

Droht ein stärkeres Bildungsgefälle als Folge der Föderalismusreform in Deutschland?

Beate Rennen-Allhoff

1 Vorbemerkungen

Die Fragestellung setzt voraus, dass es im Hinblick auf das Merkmal „Bildung“ ein Gefälle geben kann, dass es also Menschen gibt, die mehr davon besitzen, gebildeter sind als andere. Sie impliziert weiter, dass Bildung nicht nur von der individuellen Tüchtigkeit abhängt, sondern systematisch mit anderen Merkmalen, auf die der Einzelne keinen Einfluss hat, variiert. Schließlich wird auch davon ausgegangen, dass es bereits jetzt ein Bildungsgefälle gibt.

In einem ersten Schritt möchte ich deshalb der Frage nachgehen, ob das tatsächlich so ist. Im zweiten Schritt wird die Föderalismusreform in den hochschulrelevanten Teilen beschrieben und schließlich wird im dritten Schritt versucht abzuschätzen, ob die Föderalismusreform das möglicherweise gegenwärtig schon vorhandene Bildungsgefälle steiler ausgestalten wird oder nicht.

2 Gibt es gegenwärtig ein Bildungsgefälle?

Die regelmäßig erscheinenden OECD-Berichte belegen immer wieder, dass Deutschland ein Land mit besonders ausgeprägter sozialer Selektivität im Bildungsbereich ist. Dies zeigen auch die Ergebnisse der PISA-Studien: Im Bundesdurchschnitt hat ein fünfzehnjähriger Schüler aus der obersten von vier sozialen Schichten¹ eine viermal größere Chance, ein Gymnasium zu besuchen als ein gleichaltriger Schüler aus einer Facharbeiterfamilie. In manchen Bundesländern ist dieser Unterschied in den Chancen noch sehr viel ausgeprägter (insbesondere Bayern und Sachsen-Anhalt), in anderen geringer (insbesondere Brandenburg). Nun sagt der Besuch einer bestimmten Schulform noch nicht unmittelbar etwas aus über Bildung. Die länderdifferenzierte Auswertung PISA E 2003 hat aber auch gezeigt, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern in allen dort untersuchten Kompetenzbereichen gibt.

¹Vgl. Stanat u. a. (2002): Die Pisa-Studie im Überblick, <http://www.mbip-berlin.mpg.de/pisa/PISA-im-Ueberblick.pdf>, S.12

Leistungsunterschiede zwischen den Bundesländern nach PISA E 2003

Kompetenzbereich	Überdurchschnittlich	Unterdurchschnittlich
mathematische Kompetenz	Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg, Thüringen	Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Berlin
Lesekompetenz	Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen	Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen
Naturwissenschaftliche Kompetenz	Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg	Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Brandenburg, Bremen
Problemlösekompetenz	Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg, Thüringen, Schleswig-Holstein	Bremen

Sowohl in der mathematischen Kompetenz als auch in der Lesekompetenz, der naturwissenschaftlichen Kompetenz und der Problemlösekompetenz schnitten Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen im OECD-Vergleich überdurchschnittlich ab, während Bremen auf allen Feldern unter dem OECD-Durchschnitt lag. In der Gesamtbetrachtung lag entsprechend Bayern vorn, Bremen an letzter Stelle. Es gab ein deutliches Süd-Nord-Gefälle, im Großen und Ganzen sozusagen dem natürlichen Gefälle von den Bergen bis zur Küste folgend.

Im schulischen Bereich gibt es also offenbar ein Bildungsgefälle, wie aber sieht es im Hochschulbereich aus? Auf die Hochschulen bezogen, gibt es keine den PISA-Studien vergleichbaren Daten zur Kompetenz. Man kann nur versuchen, verschiedene Indikatoren heranzuziehen, dabei ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Betrachtet man etwa den Anteil der Hochschulabsolventen an der Bevölkerung, so weisen Berlin, Hamburg und Bremen mit 26 Prozent bis 30 Prozent die höchsten Anteile auf, in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein lagen die Quoten mit 14 Prozent und 15 Prozent nur etwa halb so hoch. Hier dürften sich die zu erwartenden Unterschiede zwischen Stadt- und Flächenstaaten widerspiegeln. Stadtstaaten bilden in der Regel über den eigenen Bedarf hinaus aus, auch bieten Großstädte mehr Arbeitsplätze für Akademiker als ländliche Gebiete.

Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt es auch hinsichtlich der laufenden Grundmittel pro Studierendem. In Brandenburg lag der entsprechende Durchschnittsbetrag 2004 bei 5.480 Euro, im Saarland bei 8.770 Euro. Hier dürften sich die unterschiedlichen Kosten für die einzelnen Fächergruppen mit besonders hohen Kosten für die

Medizin niederschlagen, aber auch die unterschiedlichen Kosten von Fachhochschulen und Universitäten, deren Anteile zwischen den Ländern variieren. Schließlich könnten hier die unterschiedlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Personalstruktur eine Rolle spielen, die zu unterschiedlichen Kosten führen, ohne dass daraus auf Qualitätsunterschiede rückgeschlossen werden könnte.

Hinweise auf unterschiedliche Bereitschaft und Fähigkeit der Länder, Hochschulen finanziell auszustatten, ergeben sich zum Beispiel aus den Besoldungsdurchschnitten, die bei Einführung der W-Besoldung 2001 zugrunde gelegt wurden. Bei den Universitäten betrug die Differenz zwischen dem Land mit dem höchsten Besoldungsdurchschnitt (Baden-Württemberg) und dem mit dem niedrigsten (Sachsen) rund 9.500 Euro, bei den Fachhochschulen lagen 8.000 Euro zwischen Baden-Württemberg und Hamburg einerseits, Sachsen-Anhalt andererseits. Auch die Mittel, die für die bisherige Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau eingesetzt wurden, variierten stark und entsprechen etwa im Falle Nordrhein-Westfalens in den Jahren 2000 bis 2003 bei weitem nicht dem Anteil des Landes an der Studierendenzahl.

Man könnte noch die Ergebnisse der Exzellenzinitiative heranziehen, allerdings ging es dabei vor allem um Forschung, und die Korrelation zwischen Forschungs- und Lehrleistung wäre noch nachzuweisen.

Festzuhalten bleibt, dass es offenbar ein Bildungsgefälle gibt, das im Schulbereich belegt ist, während für den Hochschulbereich Kompetenzdaten nicht vorliegen, die Inputdaten aber vermuten lassen, dass es auch hier systematische Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt.

3 Föderalismus im Hochschulbereich und Föderalismusreform

Über Ländergrenzen hinweg befinden sich die deutschen Hochschulen insgesamt in einer durchaus problematischen Situation:

- Sie sind anerkanntermaßen unterfinanziert.
- Im internationalen Vergleich sind die Betreuungsrelationen ungünstig.
- Es gibt hohe Wechsel- und Abbruchquoten sowie lange Studienzeiten.
- Die Akademikerquote ist im internationalen Vergleich niedrig; politische Parteien äußern die Absicht, diese Quote zu steigern.
- Allein aus demografischen Gründen ist in den nächsten Jahren eine deutlich erhöhte Nachfrage nach Studienplätzen zu erwarten.

Manches erinnert an die in den 60er-Jahren des letzten Jahrhunderts auserufene „Bildungskatastrophe“. Damals wurde die Situation so interpretiert, dass sie eine nationale Anstrengung erfordere, und der Bund erhielt eine Rahmengesetzgebungskompetenz. In der gegenwärtigen Situation werden die Elemente des kooperativen Föderalismus weitgehend reduziert, man setzt politisch auf den Wettbewerb zwischen den Ländern.

Aus Sicht der Hochschulrektorenkonferenz sind Differenzierung und Profilbildung ausdrücklich zu begrüßen, allerdings ist dabei ein Wettbewerb zwischen den Hochschulen gewünscht, nicht einer zwischen den Ländern, der im Wesentlichen von deren Finanzkraft bestimmt wird. Hierin wird sogar eine gewisse Gefahr gesehen. Denn ebenso, wie „Leuchttürme“, wie sie das Ergebnis der Exzellenzinitiative sein werden, dem ganzen Hochschulsystem nutzen, so können auch Negativbeispiele aus finanzschwachen Ländern dem Ansehen deutscher Hochschulen im Ausland insgesamt schaden, ganz abgesehen von einem möglichen volkswirtschaftlichen Schaden, wenn ganze Länder mit ihren Hochschulen „abgehängt“ werden.

Politisch beabsichtigt war mit der Föderalismusreform aber natürlich nicht nur ein Wettbewerb zwischen den Bundesländern, sondern auch eine Entflechtung von Zuständigkeiten.

In den die Hochschulen betreffenden Artikeln wurde 2006 vereinbart,

- das Hochschulrahmengesetz abzuschaffen, das Rahmenrecht des Bundes auf Hochschulzulassung und -abschlüsse zu beschränken und auch dabei – erstmalig – ein Abweichungsrecht der Länder vorzusehen,
- die Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Bildungsplanung abzuschaffen, wobei eine gemeinsame Finanzierung von Forschungsbauten weiter zulässig ist in Höhe von maximal 30 Prozent des bisherigen HFBG-Umfangs; Bildungsplanung wurde ersetzt durch internationale Leistungsvergleiche,
- dass Bund und Länder außerdem in Fällen von überregionaler Bedeutung bei Vorhaben der Wissenschaft und Forschung zusammenwirken können – vorausgesetzt, alle Länder stimmen zu, und
- dass der Bund künftig nur noch Statusrecht und -pflichten der Beamten im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung regelt, während Besoldung, Versorgung und Laufbahnen nun Ländersache sind.

4 Wird die Föderalismusreform das Bildungsgefälle verstärken?

Im Hinblick auf Hochschulbau und Großgeräte wurden die Bundesmittel bis 2019 fortgeschrieben. Bis 2013 weist der Bund den Ländern die Mittel in der Höhe zu, wie sie im Mittel der Jahre 2000 bis 2003 in Anspruch genommen wurden, und zwar zum Zwecke des Hochschulbaus, danach entfällt die Zweckbindung.

Zu befürchten ist, dass finanzschwache Länder ihre Mittel für Investitionen reduzieren werden, wenn die Kofinanzierung des Bundes als Anreiz ausfällt. Dadurch würden sich die Unterschiede in der Konkurrenzfähigkeit der Hochschulen vergrößern, unabhängig von der Leistungsfähigkeit einer Hochschule und infolge der Finanzstärke der betreffenden Bundesländer. Die Fachhochschulen sind von diesen Regelungen besonders betroffen. Von der Gemeinschaftsfinanzierung von Forschungsbauten werden sie nicht profitieren können, zugleich vermindert sich das den Ländern zufließende Volumen um 30 Prozent, und bei gleichbleibender Verteilung zwischen den Hochschultypen würden die Fachhochschulen deutliche Verschlechterungen erfahren. Das trifft sie besonders, weil die zusätzlichen Studienplätze im Zuge des Hochschulpakts 2020 vorrangig an Fachhochschulen geschaffen werden sollen und die Hochschulpaktmittel keine Investitionsmittel enthalten. Bauliche Gegebenheiten haben aber einen großen Einfluss auf die Attraktivität von Studiengängen.

In der Professorenbesoldung waren ja bereits 2001 deutliche Unterschiede zwischen den Ländern zu erkennen. Nachdem die Länder nun für Dienstrecht, Besoldung und Versorgung zuständig geworden sind, dürften sich diese Unterschiede verschärfen, auch wieder, ohne dass die Leistungsfähigkeit einer Hochschule dabei eine Rolle spielte.

Wie sich die Dinge hinsichtlich der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse entwickeln werden, ist zurzeit kaum vorherzusehen, da hierzu eine rechtlich völlig neuartige Regelung entwickelt wurde. Beides ist der konkurrierenden Gesetzgebung in Artikel 74 GG zugeordnet, und in Artikel 72 Absatz 3 GG ist ein Abweichungsrecht der Länder festgehalten. Bundesgesetze auf diesen Gebieten treten frühestens sechs Monate nach Verkündung in Kraft. Jedes einzelne Land kann abweichende Regelungen treffen, auf die der Bund seinerseits mit einem neuen Gesetz reagieren kann. Ab August 2008 können dann auch die Länder die Initiative ergreifen. Galt bisher der Grundsatz: Bundesrecht bricht Landesrecht, so ist im Hinblick auf Hochschulzulassung und -abschlüsse nun das jeweils neueste Gesetz anzuwenden. Für die Hochschulen kann das zu verminderter Planbarkeit führen und ihre Autonomie erheblich einschränken.

Im Hinblick auf Hochschulabschlüsse sind konkrete Szenarien gegenwärtig nur mit viel Phantasie auszumalen. Es könnte etwa ein Land zu den Diplomabschlüssen zurückkehren oder beschließen, nur noch einen „Premium-Bachelor“ als Bachelor of Honours anzubieten. Dies könnte die Mobilität der Studierenden innerhalb Deutschlands beeinträchtigen, aber auch den Wissenschaftsstandort Deutschland schwächen, wenn einheitliche Konturen verblassen. Hinsichtlich der Hochschulzulassung könnte man sich vorstellen, dass Länder versucht sein könnten, die Studienvoraussetzungen zu senken, um damit für einen größeren Personenkreis zugänglich zu sein und so das Risiko von Rückzahlungen an den Bund im Rahmen des Hochschulpakts zu vermindern. Bereits jetzt gibt es unterschiedliche Konditionen: In Hessen kann ein Bachelorstudium an einer Universität auch mit Fachhochschulreife aufgenommen werden.

Auch könnten die Länder eine unterschiedliche Politik bei der Festlegung von Kapazitäten verfolgen. Ein Land könnte sich etwa entschließen, die Kapazitäten sehr niedrig anzusetzen, hochgradig zu selektieren und die Ausbildung eines großen Teils der eigenen Abiturienten anderen Ländern zu überlassen. Das Niveau der eigenen Hochschulausbildung könnte so erheblich verbessert, das Bildungsgefälle vergrößert werden.

5 Fazit

Es gibt bereits jetzt ein Bildungsgefälle zwischen den Ländern, das für den Schulbereich belegt, für den Hochschulbereich zu vermuten ist. Es ist zu befürchten, dass sich dieses Gefälle im Zuge der Föderalismusreform verstärkt, und zwar in Abhängigkeit von der Finanzkraft des jeweiligen Landes. Die Hochschulen haben allerdings in der Regel den Anspruch, selbst Akteur im Wettbewerb zu sein. Sie hoffen deshalb auf eine Abstimmung zwischen den Ländern im Hinblick auf Hochschulzulassung, Hochschulabschlüsse, Laufbahnen, Besoldung und Versorgung der Beamten und auf die Schaffung vernünftiger finanzieller Rahmenbedingungen im noch ausstehenden zweiten Teil der Föderalismusreform.

Anschrift der Verfasserin:

Prof. Dr. Beate Rennen-Allhoff
Rektorin der Fachhochschule Bielefeld
Kurt-Schumacher-Straße 6
33615 Bielefeld