

Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zur „Föderalismusreform Bildung, Forschung und Hochschulen“, Berlin, 29. Mai 2006

1. Bildungsökonomische Grundüberlegungen zur föderalen Ordnung im Schulbereich, im Hochschulbereich und in der Forschung

Zur Beantwortung der drei Grundsatzfragen unter Punkt 1 des interfraktionellen Fragenkatalogs ist es aus einer bildungsökonomischen Perspektive zunächst geboten, auf die Funktionen von Bildung hinzuweisen. Sie dient

1. der Sozialisation. Bildung lässt den Menschen zum vollwertigen und mündigen Mitglied der Gesellschaft reifen.
2. dem Erwerb von Basiskompetenzen. Jedes Mitglied der Gesellschaft erreicht erst durch Bildung die notwendige Ausbildungs-, Studier- und Beschäftigungsfähigkeit.
3. dem Erwerb einer beruflichen Qualifikation beziehungsweise von Humankapital. Jedes Mitglied der Gesellschaft kann auf dieser Basis in einer marktwirtschaftlichen Ordnung ein eigenverantwortliches, auf der eigenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beruhendes Leben führen.
4. der Allokation und Verteilung von Bildungs- und Beschäftigungschancen. (Aus-) Bildungseinrichtungen sowie Unternehmen/Betriebe, aber auch Verbraucher und sonstige interessierte Dritte werden durch Zeugnisse und Zertifikate in die Lage gesetzt, die Leistungsfähigkeit von Personen und Leistungsanbietern einschätzen zu können.

Bildungsfunktionen als Kriterien für die Beurteilung der Ausgestaltung einer föderalen Bildungsordnung weisen den Vorteil auf, dass ihr Hauptaugenmerk auf dem Nutzen von Bildungsprozessen für die Gesellschaft und für den Einzelnen liegt. Sie tragen dem Umstand Rechnung, dass Bildung nicht nur aus individueller, sondern auch aus gesellschaftlicher Perspektive eine Investition darstellt.

Wenn sich der Staat im Allgemeinen und die Gebietskörperschaften auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen im Besonderen an der Finanzierung von Bildungsinvestitionen beteiligen und/oder deren Ausführung durch Regulierungen beeinflussen, ist aus ökonomischer Perspektive entscheidend, auf welcher gebietskörperschaftlichen Ebene die Bildungsinvestition ihre Erträge abwirft. Mit Hilfe der Bildungsfunktionen können Leitlinien entworfen werden, ob und in welchem Umfang interregionale Wechselwirkungen (sog. **Spillover, externe Effekte**) existieren.

Die Lernenden üben ferner selbst einen erheblichen Einfluss auf das Ergebnis der Bildungsprozesse aus. Ihre Einstellungen, Verhaltensweisen und Potenziale werden jedoch von den

wirtschaftlichen, sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Bedingungen in ihrem Umfeld geprägt. Damit unterscheiden sich nicht nur unter Umständen die **Präferenzen** der Bildungsteilnehmer hinsichtlich konkreter Bildungsangebote, sondern damit auch die **Transaktionskosten**, um diesen Präferenzen auf eine effiziente Weise zu entsprechen. Bildungsfunktionen bieten deshalb Anhaltspunkte für die Einschätzung, ob und in welchem Umfang sich die Präferenzen zwischen den Regionen unterscheiden (**Rivalität**). Darüber hinaus erlauben sie schließlich auch grundsätzliche Schlüsse für die Fragestellung, auf welcher Ebene – Bund, Bundesland oder Kommune – die Transaktionskosten bei der Bereitstellung, Finanzierung und Regulierung von Bildung voraussichtlich am geringsten sind.

Erst wenn die vier Bildungsfunktionen – Sozialisation, Erwerb von Basiskompetenzen, Erwerb von Humankapital, Allokation und Verteilung von Bildungs- und Beschäftigungschancen – effektiv und effizient erfüllt sind, kann die Rede davon sein, dass sich das Bildungswesen und die ihm zugrunde liegende föderale Ordnung durch eine hohe Qualität und eine hohe Leistungsfähigkeit auszeichnet, eine hinreichende regionale, soziale und berufliche Mobilität garantieren und letztlich die Gewähr für Chancengerechtigkeit bieten kann.

Da Bildung als kumulativer Prozess aufeinander aufbaut, bereits im Vorschulalter beginnt, in Schule, Ausbildung und Hochschule intensiviert wird und sich auch im Berufsleben fortsetzt, darf davon ausgegangen werden, dass in einem einheitlichen Kulturraum und Bundesstaat Einvernehmen darüber herrscht, dass die Bildungsfunktionen überall erfüllt werden sollten und dass deren Leitlinien auf Bundesebene gemeinsam verabredet werden.

Das Gewicht der einzelnen Bildungsfunktion unterscheidet sich auf jeder Stufe der Bildungslaufbahn. Wenn Bildung in einem spezifischen Abschnitt der Bildungslaufbahn in allen Bundesländern die für sie relevanten Funktionen erfüllt, kann aus ökonomischer Perspektive davon gesprochen werden, dass Lebensverhältnisse und Lebenschancen gleichwertig sind und die Rechts- und die Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse gewahrt bleiben.

2. Grundlegende bildungsökonomische Leitlinien für eine Reform der föderalen Ordnung im Bereich der Schulen, Hochschulen und Forschung

Entscheidungsleitendes Ziel der Föderalismusreform im Bereich Bildung und Forschung sollte der Aufbau eines ordnungspolitischen Rahmens sein, der alle Akteure in einen qualitätsfördernden Wettbewerb einbindet. Die Schaffung eines Wettbewerbsrahmens ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Die effektive und effiziente Erfüllung der Bildungsfunktionen setzt zwingend eine Beteiligung des Bundes beziehungsweise eine bundesweite Regelung bei der Gestaltung dieses Rahmens voraus.

Ausgehend von dieser Prämisse ist die grundgesetzliche Fixierung eines Kooperationsverbots von Bund und Ländern grundsätzlich abzulehnen. Es geht nicht um einen Wettbewerb zwischen Bund und Ländern oder zwischen einzelnen Bundesländern, sondern um einen Wettbewerb zwischen den Institutionen des Forschungs- und Bildungsbereiches.

Die hier zur Diskussion stehenden rechtlichen Weichenstellungen müssen deshalb so vorgenommen werden, dass Autonomie und Handlungsanreize in ein dynamisches Zusammenspiel gebracht werden. Für den Schulbereich bedeutet dies, institutionelle Handlungsspielräume mit gesetzlich fixierten Mechanismen der Qualitätssicherung zu verbinden. Für den Hochschulbereich bedeutet dies, mit der Neujustierung der gesetzlichen Grundlagen Wege zu eröffnen, die es ermöglichen, die in der Forschung bereits existierenden wettbewerblichen Strukturen zu stärken und die in der Lehre bestehenden Fehlsteuerungen zu beseitigen. Dazu sind drei Maßnahmen erforderlich:

1. Neufassung des Artikels 91b GG: „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vor-

haben **der Bildung**, der wissenschaftlichen Forschung **und Lehre** von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.“

2. Das Kooperationsverbot in Artikel 104b GG ist aufzuheben, der Satz „Satz 1 gilt nicht für Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder“ aus bildungsökonomischer Perspektive zu streichen.
3. Es ist ein Forschungsförderungsgesetz zu schaffen, das die Stellung des Bundes in der Forschungsförderung klarstellt und stärkt.

3. Ableitungen für die föderale Zuordnung der schulischen Bildung

1. Schulische Bildung soll vorrangig die Funktionen *Sozialisation* und *Erwerb von Basiskompetenzen* erfüllen und am Ende der Schullaufbahn durch die Vergabe von Zeugnissen und Abschlüssen *Bildungschancen verteilen*. Allgemein anerkannt ist, dass zwischen den Bundesländern keine Unterschiede in der Einschätzung hinsichtlich der Leitlinien für die Sozialisation von Kindern und Jugendlichen in der Schule und hinsichtlich der Basiskompetenzen, die an den Schulen erworben werden, existieren sollen (Nichttrivalität). In einem einheitlichen Kulturraum besteht vielmehr Einvernehmen über die Leitlinien, die für die Integration junger Menschen als mündige Mitglieder in die Gesellschaft gelten sollten. Es besteht auch Einvernehmen über die erforderlichen standardisierten Basiskompetenzen, die junge Menschen aufweisen sollten, um am Ende ihrer Schullaufbahn befähigt zu sein, eine berufliche Ausbildung zu absolvieren, ein Hochschulstudium zu beginnen oder unmittelbar in eine berufliche Tätigkeit einzutreten.

Derzeit fällt die bildungspolitische Verantwortung für die Erreichung dieser Ziele unter die Ägide der Bundesländer. Im Widerspruch zu diesen grundsätzlichen Einsichten führt die bestehende föderale Ordnung im Schulbereich jedoch zu negativen interregionalen Wechselwirkungen zwischen den Bundesländern untereinander beziehungsweise zwischen Bundesländern und Bund sowie Privaten (negative externe Effekte/Spillover), wie die nachstehenden Befunde belegen:

- Der Anteil der 15-jährigen Jugendlichen, denen es an den erforderlichen Basiskompetenzen mangelt (Risikogruppe), liegt nach der letzten PISA-Studie bei mehr als einem Fünftel, bei Migranten der zweiten Generation sogar bei über zwei Fünfteln, und schwankt zwischen den Bundesländern je nach Bereich (Mathematik, Lesen, Naturwissenschaften) zwischen gut 13 und 32 Prozent. Darüber hinaus zählt Deutschland zu jenen Ländern in der OECD, in denen der Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und sozio-ökonomischer Herkunft besonders stark ist. Auch hier weisen die Bundesländer deutliche Unterschiede auf. Schließlich liegen auch die durchschnittlichen Testergebnisse zwischen den Bundesländern beträchtlich auseinander. Dies gilt selbst für die Gymnasien, so dass auch eine allgemeine Basis für die Studierfähigkeit der Abiturienten nicht gewährleistet ist.
- Junge Menschen mit nicht vorhandenen Basiskompetenzen weisen nach dem Verlassen der Schule geringere Chancen auf den erfolgreichen Einstieg und Abschluss einer beruflichen Ausbildung auf. Sie unterliegen damit einem höheren Arbeitsloskeitsrisiko. Zur Sicherstellung der Bildungsfunktion *Erwerb von Basiskompetenzen* entstehen in erheblichem Umfang Kosten einer nachschulischen Qualifizierung, die jedoch überwiegend von Bund und/oder Bundesagentur sowie den Unternehmen getragen werden. Es kommt zu erheblichen fiskalischen Externalitäten.

- Die gegenwärtige Verantwortungszuweisung verletzt ferner die *Allokations- und Verteilungsfunktion*. Ist die Studierfähigkeit von Abiturienten in Frage gestellt, entstehen zusätzliche Kosten im Hochschulbereich. Entweder müssen durch aufwändige Prüfungsverfahren an den Hochschulen geeignete Bewerber herausgefiltert werden oder die Studienzeiten verlängern sich und Studiengänge werden ohne Abschluss abgebrochen. Zudem entstehen auch hier fiskalische Externalitäten: Wenn eine hochschulzugangsberechtigte Person für ein Studium das Bundesland wechselt, werden diese Mehrkosten derzeit vom Bund (teilweise) und vor allem vom aufnehmenden Bundesland getragen.
- Ausbildende Unternehmen sind gezwungen, die Ausbildungsfähigkeit von Schulabgängern zu testen, weil Abgangszeugnisse hierüber häufig nur unzureichend Auskunft geben. Ein Viertel der Bewerber um Lehrstellen weist nach Aussage der Ausbildungsbetriebe nicht die erforderliche Ausbildungsreife aus.

2. Das Prinzip der Einstimmigkeit als Entscheidungsverfahren in der KMK ist reformverzögernd und daher zu überdenken. Der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) ist es trotz der Formulierung von Regelstandards für mittlere Bildungsabschlüsse und verschiedene Jahrgangsstufen sowie der einheitlichen Prüfungsanforderungen in der Abiturprüfung bis heute nicht gelungen, verbindliche Mindeststandards mit verpflichtenden Elementen der Qualitätssicherung einzuführen, die negative interregionale Wechselwirkungen (externe Effekte/Spillover) reduzieren oder sogar beheben und der Nichtrivalität bei der Erfüllung der Bildungsfunktionen *Sozialisation* und *Erwerb von Basiskompetenzen* zwischen den Bundesländern gerecht werden.

3. Die notwendige Anschubfinanzierung von Reformen im Schulwesen ist von den Bundesländern alleine nicht zu bewerkstelligen. Darüber hinaus ist fraglich, ob angesichts der Lage der Landeshaushalte die Bundesländer imstande sind, die notwendigen Investitionen für eine Reform der vorschulischen und schulischen Bildung aus alleiniger Kraft zu tätigen. Zusätzliche Finanzhilfen des Bundes, zum Beispiel in Form des Ganztagschulprogramms, sind dann nicht effektiv und effizient, wenn dem Bund als Finanzier nicht zugleich die Kompetenz eingeräumt wird, auf die inhaltlichen Gesichtspunkte der schulischen Bildung Einfluss zu nehmen. Selbst bei Zweckbindung der Bundesmittel ist ein effektiver und effizienter Einsatz nicht garantiert, weil dieser adäquate inhaltliche Strukturveränderungen in der schulischen Bildung voraussetzt.

4. Aus ökonomischer Perspektive sind auf Bundesebene verbindliche Rahmenvorgaben in Form von Bildungsmindeststandards für die schulische Bildung erforderlich, an welche ein effektives Kontroll- und Sanktionsverfahren gekoppelt ist, wenn in den Bundesländern systematisch die Mindeststandards nicht erfüllt werden. Ein KMK-Beschluss reicht hierfür nicht aus. Die Mindeststandards sollten in einem Staatsvertrag zwischen den Bundesländern für alle verpflichtend festgeschrieben werden. Gelingt es den Bundesländern nicht, sich auf verbindliche Mindeststandards zu einigen, bleibt der derzeitige mangelhafte Status quo erhalten. Die Lebensverhältnisse sind dann aus bildungsökonomischer Perspektive nicht gleichwertig und die Rechts- und Wirtschaftseinheit gefährdet. Deshalb ist auf gesetzlicher Basis ein finanzielles Sanktionsverfahren zu implementieren, dem jene Bundesländer unterworfen werden, denen es systematisch nicht gelingt, die verbindlich vereinbarten Mindeststandards umzusetzen.

5. Die Umsetzung der bundeseinheitlichen Vorgaben sollten die Bundesländer – wie gehabt – in eigenstaatlicher Verantwortung regeln, dabei aber den Schulen weitgehende Autonomie zugestehen, um einen qualitätsfördernden Wettbewerb zwischen den Schulen zu generieren. Die verbindlichen Rahmenvorgaben bieten die Gewähr, dass dieser Wettbewerb nicht zu Lasten bildungsferner und bildungsbenachteiligter Gruppen geht. Die Mischfinanzierung von Bundesland und Kommune im Schulbereich ist aufzugeben. Die Finanzierungsverantwortung sollte vollständig an das jeweilige Bundesland übertragen werden.

4. Ableitungen für die föderale Zuordnung des Hochschulwesens

1. Im Bereich der Hochschulbildung stehen die Bildungsfunktionen *Erwerb von Humankapital* und *Allokation und Verteilung von Bildungs- und Beschäftigungschancen* im Vordergrund. Zwischen den Bundesländern existiert jedoch bei kombinierter Betrachtung von Finanzierung der Hochschulbildung einerseits und von späterer beruflicher Tätigkeit der Akademiker an ihrem jeweiligen Arbeitsort andererseits aus folgenden Gründen Rivalität:

- Die akademische Ausbildung ist mit eindeutig zurechenbaren individuellen beziehungsweise privaten Erträgen verbunden (Einkommen und Arbeitsplatzsicherheit). Für die Gesellschaft entstehen darüber hinaus durch die Hochschulbildung positive externe Effekte. Hochqualifizierte erlauben die Nutzung neuen Wissens, beschleunigen die Diffusion neuen Wissens und fördern die Generierung neuen Wissens. Die Attraktivität eines Standortes für Investitionen steigt mit der Anzahl der Akademiker in der Region.
- Aufgrund ihres Investitionscharakters erzeugt Hochschulbildung diese positiven externen Effekte erst nach Abschluss eines Studiums durch die berufliche Tätigkeit der Akademiker in Unternehmen und Forschungseinrichtungen. Dabei ist ungewiss, ob die Einsatzorte mit dem Ort der besuchten Hochschule zusammenfallen oder zumindest in dem gleichen Bundesland liegen.
- Ein Bundesland, das die Hochschulausbildung größtenteils finanziert, ist zum Zeitpunkt der Bildungsinvestition darüber im Unklaren, ob sich diese Bildungsinvestition in derselben Region niederschlägt und damit aus regionalpolitischer Sicht rechnet.

2. Zwischen den Bundesländern existieren negative interregionale Wechselwirkungen (externe Effekte/Spillover), die durch die gegenwärtige Form der Hochschulfinanzierung nicht behoben werden: Zwar ist zum einen die räumliche Mobilität von Hochschulabsolventen aus ökonomischer Perspektive grundsätzlich erwünscht und durch Artikel 11 im Grundgesetz verfassungsrechtlich verankert. Wenn jedoch Hochschulabsolventen für eine berufliche Tätigkeit in ein anderes Bundesland abwandern, entsteht im Bundesland, an dessen Hochschulen die Studierenden ausgebildet worden sind, ein Braindrain. Zum anderen wird das negativ betroffene Bundesland nicht für die angefallenen Hochschulausgaben von dem Bundesland entschädigt, in dem sich der Akademiker **nach** seinem Studium aufhält und der Nutzen der Hochschulausbildung realisiert wird.

3. Damit die Hochschulbildung ihren Nutzen für den Einzelnen und die Gesellschaft erbringt, sind für eine Reform der föderalen Ordnung im Hochschulbereich folgende Leitlinien zu beachten:

(1) **Die Föderalismusreform sollte für einen Einstieg in eine grundsätzliche Neustrukturierung der Hochschulfinanzierung genutzt werden.** Bei der Gestaltung der aus ökonomischer Sicht zwingend notwendigen Neugestaltung der Rolle des Bundes bietet sich die Chance, die für die Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulsystems gravierenden Strukturdefi-

zite einer mangelnden Nachfrageorientierung sowie fehlender privater Eigenbeiträge zu beheben.

Die in der Föderalismusreform angelegte Beendigung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und die Verlagerung der Finanzierungsverantwortung in die alleinige Hand der Bundesländer und insbesondere der Wegfall der Zweckbindung der Kompensationsleistungen ab 2013 gehen aus ökonomischer Perspektive in die völlig falsche Richtung und gefährden die Wachstumsperspektiven für ganz Deutschland. Es ist unrealistisch, davon auszugehen, dass angesichts der Haushaltslage in den Bundesländern die Kompensationsmittel in die Hochschulbildung übergehen, zumal bereits ab 2007 die Bundesländer de facto eigene Mittel durch die zweckgebundene Kompensationsleistung substituieren können.

Eine finanzielle Beteiligung des Bundes an der Hochschulbildung ist zwingend erforderlich, um den negativen externen Effekt in Form eines Braindrains zu kompensieren. Nur sie erhält weiterhin den Anreiz für ein Bundesland, Hochschulbildung in ausreichendem Umfang bereitzustellen und zu finanzieren. Andernfalls ist eine Steigerung der Akademikerquote illusorisch. Diese ist jedoch für eine positive Wirtschaftsentwicklung in der Zukunft erforderlich.

Es ist aus bildungsökonomischer Sicht auch jetzt schon nicht nachvollziehbar, warum die Bundesbeteiligung durch eine Beteiligung am Hochschulbau erfolgt. In ihrer bisherigen Form hat die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zu Ineffizienzen und Mitnahmeeffekten geführt und weder die unterschiedliche Auslastung in der Lehre noch die unterschiedliche Ausstattungsqualität in der Forschungsinfrastruktur behoben. Überdies ließ die bisherige Mischfinanzierung jegliche Impulse für eine Steigerung des Wettbewerbs im Hochschulsystem vermissen.

(2) An einer neu zu gestaltenden Gemeinschaftsaufgabe ‚Hochschule‘ sollte sich der Bund deshalb durch die Bereitstellung von Stipendien und Darlehen sowie durch einen Eigenbeitrag im Rahmen eines neu aufzubauenden länderübergreifenden Studiengutscheinfonds beteiligen. Die Grundfinanzierung der Hochschulen sollte mit Blick auf die anfallenden regionalen Effekte bei den Ländern bleiben. Im Einzelnen ergeben sich die folgenden Strukturkomponenten:

Grundfinanzierung durch die Länder: Hochschulen haben durch Personal- und Wissenstransfer sowie durch eine allgemeine Nachfragestimulierung erhebliche Effekte für die Entwicklung der jeweiligen Region. Die Grundfinanzierung der Hochschulen sollte daher aus ökonomischer Sicht weiterhin in der Verantwortung der Länder liegen. Allerdings sollte die bisherige angebotsorientierte ex-ante-Finanzierung mit einer leistungs- und nachfrageorientierte ex-post-Finanzierung kombiniert werden. Vorgeschlagen wird ein zweistufiger Aufbau mit folgenden Elementen:

- Belastungsorientierte Grundfinanzierung zur Gewährleistung einer institutionellen Kontinuität und eines verfassungsgemäß erforderlichen Mindestangebots an Studienplätzen auf der Grundlage von Zielvereinbarungen über den Umfang von zu erbringenden Leistungen in Forschung und Lehre,
- indikatorgestützte, leistungsorientierte Komponente, mit der Leistungen honoriert werden, die über den in Zielvereinbarungen festgeschriebenen Umfang hinausgehen, in der angewandten Forschung beispielsweise durch Zuschlag auf eingeworbene Drittmittel,

Die Entscheidung über den Bau von Hochschulen sollten mit Ausnahme der für die Grundlagenforschung relevanten Großbauten die Länder in alleiniger Verantwortung treffen. Ein wirksamer Anreiz für Investitionen wird sich einstellen, wenn ein spürbarer Mittelzufluss durch die Attrahierung von Studienbewerbern erreicht werden kann.

Länderübergreifender Studiengutscheinfonds mit Bundesbeteiligung: Das Prinzip „Geld folgt Studierenden“ ist in der hochschulpolitischen Literatur bereits ausführlich diskutiert worden. Kernelement der Überlegungen ist das Zusammenführen von Landes- und Bundesmitteln in einem bundesweiten Finanzierungsfonds. Aus diesem Fonds erhalten Studienberechtigte semesterweise einen Gutschein, den sie an einer Hochschule ihrer Wahl einlösen können.

Um spürbare Effekte zu erzielen, sollte das Volumen des Fonds etwa dreißig Prozent der bisherigen Aufwendungen für die Hochschullehre umfassen. Der einzelne Länderbeitrag kann sich nach dem in der gemeinsamen Forschungsfinanzierung üblichen Königssteiner Schlüssel richten. Ein erster Finanzierungsbeitrag für den Fonds sollte in den Kompensationszahlungen des Bundes für den Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau bestehen. Der weitere Bundesbeitrag könnte sich an der Anzahl der ausländischen Staatsangehörigen unter den Studierenden orientieren. Um der in der Verfassung verankerten Verpflichtung zur Bereitstellung eines gesamtstaatlichen Mindestangebots an Studienplätzen gerecht zu werden, sollte es möglich sein, dass der Bund in einer außergewöhnlichen Bedarfssituation, wie sie durch die prognostizierte Erhöhung der Studierendenzahlen zu erwarten ist, einen Sonderzuschuss gewährt. Bund und Ländern sollte außerdem die Möglichkeit unbenommen sein, den Wissenschaftsrat zu beauftragen, seine in der Rahmenplanung erworbene Kompetenz für eine Supervision der Bereitstellung eines gesamtstaatlichen Mindeststudienangebotes zu beauftragen.

Neben der Schaffung eines Investitionsanreizes für die Länder könnte ein bundesweit nachfrageorientiertes Finanzierungssystem helfen, angemessen auf die zu erwartenden demografisch bedingten Ungleichgewichte in der Studiennachfrage zwischen den einzelnen Bundesländern zu reagieren. Um eine rechtliche Grundlage für ein koordiniertes Vorgehen von Bund und Ländern zu schaffen, sollte der neu zu fassende Artikel 91b die Möglichkeit beinhalten, auf Grund von Vereinbarungen bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung **und Lehre** zusammenzuwirken.

Sozialverträgliche Refinanzierung von Studiengebühren durch den Bund: Eine zweite entscheidende Komponente zur Verstärkung der Nachfragorientierung in einem neuen Finanzierungssystem sind Studiengebühren. Sie sind darüber hinaus auch der Schlüssel, um die in Ländern mit vergleichbarer Wirtschaftskraft üblichen Aufwendungen pro Studierenden zu erreichen. Der internationale Usus und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland lassen es unwahrscheinlich erscheinen, dass die Studienbeiträge auf dem relativ geringen Niveau von 1.000 Euro p.a. verharren werden. Umso dringlicher ist es, bestehende Strukturdefizite in den Refinanzierungsmöglichkeiten abzubauen.

Für einen bundesweiten Wettbewerb der Hochschulen um Studierende ist es notwendig, länderübergreifend gleiche Refinanzierungsbedingungen zu haben. Außerdem ließen sich die im internationalen Vergleich ungünstigen Zinssätze der Länderangebote durch die in einem gesamtstaatlichen Angebot möglichen Mengenvorteilen und durch den internen Risikoausgleich verringern. Aus diesen Überlegungen heraus sind Studienfinanzierungssysteme weltweit auf gesamtstaatlicher Ebene angesiedelt. Anders als in den gegenwärtigen Länderpraktiken ist weltweit eine Übernahme der Ausfallgarantie durch den Staat üblich, um zu vermeiden, dass die Hochschulen Bewerber mit hohem Kreditrisiko benachteiligen. Der Bund sollte daher seine weiterhin durch Artikel 74 Abs. 1 Nr. 13 bestehende Kompetenz in der Studienfinanzierung nutzen, um die bundesweite Mobilität und den bundesweiten Wettbewerb zwischen den Hochschulen durch Darlehen und Stipendien abzusichern.

Insgesamt betrachtet würde ein derart nachfrageorientiertes Hochschulsystem den qualitätsfördernden Wettbewerb zwischen den Hochschulen erheblich intensivieren und ein Gegengewicht zum institutionell und individuell starken Anreiz für ein überwiegendes Engagement in der Forschung herstellen. Für die Hochschulen läge darin eine Chance, den oft durch fiskalische Zwangslagen motivierten Strukturkonzepten der Landesbehörden eigene Profilstra-

tegien entgegenzusetzen, indem sie durch attraktive Studienbedingungen die mit dem Land auszuhandelnden Sockelbeiträge durch eigene Einnahmen aus dem Studiengutscheinfonds und aus Studiengebühren substantiell aufstocken können.

(3) Einheitliche Hochschulzugangs- und Hochschulabschlüsseregelung sind die Voraussetzung für die Realisierung positiver externer Effekte. Eine bundesweit einheitliche Hochschulzugangsberechtigung als notwendige, nicht zwangsläufig hinreichende Bedingung zur Aufnahme eines Hochschulstudiums ermöglicht die bundesweite Mobilität von Studierenden und beugt der Diskriminierung von Gebietsfremden vor. Die Einheitlichkeit der Hochschulabschlüsse trägt maßgeblich zur Realisierung positiver externer Effekte durch die Hochschulbildung bei, weil sie die räumliche und berufliche Mobilität von Hochschulabsolventen steigert. Außerdem bildet die Einheitlichkeit der Hochschulzugangsberechtigung die Voraussetzung für ein wettbewerbliches, nachfragegesteuertes System in der Hochschullehre.

Die Föderalismusreform erhöht hingegen für ein Bundesland den Anreiz, gebietsfremde Hochschulzugangsberechtigte zu diskriminieren, um die eigenen Ausgaben für die Hochschulfinanzierung zu begrenzen. Ländereigene Sonderregelungen würden die Vollendung der Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge sowie die Realisierung eines europäischen Leistungspunktesystems (ECTS) gefährden. Ebenfalls in Frage gestellt wären die gegenwärtigen Bemühungen, den Hochschulzugang für Absolventen des Berufsbildungswesens einheitlich zu regeln, um potenziellen Diskriminierungen dieser Personengruppe entgegenzuwirken.

Alles in allem birgt die Abweichungsgesetzgebung bei Hochschulzulassung und Hochschulabschlüssen die Gefahr, die *Allokations- und Verteilungsfunktion von Bildungs- und Beschäftigungschancen* zu verletzen. Daher ist das in Art. 72 Abs. 3 neu GG-E vorgesehene Abweichungsrecht der Länder beim Hochschulzugang und bei den Hochschulabschlüssen abzulehnen.

(4) Die Autonomie der Hochschulen ist zu stärken. Um im Wettbewerb um geistige und materielle Ressourcen handlungsfähig zu sein, benötigen die Hochschulen Autonomie. Nach dem Wegfall der Rahmenkompetenz des Bundes (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG) sollten die Länder die neu gewonnenen Freiräume nutzen, den Hochschulen weitgehende Autonomie in den Bereichen Rechtsform, Diensttherreneigenschaft, Vermögenshoheit und Auswahl der Studierenden zu gewähren.

Erhalten die Hochschulen Diensttherreneigenschaft, sollten sie auch über Vergütung entscheiden. Eine bundeseinheitlich geregelte Besoldung (Art. 74a GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 27) ist daher nicht notwendig. Dies soll nicht ausschließen, dass sich die Länder zur Sicherung von Mobilität und zur Vermeidung von Transaktionskosten auf einen bundesweit geltenden, mit flexiblen Öffnungsklauseln versehenen Wissenschaftsvertrag einigen können.

Die Juniorprofessur kann, sofern sie in eine langfristige Personalplanung integriert wird, von den Hochschulen als ein Anreiz im Wettbewerb um Nachwuchswissenschaftler genutzt werden. Eine bundeseinheitliche gesetzliche Absicherung der Juniorprofessur ist daher aus unserer Sicht nicht notwendig. Im Übrigen sollten autonome Hochschulen Lehr- und Forschungsdeputate frei aushandeln können, um ihre personellen Ressourcen in Abstimmung mit ihrem Profil und ihrer Strategie einsetzen zu können.

5. Ableitungen für die föderale Zuordnung der Forschung

1. Durch Forschung an Hochschulen und Forschungseinrichtungen entstehen positive externe Effekte. Der Nutzen von Grundlagenforschung ist nur schwer quantifizierbar. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass dieser Nutzen auch nicht räumlich begrenzt ist. In der Grundlagenforschung existieren deshalb positive interregionale Spillover. Sie sollte demzufolge aus ökonomischer Perspektive aus Mitteln des Bundes finanziert werden.

2. Grundsätzlich ist auch eine Trennung zwischen Grundlagen- und Anwendungsforschung schwierig. Letztere weist jedoch häufig einen regionalen Bezug auf. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Forschungsvorhaben im Verbund mit regionalen Kooperationspartnern in Wirtschaft oder der öffentlichen Hand erfolgen oder sich an die Bedürfnisse regional konzentrierter Wirtschaftssektoren orientieren (Cluster). In der Anwendungsforschung existieren dann keine positiven interregionalen Spillover. Die Forschungsmittel sollten deshalb von den Bundesländern zur Verfügung gestellt werden. Die Mittelvergabe kann von den Bundesländern in Eigenregie gestaltet werden.

3. Anwendungs- und Grundlagenforschung bedürfen beide einer projektunabhängigen Sockelfinanzierung. Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, die sich primär auf Forschungsvorhaben mit einem hohen regionalen Bezug konzentrieren, sind alleine durch die Bundesländer zu finanzieren. Institute, deren Forschung keinen räumlich eingeschränkten Bezug aufweist und die daher eher Grundlagenforschung betreiben, sollten hingegen allein aus Bundesmitteln grundfinanziert werden. Welche Einrichtungen welcher Gruppe zugehörig sind, sollte durch ein adäquates Entscheidungsgremium und -verfahren anhand der bisherigen Forschungsvorhaben entschieden werden.

4. Um die aus ökonomischer Sicht erforderliche Förderung der Grundlagenforschung durch den Bund nicht nur für die außeruniversitären Forschungseinrichtungen, sondern auch für die Hochschulen zweifelsfrei juristisch abzusichern, ist ein eigens auf der Basis des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG zu schaffendes Forschungsförderungsgesetz sinnvoll. Als wettbewerbsfördernde Finanzierungswege haben sich die Vergabeverfahren der Deutschen Forschungsgemeinschaft sowie die von DFG und Wissenschaftsrat getragene Exzellenzinitiative erwiesen. Sie stärken die Selbstorganisationskräfte und den qualitätsbildenden Reputationswettbewerb in der Grundlagenforschung. Ihr Anteil an der Gesamtförderung der Hochschulforschung sollte künftig deutlich höher liegen.

Durch ein Forschungsförderungsgesetz sollte es möglich sein, dass der Bund sein Engagement in diesen Förderkonzepten und Einrichtungen weiter ausbaut, indem er gegebenenfalls einen deutlichen stärkeren Finanzierungsanteil als die Länder übernimmt oder vergleichbare Initiativen auch eigenständig finanziert. Auch sollte durch das Gesetz zweifelsfrei klar gestellt sein, dass sich der Bund auch an der Finanzierung von Hochschulbauten beteiligen kann, die neben der Forschung auch der Lehre dienen.

Ferner sollte ein Forschungsförderungsgesetz die wettbewerbliche Mittelvergabe im Rahmen der Projektforschung des Bundes stärken. Dabei sollten mehr als zuvor Projekte auf den Weg gebracht werden, um die Forschung in außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Hochschulen stärker zu vernetzen. Bei der Auswahl der Forschungsvorhaben muss darauf geachtet werden, dass ein überregionaler Bezug der wissenschaftlichen Ergebnisse vorhanden ist. Hierfür ist auf Bundesebene ein entsprechendes adäquates Entscheidungsgremium und -verfahren zu implementieren.