor das allgemeine Interesse gestellt wird.

Der entscheidende Punkt ist: Für den Hochschulminister eines Bundeslandes ist es im Grunde absolut rational, bei

gleichem Finanzvolumen die Zahl der Studienplätze eher zu begrenzen und stattdessen in Qualitätsverbesserung zu investieren. Denn dadurch gewinnen seine Hochschulen an Attraktivität für die Besten, und er streicht überdies Vorteile bei der Einwerbung von Drittmitteln ein, die überwiegend aus dem Bundeshaushalt gespeist werden, wie in Bayern gut zu beobachten. Sein Finanzminister wird ihn loben. Der Verlierer aber sind wir alle, weil durch zu wenige Studienplätze die Zukunft unseres Landes in alarmierender Weise aufs Spiel gesetzt wird.

Es wird gerade im Hinblick auf die Föderalismusreform höchste Zeit, über diese systemimmanente Fehlsteuerung im deutschen System zu reden. Offenbar kann auf diesem Wege der dringenden Forderung der Hochschulrektorenkonferenz nach einem angemessenen Ausbau der Hochschulkapazitäten nicht Genüge getan werden.

Deutschland verliert den Anschluss im internationalen Wettlauf und lebt immer mehr von der Substanz. Die Antwort auf die Frage, wie unsere Hochschulförderung konstruiert werden muss, um wieder den Anschluss an die Spitze zu finden, ist daher von größter Bedeutung für die Zukunft Deutschlands. Angesichts der Beträge, um die es geht, ist dies zumindest finanziell, über alle öffentlichen Ausgaben hinweg betrachtet, mit knapp 2 % kein ganz unlösbares Finanzierungsproblem (Graphik 8). Es ist vielmehr ein Strukturproblem.

3. Hochschulfinanzausgleich zwischen den Bundesländern

Eine Lösung des Fehlsteuerungsproblems könnte, wie im Grunde auch von Ministerpräsident Milbradt gefordert, darin bestehen, dass ein spezifischer Hochschulfinanzausgleich von der KMK und FMK vereinbart wird, sinnvoller Weise auf demographischer Grundlage und/oder an Hand der wirtschaftlichen Leistungskraft (z.B. Königsteiner

Schlüssel: zwei Drittel Steueraufkommen, ein Drittel Bevölkerung).

Bundesländer, welche überproportional zur Anzahl der Studienplätze in Deutschland beitragen, erhalten von den Ländern, welche nur unterproportional dazu beitragen, einen zielgerichteten Ausgleich, der den Erhalt der Kapazitäten sichert und bedarfsgerecht weiter ausbaut. Dann strengt sich jeder an, und ein wirklicher Wettbewerb der Bundesländer beginnt.

Bisher ist allerdings ein solcher Einigungswillen der Länder nicht erkennbar, eher das Gegenteil. Und der Bund hat wohl auch in Zukunft nur unzureichende Möglichkeiten, durch Sonderprogramme einen hinreichenden Beitrag zur Erhaltung von Hochschulkapazitäten zu leisten, etwa in den Neuen Ländern, geschweige denn zum angemessenen Ausbau deutschlandweit beizutragen. Der allgemeine Finanzausgleich zwischen den Ländern und die Bundesergänzungszuweisungen mildern nur das Problem. Aber sie lösen es nicht.

Die Föderalismusreform wird voraussichtlich das Problem eher noch verschärfen statt es aufzulösen, solange die Ungleichgewichte zwischen den Ländern nicht beseitigt werden. Denn wenn arme Länder von ihren Finanzministern motiviert werden, Studienplätze abzubauen, und reiche Länder nicht an ihre Stelle zu treten gewillt sind, wird sich das Problem weiter verschärfen. Der Wettbewerb zwischen den Bundesländern funktioniert nicht ohne zusätzliche Impulse. Bemerkenswert ist insbesondere die schwache Position der reichen Länder Hessen und Bayern in diesem Zusammenhang. Und die Zeit läuft uns davon. Versäumnisse der nächsten Jahre werden Deutschland auf Jahrzehnte hinaus prägen.

Ein spezifischer Hochschulfinanzausgleich zwischen den Bundesländern in Ergänzung des allgemeinen Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen wäre insofern ein deutlicher Fortschritt, wenn nicht sogar ein Durchbruch, vorausgesetzt, die Finanzministerkonferenz der Länder spielt mit. Ein spezifischer Hochschulfinanzausgleich könnte die gegenwärtig systemimmanente Fehlsteuerung zumindest teilweise beseitigen, weil er die Bundesländer motivieren würde, in mehr Studienplätze zu investieren.

Aber selbst wenn es dazu käme, dass die Bundesländer in der KMK und vor allem in der Finanzministerkonferenz einen solchen hochschulspezifischen Finanzausgleich vereinbaren, und das auch noch mit angemessenen Steigerungsraten, so würde dadurch zunächst nur das quantitative Problem gelöst werden, aber ein wesentliches Ziel gleichwohl nicht automatisch erreicht werden, nämlich das Qualitätsziel. Denn was damit noch nicht bewirkt wird, ist ein echter Wettbewerb zwischen Hochschulen um Studierende.

Eine höhere Qualität wird vor allem durch Wettbewerb erreicht. Wettbewerb ist eine mächtige Antriebskraft. Jedenfalls dann, wenn es gelingt, ihn fair zu gestalten. Es geht im Hinblick auf die Qualität der Hochschulausbildung gerade und vor allem um einen fairen Wettbewerb zwischen autonomen Hochschulen. Der ist derzeit nicht ge-

geben. Es geht nur in zweiter Linie um den Wettbewerb zwischen den Bundesländern. Letzterer kann aus den beschriebenen Gründen die Qualität nicht sichern, wenn gleichzeitig die Quantität stimmen soll, und umgekehrt. An dieser Stelle greift die Behauptung der Bundeskanzlerin zu kurz, die nur den Wettbewerb der Länder im Auge hat.

Der tertiäre Bildungsbereich bedient erwachsene Menschen und ist seiner Natur nach überregional, anders als der Schulbereich. Was folgt daraus? Die Hochschulen in einem Bundesland sind Bildungszentren für alle Deutschen. Versuche eines Bundeslands, wie beispielsweise Rheinland-Pfalz, eine Art Staatsangehörigkeit ihres Bundeslands zu definieren und dementsprechende Studienkonten für die Landeskinder zu vergeben, womöglich um den Zustrom von Studierenden zu bremsen, in deren Herkunftsländern Studiengebühren erhoben werden, sind aller Voraussicht nach schon aus rechtlichen Gründen zum Scheitern verurteilt.

Deshalb hat der Wissenschaftsminister von Rheinland-Pfalz, Jürgen Zöllner, seine Position inzwischen dahingehend modifiziert, dass nur dann Studiengebühren verlangt werden sollen, wenn die Studierenden ihren Hauptwohnsitz nicht in Rheinland-Pfalz anmelden, sozusagen im »Ausland« wohnen bleiben. Dann gingen dem Land zwar die Studiengebühren der eingewanderten »ausländischen« Studierenden verloren, nicht aber neue Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, für den die Einwohnerzahl eine wichtige Rolle spielt.

Auch Zöllner verlangt inzwischen wie Milbradt einen »Vorteilsausgleich«, der den Ländern Anreize vermittelt, Studienplätze vorzuhalten, so dass ein bundesweiter Wettbewerb um Studierende in Gang kommt.

In der Tat: Worauf es ankommt ist ein bundesweiter Wettbewerb der Hochschulen um Studierende und ein bundesweiter Wettbewerb der Studierenden um die Hochschulen. Wie könnte das erreicht werden?

4. Bildungsgutscheine als Wettbewerbsinstrument

Ein vom Streben nach Qualität und Effizienz geprägter Wettbewerb zwischen Hochschulen um Studierende, der über Ländergrenzen hinweg Geltung erlangen soll, wird nur dann erreicht werden können, wenn ein Systemwechsel stattfindet, wie von Milbradt und Zöllner gefordert, und die Hochschulfinanzierung auf eine neue Grundlage gestellt wird. Es nützt nichts, wenn mit dem Hochschulpakt nur an den Symptomen herumgedoktert wird.

Allerdings, selbst ein spezifischer Hochschulfinanzausgleich reicht allein nicht aus. Wir brauchen einen fairen bundesweiten Wettbewerb zwischen den Hochschulen selbst. Den gibt es derzeit nicht in ausreichendem Maße.

Welche Lösung bietet sich an, damit auch im föderal konstruierten System sich ein echter Wettbewerb um die Studierenden entwickeln kann? Die Lösung heißt Bildungsgutscheine oder Hochschulvoucher, die bundesweit eingelöst werden können, und nicht auf einzelne Bundes-

länder begrenzte Studienkonten. Dieser Weg hin zu einem Systemwechsel ist vom BDI aufgezeigt worden (BDI 2005, BDI 2006).

Die alles entscheidende Voraussetzung einer solchen zielführenden Steuerung ist die Bildung eines gemeinsam von den Ländern getragenen Hochschulfonds. Jedes Bundesland zahlt entsprechend seiner Bevölkerungszahl oder, besser noch, entsprechend seiner wirtschaftlichen Leistungskraft in einen gemeinsamen Fonds ein, der in der Summe ausreicht, um den beschriebenen wachsenden Finanzierungsbedarf der Hochschulen im Bereich der Lehre zu decken.

Das schließt keineswegs aus, dass die Länder im investiven Bereich eigene Beiträge leisten, um die Hochschulen in ihrem Land attraktiver zu machen. Es schließt auch nicht aus, dass private Stiftungen wie in Israel oder den USA Hochschulbauten mitfinanzieren, solange sie keinen Einfluss auf die autonomen Hochschulen beanspruchen und sich darauf beschränken, ein entsprechendes Schild anbringen zu dürfen. Die Hauptlast sind nicht die Investitionen, sondern die Betriebskosten der Hochschulen. Sie vor allem müssen aus dem Fonds finanziert werden.

Wie könnte das funktionieren? Aus dem Hochschulfonds erhielte jeder Studienberechtigte einen Bildungsgutschein, der verwendet wird, um den Studienplatz an der Hochschule seiner Wahl zu finanzieren. Die finanzielle Höhe des Bildungsgutscheins ist abhängig vom gewählten Studienfach und deckt die durchschnittlichen Kosten der Regelstudienzeit in seinem Studienfach ab. Hinzu kämen Mittel der Länder im Bereich der Hochschulforschung. Hier ist ein Wettbewerb der Bundesländer hoch erwünscht. Besonders attraktive Hochschulen können darüber hinaus durch die erfolgreiche Einwerbung von Drittmitteln für die Forschung (hier spielt der Bund eine wichtige Rolle), und durch zusätzliche Studiengebühren, die durch günstige Darlehen vorfinanziert werden, ihren Etat erhöhen, um ihre Qualität und Attraktivität für die Besten weiter zu steigern.

Das kann natürlich nur funktionieren, wenn beide Seiten, Studierende und Hochschulen, in ihrer Wahl übereinstimmen. Grundlage ist die Möglichkeit der Bewerber um einen Studienplatz, sich bei der Hochschule ihrer Wahl zu bewerben; sie bringen dann die Finanzierung ihres Studienplatzes mit. Ferner die Auswahl der Studienbewerber durch die Hochschulen selbst. Erst dadurch können Wettbewerbskräfte freigesetzt werden. Auf diesem Wege entstünde ein echter Qualitätswettbewerb der Hochschulen, der allen nützt.

Die Finanzierung von Hochschulen über Bildungsgutscheine würde einen bundesweiten Wettbewerb zwischen den Hochschulen etablieren, was höchst erwünscht ist, um die Qualität durch Eigenverantwortung der Hochschulen zu erhöhen. Eine notwendige Voraussetzung dafür ist allerdings, was nicht oft genug wiederholt werden kann, dass nicht nur die Studierenden ihre Hochschulen, sondern auch die Hochschulen ihre Studierenden auswählen. Die Besten im jeweiligen Fach studieren an den besten Hochschulen im jeweiligen Fach. Dadurch hätten auch kleinere

Hochschulen eine Chance, sich unter den Besten zu etablieren und ihre spezifischen Stärken auszuspielen.

Einen Vorschlag für Bildungsgutscheine hatte Edelgard Bulmahn bereits zu Beginn ihrer Amtszeit zur Diskussion gestellt, aber dann nicht weiter verfolgt. Offenbar war die Zeit noch nicht reif. Sie hat auch Studiengebühren konsequent abgelehnt, was in diesem Zusammenhang möglicherweise ein Fehler war.

Aber Studiengebühren werden in ihrem nachhaltigen Beitrag zur Hochschulfinanzierung ohnehin weit überschätzt. Der Vorteil von Studiengebühren liegt eher darin, dass damit das Engagement der Studierenden erhöht wird, ihr Studium effizient zu gestalten, und nicht in der nachhaltigen Finanzierung von Hochschulkapazitäten und Studienplätzen. In diesem Zusammenhang ist es von Interesse, dass eine renommierte Universität in den USA wie die Stanford University gerade einmal 16 % ihres Etats über Studiengebühren aufbringt, obwohl dort diese Gebühren ungleich höher sind als in Deutschland geplant und im deutschen System durchsetzbar.

Aufgabe der KMK wäre bei diesem Modell, den Bedarf an Studienplätzen in Deutschland öffentlich zu diskutieren und jährlich fortzuschreiben, um den gemeinsamen Fonds adäquat zu speisen. Dabei geht es um beachtliche Steigerungsraten. Das ist nicht einfach, denn die Finanzministerkonferenz wird da ein Wort mitreden wollen. Am Ende werden die Regierungschefs entscheiden müssen. Und das ist gut so, weil Verantwortung sichtbar wird.

Zwar würde dadurch nicht von heute auf morgen der Rückstand gegenüber dem OECD-Mittel ausgeglichen werden können, dazu sind wir bereits zu weit im Hintertreffen. Die Zeitkonstanten sind enorm. Aber es gäbe zumindest eine Chance, den langfristigen Schaden zu begrenzen, der aus einer unzureichenden Bildungsanstrengung im tertiären Sektor resultiert.

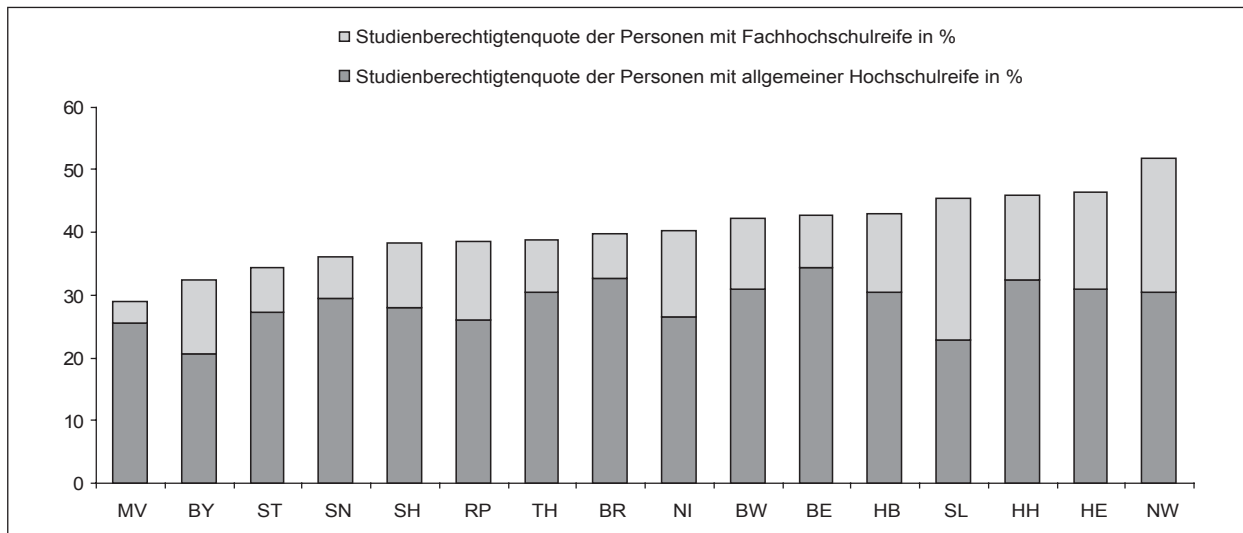
5. Lehrer(innen)mangel

Der tertiäre Sektor unseres Bildungssystems wird vom sekundären Sektor gespeist. Es würde schon deshalb wenig nützen, nur den tertiären Sektor ins Auge zu fassen. Aufgabe der KMK wäre es weiterhin, durch Reformen im Schulsystem für deutlich mehr Hochschulzugangsberechtigte zu sorgen. Auch hier gibt es große Unterschiede zwischen den Bundesländern (Graphik 9). Schlusslicht bei der allgemeinen Hochschulreife ist Bayern.

In den nächsten zehn Jahren fehlen nach Meinung von Experten an Deutschlands Schulen ca. 70.000 bis 80.000 Lehrer(innen), und zwar unter Berücksichtigung zurückgehender Schüler(innen)zahlen. 40 % der Lehrer(innen) scheiden in diesem Zeitraum aus dem aktiven Dienst aus.

Das wird zwar von dem renommierten Bildungsforscher Klaus Klemm neuerdings bestritten. Sein treffendes Argument lautet, Lehrer(innen) könnten und müssten länger arbeiten und durch geeignete Anreize später in den Ruhestand gehen. Notfalls können dann auch die Klassen vergrößert werden, wie in einigen Bundesländern der Fall.

Graphik 9: Studienberechtigtenquoten in den Bundesländern (2004)



Quelle: StatBund 2006b (Tabelle 10, S. 105–108). Studienberechtigtenquote = Anteil der Studienberechtigten an der altersspezifischen Bevölkerung.

Aber Klaus Klemm weist in einer Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung (Klemm 2005) auch darauf hin, dass Deutschland dringend mehr Ganztagschulen braucht, wie in vielen OECD-Mitgliedsländern üblich. Wenn in Deutschland 50 % aller Schulen in Ganztagschulen umgewandelt würden, so seine Rechnung, könnte das nicht mehr durch eine höhere Belastung der Lehrer(innen) ausgeglichen werden, so dass am Ende ein vergleichbarer Lehrer(innen)mangel auftreten würde.

Trotz eines sich zumindest in einigen Fächern abzeichnenden Lehrer(innen)mangels ist die Zahl der Studienanfänger in den Lehramtsstudiengängen im vergangenen Jahr um 6,2 % gesunken. Zudem studieren 60 % Sprach- und Kulturwissenschaften, nur jeder Vierte interessiert sich für Mathematik und Naturwissenschaften. Angesichts der Dauer des Studiums für den Lehramtsberuf ist damit bereits vorgeprägt, dass innerhalb des nächsten Jahrzehnts der Rückstand gegenüber den OECD-Spitzenländern nicht aufgeholt werden kann. Bald wird zum Beispiel der Physikunterricht auf breiter Front Not leidend werden.

Was wäre also zu tun? Ein Blick auf die USA mag nützlich sein. In den Vereinigten Staaten, die mit einem ähnlichen Problem konfrontiert sind, hat daraus kürzlich eine Kommission der National Academies eine erstaunliche Schlussfolgerung gezogen (NatAcad 2006). Die Kommission war von Abgeordneten des amerikanischen Kongresses gefragt worden, welches nach ihrer Auffassung die wichtigsten Aktionen auf Bundesebene wären, um die Technologiebasis der Vereinigten Staaten wettbewerbsfähig zu halten. Alle Empfehlungen, die von der Kommission zum gesamten Bereich der Primar- und Sekundarbildung abgegeben wurden, betreffen interessanterweise die Förderung von Natur- und Technikwissenschaften.

Die erste Empfehlung lautet: 10.000 Studierende pro Jahr in Natur- und Ingenieurwissenschaften unter den Bes-

ten auszuwählen und mit einem Stipendium von jährlich bis zu 20.000 US-Dollar für vier Jahre auszustatten, um sie anschließend mit einer Mindestverpflichtung von fünf Jahren als Lehrer(innen) zu gewinnen. Die zweite Empfehlung lautet: 250.000 Lehrer(innen) in Summer Schools und speziellen Studienprogrammen im Bereich Naturwissenschaft und Technik weiterzubilden, um sie für ihren Beruf fit zu machen.

In Deutschland sind durch einen rigiden Föderalismus solche Möglichkeiten leider gerade unterbunden worden. Umso wichtiger ist es, dass die Vertreter der reinen Lehre in der Föderalismusreform, die Schulen betreffend, erkennen, dass ihre Position unhaltbar wird, wenn der Föderalismus sich angesichts des Lehrermangels und des deutschen Rückstands bei den Hochschulabsolventen nicht bewähren sollte. Dazu gehören quantitative und qualitative Steuerungsmechanismen, die den Herausforderungen der Zukunft gerecht werden und den Schulen mehr Motivation und Freiräume verschaffen.

Dazu gehört aber auch die gegenwärtig noch unterschätzte Aufgabe, für eine größere Durchlässigkeit des Bildungssystems zu sorgen. Wer heute im dualen Bildungssystem erfolgreich ist und seinen Meister macht, der sollte auch deutlich bessere Chancen und Motivationen erhalten, ein Fachhochschulstudium aufzunehmen. Die Durchlässigkeit unseres Bildungssystems ist in den Bundesländern höchst unterschiedlich geregelt; ein weiterer Zopf, der abgeschnitten werden sollte.

6. Eine Chance für den Föderalismus

Es geht um Beides, um die Qualität und um die Quantität der Studienplätze in Deutschland. Das daraus folgende oben beschriebene Lösungspaar eines spezifischen Hoch-

schulfinanzausgleichs und der noch weitergehenden Einführung von Bildungsgutscheinen mag angesichts der gerade beschlossenen Föderalismusreform utopisch erscheinen. Aber können wir Resignation wirklich zulassen, und was wäre eigentlich die Alternative zu diesen Lösungen? Sollen wir tatenlos zusehen, wie Deutschlands Humankapital immer weiter an Wettbewerbsfähigkeit verliert, bis der Rückstand für jedermann erkennbar und zugleich unaufholbar wird? Es wird höchste Zeit, für einen neuen Aufschwung im Hochschulbereich alle politischen Kräfte zu mobilisieren. Die Wirtschaft hat sich mit dem BDI-Vorschlag bereits positioniert.

In der gegenwärtigen Kooperation der beiden großen Parteien könnte sich ein Zeitfenster auftun, um nicht nur hehre Ziele zu beschwören, sondern auch in den praktischen Steuerungsmechanismen Übereinstimmung zu erzielen und Fehlsteuerungen zu beseitigen. Es fehlt nicht an Bekenntnissen, es fehlt am praktischen Handeln, um ausreichend Ressourcen zu mobilisieren und einen fairen Wettbewerb zwischen Hochschulen in Deutschland zu entwickeln und dadurch sowohl den Ausbau der Kapazitäten als auch die Steigerung der Qualität sicher zu stellen.

Möglicherweise wäre ein neuer Deutscher Bildungsrat/Hochschulrat unter Beteiligung von Bund und Ländern, Wirtschaft und Gesellschaft, berufen von der Bundeskanzlerin und dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz, der richtige Weg, um, aufbauend auf einer schonungslosen Analyse, konkrete und realisierbare Wege für einen neuen Aufschwung in der tertiären Bildung aufzuzeigen und insbesondere den zu erwartenden Widerstand aus Bayern mit Transparenz und guten Argumenten zu überwinden, weil dann auch die öffentliche Meinung nicht mehr mitmacht.

Gerade im komplexen Geflecht des Föderalismus reichen Zielsetzungen allein nicht aus, wenn diese durch Fehlsteuerungen, wie aufgezeigt, schon im Ansatz konterkariert werden. Eine professionelle Politik muss mutig und konsequent adäquate Steuerungsmechanismen für ihre Zielsetzungen entwickeln. Wir brauchen einen Föderalismus, der seine Problemnähe zu nutzen vermag, aber sich nicht in der Eitelkeit von Landespolitikern erschöpft, die nur ihre Hochschulen im Auge haben und dabei das Gemeinwohl aus den Augen verlieren.

Der Präsident des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft hat es in einer Konferenz am 3.4.2006 treffend

formuliert: »Wenn wir nicht wollen, dass in Zukunft nur finanzstarke Länder gut ausgestattete Hochschulen haben und umgekehrt die Hochschulen in den finanzschwachen Ländern allmählich ausbluten, müssen wir den einzelnen Hochschulen die Chance geben, sich im Wettbewerb jenseits der Ländergrenzen die Grundfinanzierungen für Lehre und Forschung zu sichern. Werden sich die Länder auf ein solches Modell einigen können? Wenn sie es täten, würden sie jedenfalls den Skeptikern der Föderalismusreform den Boden unter den Füßen entziehen und beweisen: Auch in länderautonomen Regelungsbereichen ist gemeinschaftliches Handeln zur Förderung des gesamten Hochschulsystems möglich.«

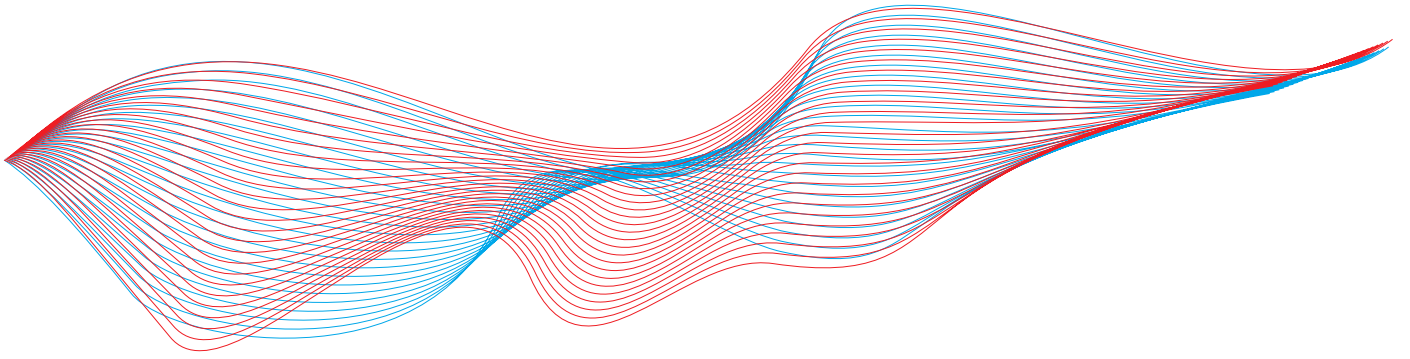
Erst wenn die Erkenntnis nicht nur in Sonntagsreden beschworen wird, sondern sich auch in der praktischen Politik durchsetzt, dass Quantität und Qualität des Angebots der Hochschulen über die Zukunft unseres Landes entscheiden und wir uns Fehlsteuerungen nicht länger leisten können, und wenn klar wird, dass wir einen bundesweiten fairen Qualitätswettbewerb der Hochschulen dringend brauchen, wird sich eine solche Reform durchsetzen können. Dann machte auch die Föderalismusreform in diesem Bereich in der Tat Sinn, und die KMK würde sich bewähren und ihr negatives Image überwinden.

Gerade im Hochschulbereich geht es nicht nur um den Wettbewerb der Ministerialbürokraten und ihrer Minister, sondern vielmehr in erster Linie um den fairen Wettbewerb autonomer Hochschulen. Mit halben Lösungen, wie dem Hochschulpakt, der die beschriebene Fehlsteuerung nicht aufzulösen vermag, ist unserem Land nicht gedient. Es wird Zeit für einen grundlegend neuen Ansatz, der dem Föderalismus eine Chance gibt, ihm aber auch Leistung abverlangt.

Wenn die Länder dazu nicht in der Lage sind, muss der Bund das gesamte Hochschulwesen übernehmen und in diesem Punkt die Föderalismusdebatte neu eröffnen. Unsere Hochschulen sind zu wichtig, um weiterhin Fehlsteuerungen zuzulassen, die sich aus einem föderal segmentierten Wettbewerb der Hochschulen ergeben. Und der Bund muss dann auch in die Lage versetzt werden, nach amerikanischem Muster Notprogramme im Bereich der Lehreraus- und -weiterbildung zu finanzieren. Es kann nicht sein, dass im Lande des Exportweltmeisters die entscheidende Ressource der Zukunft sträflich vernachlässigt wird.

Uwe Thomas
Staatssekretär im Bundesministerium für
Bildung und Forschung a.D.

Statistische Daten und Graphiken:
Meike Rehburg



Inhalt

1. Vernachlässigung der Hochschulausbildung in Deutschland	1
2. Fehlsteuerung im föderalen System	4
3. Hochschulfinanzausgleich zwischen den Bundesländern	8
4. Bildungsgutscheine als Wettbewerbsinstrument	9
5. Lehrer(innen)mangel	10
6. Eine Chance für den Föderalismus	11
Quellen	13

Impressum:

ISBN 3-89892-547-1

Copyright 2006 by Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin
Stabsabteilung
www.fes.de/stabsabteilung

Redaktion: Peter Oesterdiekhoff
Layout: Just in Print, Bonn
Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany 2006

Quellen

[AVGR 2006] Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2006): Bruttoinlandsprodukt – in jeweiligen Preisen – 1991 bis 2005. Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tab01.asp (07.06.06).

[BDI 2005] Bundesverband der Deutschen Industrie (2005): Durch Finanzierung im Wettbewerb zu einer eigenverantwortlichen, dynamischen Hochschul- und Forschungslandschaft. Diskussionspapier. Stand 27.07.2005. Berlin. <http://www.bdi-online.de/Dokumente/Technologie-Innovationspolitik/diskussionspapierhsforschfinanz.pdf> (17.07.06).

[BDI 2006] Bundesverband der Deutschen Industrie (2005): BDI fordert neues System der Hochschulfinanzierung. Pressemitteilung. Berlin, den 3. April 2006. <http://www.bdi-online.de/Dokumente/Technologie-Innovationspolitik/HochschulfinPM26.pdf> (22.05.06).

[BMBF u. KMK o.J.] Bundesministerium für Bildung und Forschung; Kultusministerkonferenz (o.J.): OECD-Veröffentlichung »Bildung auf einen Blick«. Wesentliche Aussagen in der Ausgabe 2005. http://www.bmbf.de/pub/bildung_auf_einen_blick_wesentliche_aussagen_2005.pdf (06.06.06).

[Klemm 2005] Klemm, Klaus (2005): Bildungsausgaben in Deutschland: Status quo und Perspektiven. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

[KMK 2005] Kultusministerkonferenz (2005): Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 22.09.2005. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation 176, Oktober 2005. Bonn. <http://www.kmk.org/statist/dok176.pdf.zip> (23.11.05).

[NatAcad 2006] National Academies of Sciences, National Academy of Engineering, and Institute of Medicine of the National Academies: Rising above the Gathering Storm. Energizing and Employing America for a Brighter Economic Future. Executive Summary. http://www.nap.edu/execsumm_pdf/11463.pdf (31.05.06).

[OECD 2005a] OECD (2005): Bildung auf einen Blick 2005 (Education at a Glance 2005). OECD Briefing Notes für Deutschland. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/12/35344382.pdf> (17.07.06).

[OECD 2005b] OECD (2005): Education at a Glance 2005. Table A3.2. Science graduates, by gender (2003). <http://www.oecd.org/dataoecd/22/31/35282687.xls> (06.07.06).

[OECD 2005c] OECD (2005): Education at a Glance 2005. Table C2.2. Entry rates into tertiary education and age distribution of new entrants (2003). <http://www.oecd.org/dataoecd/1/46/35287227.xls> (11.12.05).

[StatBund 2003] Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Presseexemplar. Wiesbaden. http://www.destatis.de/presse/deutsch/pk/2003/Bevoelkerung_2050.pdf (07.06.06).

[StatBund 2005a] Statistisches Bundesamt (2005): Bevölkerungsfortschreibung. 2004. Fachserie 1, Reihe 1.3. Wiesbaden.

[StatBund 2005b] Statistisches Bundesamt (2005): Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2004/2005. Fachserie 11, Reihe 4.1. Wiesbaden.

[StatBund 2005c] Statistisches Bundesamt (2005): Öffentliche Finanzen – Ausgaben der öffentlichen Haushalte nach ausgewählten Aufgabenbereichen. http://www.destatis.de/basis/d/fist/fist03_1.php (23.05.06).

[StatBund 2006a] Statistisches Bundesamt (2006): Bildung und Kultur. Finanzen der Hochschulen. Berichtszeitraum 2004. Fachserie 11, Reihe 4.5. Wiesbaden.

[StatBund 2006b] Statistisches Bundesamt (2006): Bildung und Kultur. Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen. 1980–2004. Fachserie 11, Reihe 4.3.1. Wiesbaden.

[VDI 2006] VDI (2006): Entwicklungen in Hochschule und Arbeitsmarkt im Ingenieurbereich mit Auswertungen auf Bundesländerebene.