

**Demographische Entwicklung
und Hochschulen –
Pilotprojekt Sachsen**

**Bestandsaufnahme und politische
Empfehlungen**

Christian Berthold
Yorck Hener
Thimo von Stuckrad



**Demographische Entwicklung
und Hochschulen –
Pilotprojekt Sachsen**

**Bestandsaufnahme und politische
Empfehlungen**

Christian Berthold
Yorck Hener
Thimo von Stuckrad

***Arbeitspapier Nr. 104
März 2008***

CHE Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH
Verler Str. 6
D-33332 Gütersloh

Telefon: (05241) 97 61 0
Telefax: (05241) 9761 40
E-Mail: info@che.de
Internet: www.che.de

ISSN 1862-7188
ISBN 978-3-939589-70-9

Inhalt

1. Hintergrund und Anlass	2
2. Ausgewählte demographische Befunde zum sächsischen Hochschulsystem	5
2.1. Studienanfänger	7
2.2 Demographischer Vektor	16
2.3 Hochschulpakt	17
2.4 Akademikerquote	18
2.5 Zugangsbeschränkungen	20
2.6 Zusammenfassung	21
3. Einfluss des Humankapitals auf das Wirtschaftswachstum	23
3.1 Innerdeutscher Vergleich	23
3.2 Internationaler Wettbewerb	27
3.3 Fazit	30
4. Fachkräftebedarf	33
5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	39
5.1 Investition in Humankapital	39
Steigerung und Verbesserung des Humankapitals	39
Orientierung am Fachkräftebedarf	41
5.2 Bildungspotenziale ausschöpfen	43
Menschen mit Migrationshintergrund stärker in die höhere Bildung integrieren	43
Bildungsferne Schichten	44
Frauen stärker integrieren	45
Übergangsquote steigern	47
Abwanderung reduzieren	48
5.3. Attraktivität erhöhen	50
Studierendenmarketing westdeutsche Flächenländer	50
Ausländer	51
Akademiker attrahieren	51
5.4. Hochschulstrukturen verbessern	53
Familie und Hochschule	53
Lebenslanges Lernen in die Hochschulen integrieren	53
Weiterbildung stärken	55
Den Fachkräftemangel auffangen	57
Studium effizienter gestalten	58
Das wissenschaftlich-ökonomische Umfeld der Hochschulen stärken (Enhanced Periphery)	59
Qualität	61
6. Ansatzpunkte für eine demographieaffine Hochschulsteuerung im Freistaat Sachsen	62
6.1 Leistungen und Steuerung	62
6.2 Weiterentwicklung der Instrumente der Hochschulsteuerung	64

1. Hintergrund und Anlass

Die demographische Entwicklung in Sachsen und deren ökonomische und soziale Folgen sind gut beschrieben und Gegenstand weiterführender Forschung. Der Freistaat hat sich in einer Reihe von Untersuchungen seit Jahren intensiv mit dieser Herausforderung auseinandergesetzt. Eine Expertenkommission hat dem Land im November 2006 einen umfassenden Empfehlungsbericht übergeben, in dem zu allen wichtigen Politikfeldern fundierte Empfehlungen gemacht wurden.¹ Die sächsische Staatsregierung begreift die Herausforderungen durch den demographischen Wandel als politische Querschnittsaufgabe, für die ein politikfeld- wie ressortübergreifendes Zielsystem zur Gestaltung demographischer Entwicklungen erforderlich ist. CHE Consult untersucht in dem vorliegenden Papier strategische Handlungsansätze im Hinblick auf das Hochschulsystem des Freistaats Sachsen und konkretisiert diese in Form von ressortübergreifenden Empfehlungen. Dabei wird freilich nicht unberücksichtigt bleiben dürfen, dass aus Sicht anderer Teilsysteme andere, möglicherweise konfliktierende kurz- und mittelfristige Handlungsansätze geboten sind. Dennoch folgt dieses Papier der Grundthese, dass es auf lange Sicht keine aussichtsreichere Investition geben kann als die Stärkung eines effektiven und effizient arbeitenden Hochschulsystems.

Zu den fiskalpolitischen Rahmenbedingungen der sächsischen Politik zählt die ehrgeizige Maxime, die öffentlichen Ausgaben an die – in vielfältiger Weise auch vom demographischen Wandel beeinflusste² – Entwicklung des Finanzrahmens anzupassen. Sachsen möchte bereits 2008 (als überhaupt zweites Land der Bundesrepublik) ohne zusätzliche Schulden auskommen und einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Das ist, anders als in Bayern, durch die ungünstigen Bedingungen strukturell sinkender Einnahmen erschwert und erfordert erhebliche Anstrengungen und Einschnitte in allen Politikbereichen, insbesondere eine Reduktion der Personalstellen. Grundsätzlich sind es drei Herausforderungen, denen sich das Land in seiner Finanzplanung stellen muss:

- Der Abschmelzung der Osttransfers (Sonderbedarfsergänzungszuweisungen etc.) bis 2020,

¹ Siehe hierzu: Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.), Empfehlungen zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen – Expertenkommission „Demografischer Wandel Sachsen“, Dresden 2006.

² Siehe hierzu Helmut Seitz: Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Finanzsituation des Freistaats Sachsen und seiner Kommunen, in: Georg Milbradt, Johannes Meier (Hrsg.), Die demographische Herausforderung – Sachsens Zukunft gestalten, Gütersloh 2004, S. 20 – 43, sowie ausführlicher Helmut Seitz, Demografischer Wandel in Sachsen. Teilprojekt: Analysen der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen. Endbericht, Dresden 2004; siehe auch: Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2006 bis 2010. Beschluss der Sächsischen Staatsregierung vom 11. Juli 2006.

- der Anpassung der öffentlichen Ausgaben pro Kopf an das Niveau der finanzschwachen westlichen Flächenländer (Konsolidierungsbedarf),
- die systematische Einbeziehung der Folgen demographischer Veränderungen.³

In dem hier vorliegenden Strategiepapier geht es darüber hinaus gezielt um die Konsequenzen des demographischen Wandels für das sächsische Hochschulsystem. Dabei werden auch die Wechselbeziehungen zu anderen gesellschaftlichen Bereichen zu erörtern sein. Denn etliche der notwendigen politischen Konsequenzen, mit denen die Herausforderungen bewältigt werden könnten, erfordern auch politische Eingriffe in anderen Teilsystemen und Ressorts.

- Das Papier wird daher zunächst einige der wichtigsten demographischen Befunde mit Bezug auf ihre Konsequenzen für das Hochschulsystem rekapitulieren. Dabei gilt es auch, die Situation Sachsens in den gesamtdeutschen – und am Rande auch internationalen – Kontext einzuordnen, denn Hochschulpolitik muss in hohem Maße die Wechselbeziehungen mit anderen Ländern beachten, in denen etwa die Schulzeit verkürzt wird oder in die junge Menschen abwandern. Auch die Internationalität und Internationalisierung eines Hochschulsystems ist in Zeiten demographischen Wandels kein Selbstzweck, sondern kann in Lösungen und neue Strategien einbezogen werden.
- Vor dem Hintergrund dieser Situationsanalysen werden zwei übergreifende Zielsetzungen der sächsischen Hochschulpolitik bis etwa 2020 substantiiert und entworfen. Dafür werden zunächst zwei Einzelfragen ausführlicher erörtert, die für die Rolle des Hochschulsystems und die Hochschulpolitik im demographischen Wandel besondere Bedeutung haben – die Frage nach dem Zusammenwirken von demographischem Wandel, Humankapital und Wirtschaftswachstum und die Frage nach dem Fachkräftebedarf.
- Im Folgenden werden dann die definierten übergeordneten Ziele in Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das Bildungssystem insgesamt konkretisiert. Dabei werden auch Politikbereiche und Ressorts berührt, die keine Zuständigkeit für die Hochschulen im engeren Sinne besitzen. Zu beachten ist hier, dass das Land Sachsen die Herausforderungen des demographischen Wandels als eine Querschnittsaufgabe versteht und die Federführung daher in der Staatskanzlei angesiedelt hat. Dies erleichtert die notwendige Einbettung der Ressortperspektiven in einen übergreifenden, bildungsbezogenen Ansatz, schließt aber mit anderen Politikfeldern u. U. konfligie-

³ Ebd.

rende Handlungsansätze nicht aus. Natürlich ist es nicht allein das Bildungssystem, das unter Bedingungen demographischer Veränderungen neue Herausforderungen aufscheinen lässt. Aber es ist das Bildungssystem, das aus investiver Sicht das stärkste Potenzial hat, die Herausforderungen in anderen gesellschaftlichen Teilsystemen planvoll zu gestalten.

- Im Anhang an den bildungspolitischen Empfehlungskatalog werden dessen Zielsetzungen auf die Steuerungsebene der Hochschulen heruntergebrochen und in ein Parametersystem für eine demographieaffine Hochschulsteuerung übersetzt. Dieser Schritt soll Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des Hochschulsteuerungssystems im Freistaat Sachsen herausarbeiten und richtet sich im Sinne eines strategischen Bezugsrahmens speziell an das Wissenschaftsressort.

2. Ausgewählte demographische Befunde zum sächsischen Hochschulsystem

Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf das sächsische Hochschulsystem sind vielfältig und gravierend. Ist der demographische Wandel in Deutschland insgesamt von drei übergreifenden Trends geprägt, so kommen in Sachsen wie in allen neuen Ländern einige Sonderbedingungen hinzu. Für Deutschland insgesamt gilt, dass die Alterung der Bevölkerung nicht zu einer Zunahme der Bevölkerungszahl führt, weil die Geburtenrate – einem langfristigen und für industrialisierte Gesellschaften typischen Trend folgend – inzwischen so stark abgenommen hat, dass die Bevölkerungszahl insgesamt schrumpft⁴. Hinzu kommt, dass die Bevölkerung heterogener wird. Damit ist zum einen die tiefgreifende Verschiebung der Altersstruktur der Gesamtbevölkerung, zum anderen das ansteigende relative Gewicht von Deutschen mit Migrationshintergrund gemeint⁵. Dies wiederum hängt nicht so sehr mit einer konstanten Zuwanderung, sondern eher mit der bei Menschen mit Migrationshintergrund deutlich höheren Geburtenrate zusammen.

Dieser beschriebene gesamtdeutsche Befund trifft in Sachsen vorrangig im ersten Punkt zu, die beiden anderen Punkte fallen kaum ins Gewicht, weil hier der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund unterproportional groß ist.⁶ Da die Geburtenrate aber auch je nach sozioökonomischen Hintergründen divergiert und diese Hintergründe auch maßgeblich das Bildungsverhalten beeinflussen, wird die zunehmende Heterogenität in der Bevölkerungsstruktur in Zukunft stärker in den Blick genommen werden müssen. Für Sachsen ergibt sich insgesamt aktuell eine Bevölkerungsprognose, die eine Reduktion der Gesamtbevölkerung zwischen 2005 und 2020 je nach Variante von 6% bis 9,3% annimmt, so dass statt 4,3 Mio. (2005) im Jahr 2020 nur noch 3,9 bis 4 Mio. Menschen in Sachsen leben dürften.⁷ Dabei hat die sächsische Bevölkerung infolge des dramatischen Geburtenrückgangs von etwa 70% seit 1986 binnen drei Jahren und dann vor allem mit der Wende und durch die innerdeutsche Wanderung zuungunsten der neuen Länder zwischen 1990 und 2002 bereits um 8,9% ab-

⁴ Statistisches Bundesamt: 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Annahmen und Ergebnisse, Wiesbaden 2006.

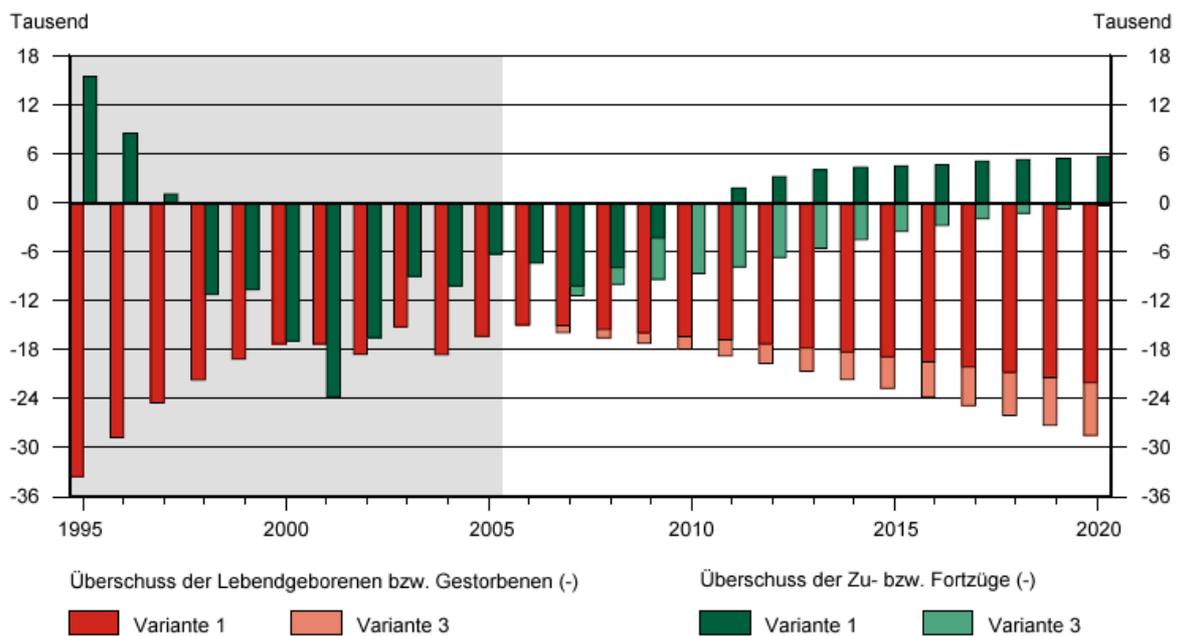
⁵ Mit Blick auf die Konsequenzen für den Hochschulbereich: Michael Weegen, Studiennachfrage zwischen verordneter Freiheit und wachsender Beliebigkeit, in: Hochschulwesen HSW, 02/2007, S. 58 – 62.

⁶ Siehe etwa Marcus Dittrich, Beate Grundig, Gunther Markwardt, Carsten Pohl, Heinz Schmalholz, Marcel Thum: Der Sächsische Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund demographischer Veränderungen, in: Georg Milbradt, Johannes Meier (Hg), Die demographische Herausforderung – Sachsens Zukunft gestalten, Gütersloh 2004, S. 121 – 140, hier S. 128 f. Demographiemonitor, Bd. 1 Indikatorenkatalog des demographischen Wandels, Hrsg. Bertelsmann Stiftung.

⁷ Statistisches Landesamt Sachsen, 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020, Kamenz 2007.

genommen. Neuere Untersuchungen zeigen zwar, dass die Wanderungsverluste der ostdeutschen Länder insgesamt und vor allem des Freistaats Sachsen kontinuierlich zurückgehen. Jedoch insbesondere höher und hoch qualifizierte junge Menschen mit Hochschulabschluss verlassen die ostdeutschen Länder und Sachsen weiterhin überdurchschnittlich stark.⁸

Abbildung 1: Komponenten der Bevölkerungsentwicklung (Varianten 1, 3) im Freistaat Sachsen, 1995 bis 2020.



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen 2007.

Dabei ist in diesem Kontext nicht so sehr der Wanderungssaldo insgesamt von Belang, sondern viel eher die relativ hohe Abwanderung junger Menschen, zumal erstens derjenigen mit Hochschulzugangsberechtigung und zweitens junger Frauen.⁹ Das verweist im Übrigen noch auf einen anderen extrem wichtigen demographischen Aspekt bei der Zusammensetzung

⁸ Minks, K.-H./ Fabian, G. 2007, Sonderauswertung aus der HIS Absolventenbefragung 2006/07: Erwerbsmobilität von Hochschulabsolventen; Vortrag am 12.12.2007 im Rahmen „Dresdner Vorträge zur Wirtschaftspolitik“ des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung Dresden in Dresden

⁹ Ein wesentlicher Anteil der Hochschulzugangsberechtigungen (Allgemeine Hochschulreife und Fachhochschulreife) wird in der Altersgruppe der 18- bis unter-25-Jährigen erworben. Gerade in dieser Altersgruppe verzeichnete der Freistaat Sachsen im Jahr 2005 die proportional zur Bevölkerungszahl größte Abwanderung. Je 1.000 Einwohner verlor Sachsen im Jahr 2005 saldiert 5,1 Personen in der relevanten Altersgruppe durch Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands. Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Wanderungen, Fachserie 1 Reihe 1.2; Wiesbaden 2007, Tabelle 1.5. Diese Datenquelle ist indes lediglich als erstes Indiz für den Wanderungsverlust junger Studienberechtigter zu verstehen. Eine belastbare Datengrundlage und präzisere Analyse bleibt vorläufig noch ein Desiderat. Vgl. Kultusministerkonferenz, Die Mobilität der Studienanfänger und Studierenden in Deutschland von 1980 bis 2005, Bonn 2007, Tabelle C.1.14, S. 32*.

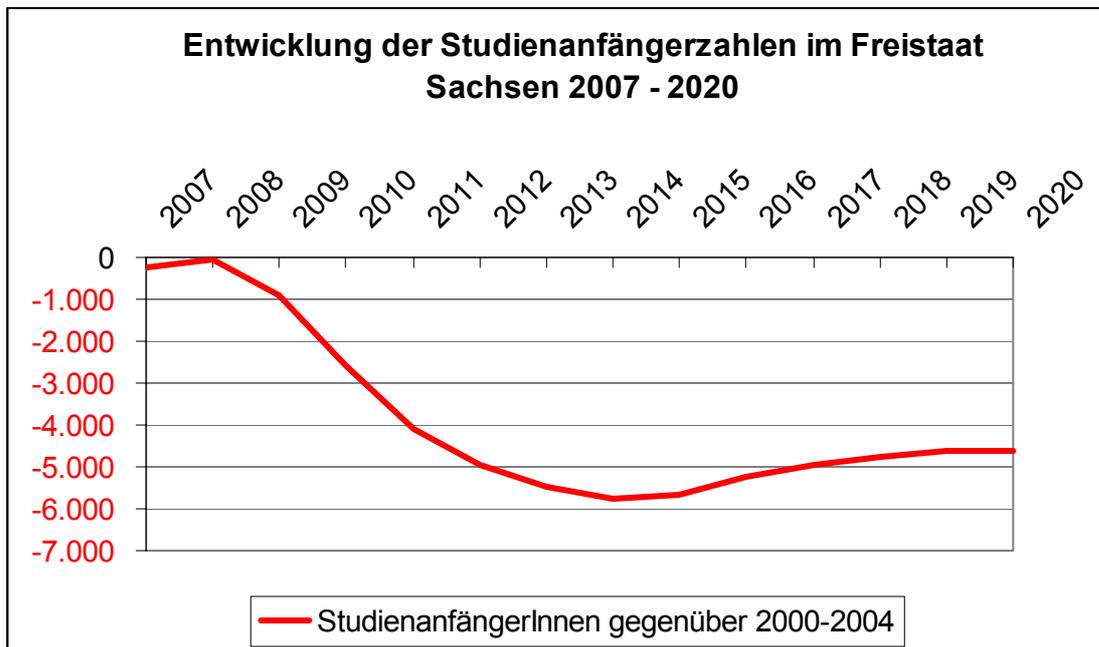
der Bevölkerung, nämlich eine erhebliche Abnahme der jungen Menschen und eine Zunahme der Alten. Von 1995 bis 2020 dürfte der Altersdurchschnitt von 41,2 auf etwa 49 Jahre angewachsen sein.

2.1. Studienanfänger

Diese Veränderungen haben natürlich Auswirkungen auf die Entwicklung der Grundgesamtheit potenzieller Studienbewerber. Nach Abschätzungen des CHE wird das Ausbildungsangebot der landeseigenen Hochschulen in Sachsen ab 2008 mit einer konstant geringeren Nachfrage konfrontiert sein als zuvor. Das Tal wird im Jahr 2014 erreicht, wenn ca. 5.800 Studienanfänger weniger (gegenüber dem Durchschnittswert der Jahre 2000 bis 2004) an die Hochschulen gelangen dürften. Dies ist (gegenüber dem als Basis angenommenen Durchschnittswert der Jahre 2000 bis 2004) ein Rückgang von - 36%.¹⁰ Ebenso sichtbar wird das Ausmaß der Entwicklung bei einem Blick auf die Differenz der Studierendenzahlen im Land. In Sachsen werden dies nach einer Simulationsrechnung im Jahr 2017 insgesamt ca. 29.000 Studierende weniger als 2004 sein.

¹⁰ Die Prognose der Studienanfänger- und Studierendenentwicklung wurde vom CHE auf Basis der Zahlen der Kultusministerkonferenz (von 2007) ermittelt. Für die Berechnung wurde sowohl die landesspezifische Übergangsquote zwischen Schule und Hochschule als auch die Mobilität zwischen den Bundesländern fortgeschrieben. Ebenso wurde die landesspezifische verzögerte Studienaufnahme, z. B. aufgrund einer vorangehenden Berufsausbildung, einem Freiwilligen Sozialen Jahr oder dem Wehr(ersatz)dienst berücksichtigt. Gegenüber älteren Studienberechtigtenprognosen der KMK (2005) konnte auch für den Freistaat Sachsen ein deutlich gesteigener Übergang in die Sekundarstufe II verzeichnet werden, der in die Fortschreibung der Studienberechtigtenzahlen integriert wurde, so dass die Studienanfängerprognosen deutlich günstiger ausfallen als in vorhergehenden Untersuchungen. Vgl. Gösta Gabriel und Thimo von Stuckrad: Die Zukunft vor den Toren – Aktualisierte Berechnungen der Studienanfängerzahlen bis 2020, Gütersloh 2007.

Abbildung 2: Entwicklung der Studienanfängerzahlen im Freistaat Sachsen 2007 bis 2020



Quelle: Eigene Berechnungen.

Mit Blick auf die Wanderungsbewegungen der Studienanfänger ist auffällig, dass Sachsen nur über einen im Bundesvergleich durchschnittlichen Anteil von StudienanfängerInnen verfügt, der auch im Freistaat die Studienberechtigung erworben hat (*Sesshaftigkeitsquote*). Mit anderen Worten nahmen im Jahr 2005 etwa 66,5% der Studienanfänger, die ihre Studienberechtigung in Sachsen erworben haben, auch dort ein Studium auf. Überproportional starke Zielländer sächsischer Studienberechtigter sind Thüringen (6,1%), Bayern (5,7%) und Sachsen-Anhalt (5,1%). Tabelle 1 zeigt die länderspezifische Verteilung der Studienanfänger nach dem Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung, d.h. die Zielländer aller Hochschulzugangsberechtigten, die im Studienjahr 2005 im 1. Hochschulsemester an einer deutschen Hochschule immatrikuliert waren (und damit den Studienanfängerexport). Man kann erkennen, dass Sachsen den höchsten Wert der Sesshaftigkeit unter den neuen Ländern aufweist. Dies bedeutet einerseits, dass im Land noch Potenziale bei den Studienberechtigten zu finden sein können, die im eigenen Land studieren könnten, gemessen bspw. an den Anteilen von Bayern (82,2%). Andererseits ist es auch ein Zeichen für die Attraktivität des länderübergreifenden Studienangebots, wohl insbesondere in den Regionen um Westsachsen (Universität Halle/Saale, Universität Jena).

Tabelle 1: Deutsche Studienanfänger nach Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung im Jahr 2005 (in %), Hochschulen insgesamt¹¹ (Export)

Land des Hochschulortes	Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung																	
	Insgesamt	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	Ausland
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Baden-Württemberg	13,2	74,1	5,5	2,3	2,9	3,2	2,5	6,0	2,1	2,8	2,1	11,9	5,2	2,1	2,2	3,0	3,1	15,5
Bayern	14,3	8,9	82,8	2,6	3,0	1,6	2,3	4,1	2,2	2,9	1,9	2,7	2,2	5,7	2,7	3,0	8,0	15,1
Berlin 2)	5,0	1,6	1,2	60,0	23,9	2,6	2,0	1,1	7,9	1,9	1,0	0,7	0,7	2,4	4,3	2,0	2,4	10,2
Brandenburg	2,0	0,3	0,2	13,9	28,8	0,4	0,4	0,3	2,3	0,4	0,2	0,1	0,2	2,1	2,0	0,5	0,8	1,8
Bremen	1,4	0,2	0,2	0,5	0,5	58,2	1,6	0,3	1,3	6,3	0,4	0,2	0,1	0,1	0,4	1,7	0,3	1,7
Hamburg	3,4	0,8	0,8	1,3	1,7	4,3	63,9	0,9	5,7	4,3	0,9	0,7	0,6	0,8	1,3	14,9	0,9	5,9
Hessen	8,6	3,7	2,6	2,3	2,6	2,6	1,9	67,8	2,3	5,2	3,0	9,2	3,3	2,2	3,3	2,7	7,3	7,4
Mecklenburg-Vorpommern	1,8	0,3	0,1	2,7	6,7	0,9	1,5	0,2	50,9	0,9	0,2	0,2	0,1	1,0	1,5	2,2	0,9	0,9
Niedersachsen	7,4	0,9	0,7	1,7	3,7	12,6	8,1	2,6	5,6	53,3	3,4	0,9	0,3	1,6	7,7	9,1	3,8	6,4
Nordrhein-Westfalen	23,5	4,0	2,8	4,9	4,5	8,1	5,3	6,1	4,3	13,8	83,2	11,8	4,8	2,8	3,6	6,3	3,5	21,3
Rheinland-Pfalz	5,0	3,1	0,8	0,7	0,9	1,2	0,7	8,0	0,6	1,2	1,8	58,0	32,9	0,8	0,7	1,2	1,2	4,2
Saarland	1,0	0,4	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	2,1	48,9	0,1	0,1	0,2	0,1	1,5
Sachsen	5,6	0,7	0,9	2,9	11,5	1,0	1,2	0,9	4,6	1,1	0,5	0,5	0,3	66,5	13,5	1,0	13,3	3,8
Sachsen-Anhalt	2,6	0,3	0,3	1,5	4,4	0,4	0,4	0,3	1,8	1,6	0,2	0,3	0,1	5,1	50,0	0,6	4,4	1,6
Schleswig-Holstein	2,5	0,3	0,2	0,9	1,5	2,3	7,3	0,4	6,6	3,4	0,5	0,2	0,2	0,4	0,9	51,0	0,6	1,4
Thüringen	2,8	0,5	0,7	1,7	3,2	0,4	0,6	0,8	1,6	0,8	0,4	0,4	0,2	6,1	5,9	0,6	49,4	1,3

Quelle: Kultusministerkonferenz 2007.

Werden die Wanderungsgewinne und -verluste an allen Hochschulstandorten in Sachsen saldiert, so zeigt sich, dass der Freistaat im Jahr 2005 insgesamt einen positiven Wanderungssaldo aufweist, folglich mehr StudienanfängerInnen aus anderen deutschen Ländern attrahiert als verliert.¹² Betrachtet jedoch man die Import-Perspektive (vgl. Tabelle 2), also die Herkunftsländer der StudienanfängerInnen an Hochschulen des Freistaats Sachsen im Jahr 2005, so wird deutlich, dass Sachsen diesen positiven Wanderungssaldo der StudienanfängerInnen insbesondere dem überproportionalen Einzug aus den anliegenden ostdeutschen Ländern zu verdanken hat. Das ist natürlich zu großen Teilen der geographischen Lage geschuldet, kann man doch davon ausgehen, dass die Studienanfänger fast aller deutschen

¹¹ Kultusministerkonferenz, Die Mobilität der Studienanfänger und Studierenden in Deutschland von 1980 bis 2005, Bonn 2007, Tabelle A.1.3, S. 3*.

¹² Vgl. Kultusministerkonferenz, Die Mobilität der Studienanfänger und Studierenden in Deutschland von 1980 bis 2005, Bonn 2007, Tabelle C.1.14, S. 32*.

Hochschulen zu über 70% aus einem Umkreis von etwa 50 km stammen. Dies zeigt aber auch die überregionale Attraktivität der sächsischen Hochschulen. Dennoch verschärft dieser Aspekt die Folgen des demographischen Wandels im Blick auf die Studienanfänger, weil eben nicht nur die relevanten Alterskohorten in Sachsen kleiner werden, sondern ebenso in den angrenzenden neuen Ländern. Darüber hinaus sind punktuelle Nachfragespitzen auf Grund doppelter Abiturjahrgänge aus den fraglichen Ländern nicht zu erwarten: Thüringen führt die Schüler der Sekundarstufen I und II bereits in acht Jahren zum Abitur, Sachsen-Anhalt hatte im Sommer 2007 einen doppelten Abgängerjahrgang.

Tabelle 2: Deutsche Studienanfänger nach Land des Hochschulorts im Jahr 2005 (in %), Hochschulen insgesamt¹³ (Import)

Land des Hochschulorts	Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung																	
	Insgesamt	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	Ausland
Sachsen	100	1,8	2,2	2,2	6,5	0,2	0,5	1,3	1,6	1,8	2,1	0,4	0,1	62,8	7,4	0,5	7,9	0,8

Es sind dabei zwei miteinander verflochtene, aber auch unabhängig voneinander zu sehende Einflussfaktoren zu unterscheiden: die überregionale Attraktivität und die spezifische regionale Attraktivität. Die überregionale Attraktivität wird durch die starke Zuwanderung aus den anderen neuen Ländern, aber auch aus Berlin und den westlichen und südlichen Bundesländern beschrieben. Wenn sich die demographischen Tendenzen dort ebenso negativ entwickeln, dann beeinflusst dies massiv die Entwicklung der Anfängerzahlen an den Hochschulen in Sachsen. Der regionale Effekt beeinflusst zusätzlich die einzelne Hochschule: so können bspw. Veränderungen im regionalen Umfeld des Studieneinzugsbereichs der Universität Halle sich auf die Anfängerzahlen in Leipzig auswirken.

Hinzu kommt darüber hinaus, dass die demographische Entwicklung innerhalb Sachsens unterschiedlich verläuft, was insbesondere die ländlichen Regionen ungünstig betrifft, während die städtischen Zentren und Peripherien um Dresden und Leipzig stabil bleiben oder – je nach Prognosevariante – leicht wachsen. Dieser Aspekt betrifft insbesondere die Hochschulregion Ostsachsen, wo sich die Kumulation von Abwanderung und Nachwendeknick

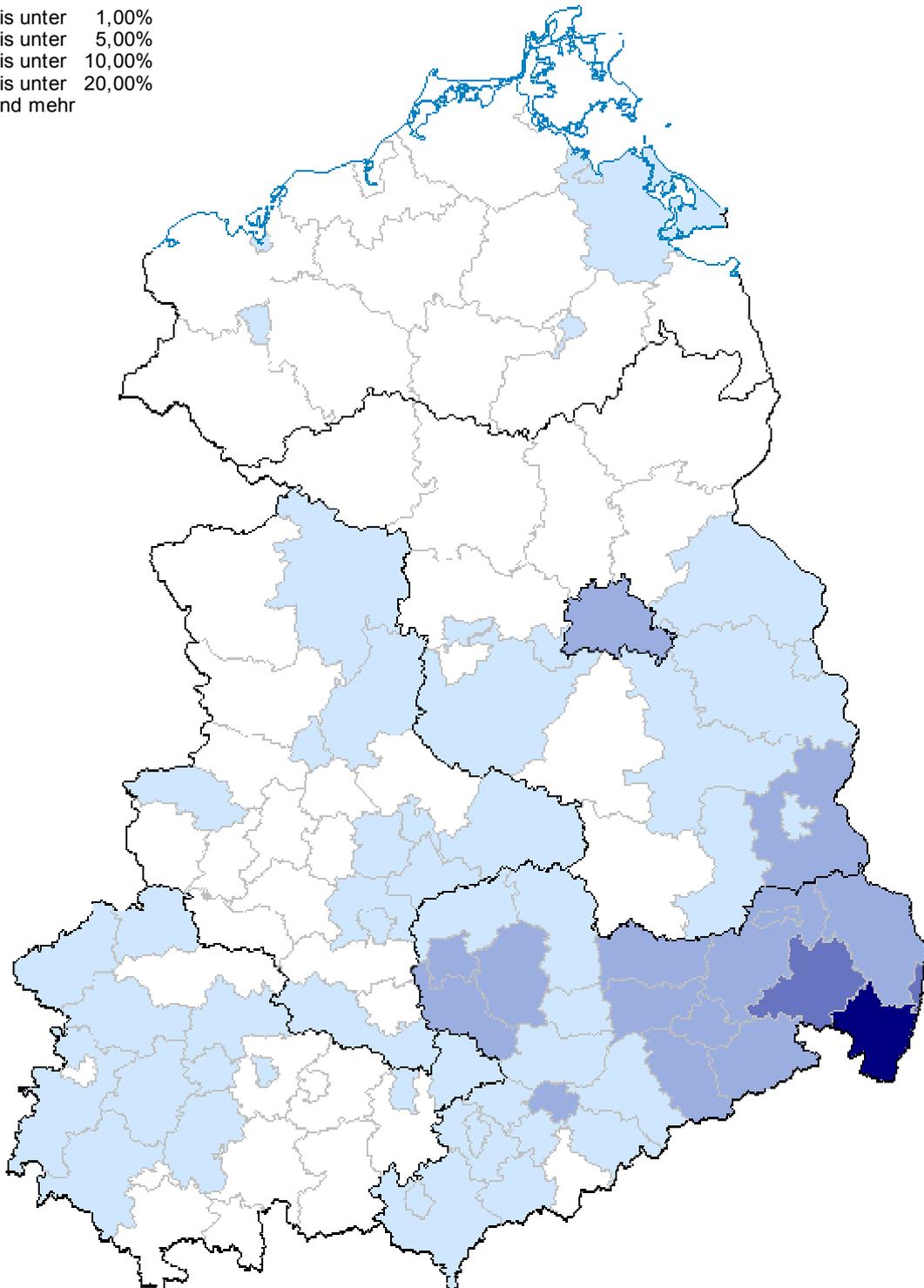
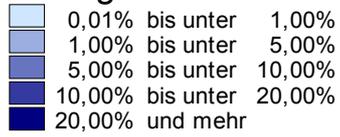
¹³ Kultusministerkonferenz, Die Mobilität der Studienanfänger und Studierenden in Deutschland von 1980 bis 2005, Bonn 2007, Tabelle A.1.2, S. 2*.

geradezu dramatisch niederschlägt. Das hat natürlich eine ganze Reihe von regionalpolitischen Konsequenzen, wirkt sich aber eben auch besonders ungünstig auf die Nachfrageentwicklung für etwa die Fachhochschule Zittau-Görlitz aus. Die FH Zittau/Görlitz attrahiert, wie Abbildung 3 deutlich macht, den überwiegenden Anteil ihrer Studienanfänger aus Kreisen der neuen Bundesländer, die bedeutsamsten zehn Kreise liegen dabei – mit Ausnahme Berlins – im Freistaat Sachsen und machen zusammen etwa 67% der Studienanfänger der Hochschule aus. Legt man nun die kreisspezifischen Entwicklungen relevanter Altersgruppen in diesen zehn Kreisen daneben, so zeigt sich, dass die Fachhochschule Zittau/Görlitz im Kernbereich ihres Einzugsgebiets mit einem massiven Rückgang der Studiennachfrage aus rein demographischen Gründen zu rechnen hat. Insbesondere in den für den Einzug der Studienanfänger zentralen Kreisen Görlitz und Löbau-Zittau wird die durchschnittliche Altersgruppe der 17- bis 19-Jährigen im Vergleich zum Wert von 2005 (100%) bis auf 31% bzw. 38% im Jahre 2012 zurückgehen und sich im Anschluss auf ein Niveau von ca. 45% des Ausgangswerts von 2005 einpendeln.¹⁴ Lediglich in den leicht überdurchschnittlich relevanten Herkunftskreisen Dresden, Leipzig und Berlin wird sich die demographische Entwicklung nach dem Erreichen des Tiefpunkts in den Jahren 2012 und 2013 mittelfristig stärker erholen und auf ein Niveau von ca. 60% der durchschnittlichen Altersgruppe des Jahres 2005 ansteigen.

¹⁴ Eigene Berechnungen aus dem Demographieatlas für das deutsche Hochschulsystem
<http://www.che.de/cms/?getObject=465&getName=Demographischer+Wandel+und+Hochschulsystem&getLang=de>

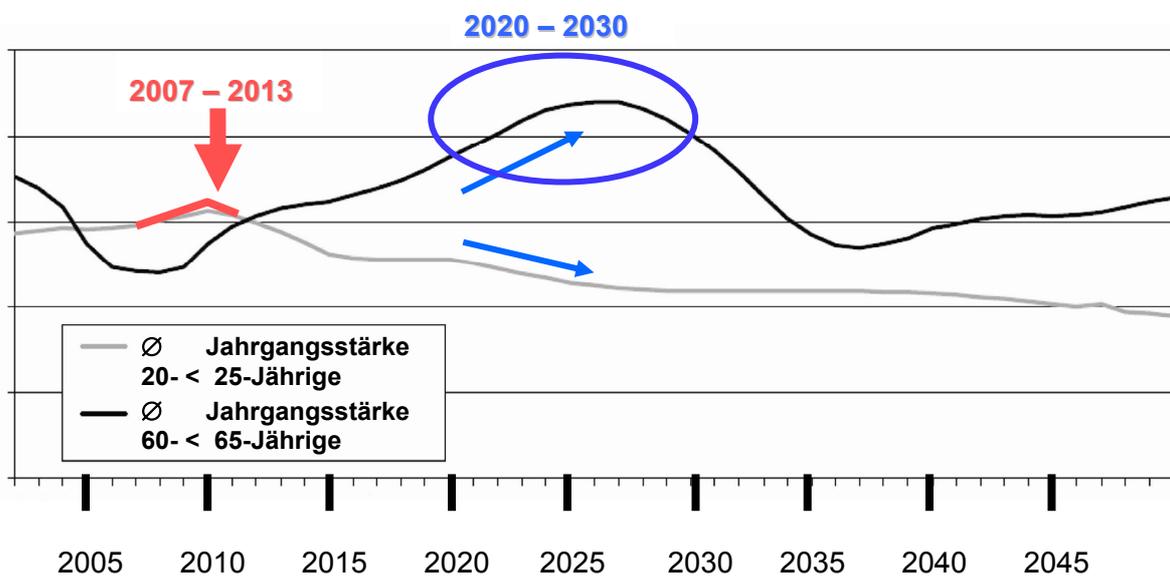
Abbildung 3: Einzugsstrukturen der Hochschule Zittau/Görlitz aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern im Studienjahr 2005 (in %)

Einzug HS Zittau/Görlitz



Von besonderem Belang ist allerdings auch das Auseinanderfallen der Entwicklungen bei den Hochschulzugangsberechtigten in den alten und neuen Ländern. Während in den neuen Ländern der demographische Wandel bereits ab 2008 durchschlägt und die Zahl der studienberechtigten Schulabgänger zurückgeht, verläuft diese Entwicklung im Westen vollständig anders. Das lässt sich an der Entwicklung relevanter Alterskohorten in der folgenden Abbildung 4 in der Tendenz gut ablesen. Denn trotz der allgemeinen demographischen Entwicklung zeigen sich für die Hochschulen wichtige Sondereffekte in der Jahrgangsstärke der 20- bis 25-jährigen. Es muss dabei jedoch berücksichtigt werden, dass die Grundgesamtheit der Studienberechtigten nicht nur durch die absolute Größe der entsprechenden Altersgruppe bestimmt wird. Eine weitere, bildungspolitisch relevante Determinante ist die Struktur der Bildungsbeteiligung: durch einen höheren Anteil Schülerinnen und Schülern in den Sekundarstufen I und II können ein höherer Anteil an Studienberechtigten erreicht und damit demographische Verschiebungen teilweise kompensiert werden.

Abbildung 4: Entwicklung der Altersgruppen der 20- bis 25- und der 60- bis 65-Jährigen in Deutschland bis 2050 (in Mio.)



Jahrgangsstärke Junge (20 - 25) und Alte (60 - 65)

Quelle StBA 2004 – 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5

Die Entwicklung der Altersgruppe der 20- bis 25-Jährigen kann als demographisches Echo der geburtenstarken Jahrgänge (*Babyboomer*) bezeichnet werden (roter kräftiger Pfeil). Zwischen 2007 und 2013 verlassen deren Kinder die Schulen, woraus sich noch einmal ein kleiner überschaubarer Hügel in dieser für die Hochschulen so relevanten Alterskohorte ergibt.

Diese gesamtdeutsche Sicht weicht aber wie beschrieben von der Realität in den neuen Ländern ab.

Hinzu kommt nun eine politische Entscheidung. In den meisten Bundesländern wird nämlich die gymnasiale Schulzeit auf zwölf Jahre verkürzt. Das schiebt, auch wenn die Umstellung nicht überall im selben Jahr erfolgt, den leichten Hügel zu einem nicht unerheblichen Berg an potenziellen Studienanfängern zusammen, verkürzt aber zugleich die Dauer der verstärkten Studiennachfrage in den alten Ländern.

Abbildung 5: Zusätzliche Studiennachfrage gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2004 in den Ländern von 2007 bis 2020¹⁵

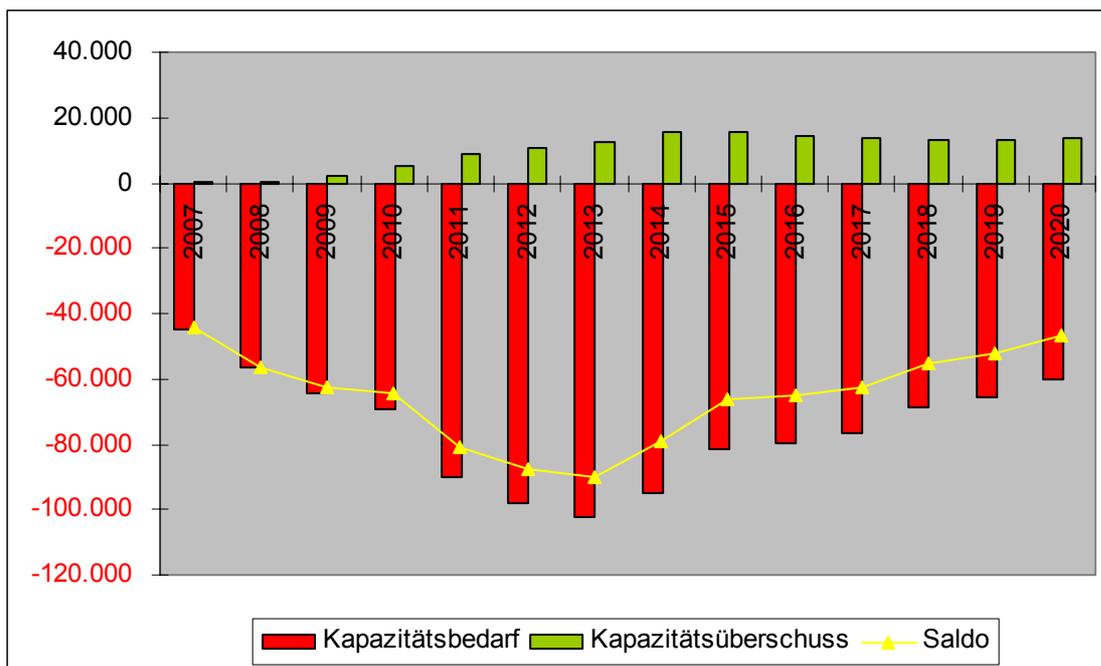


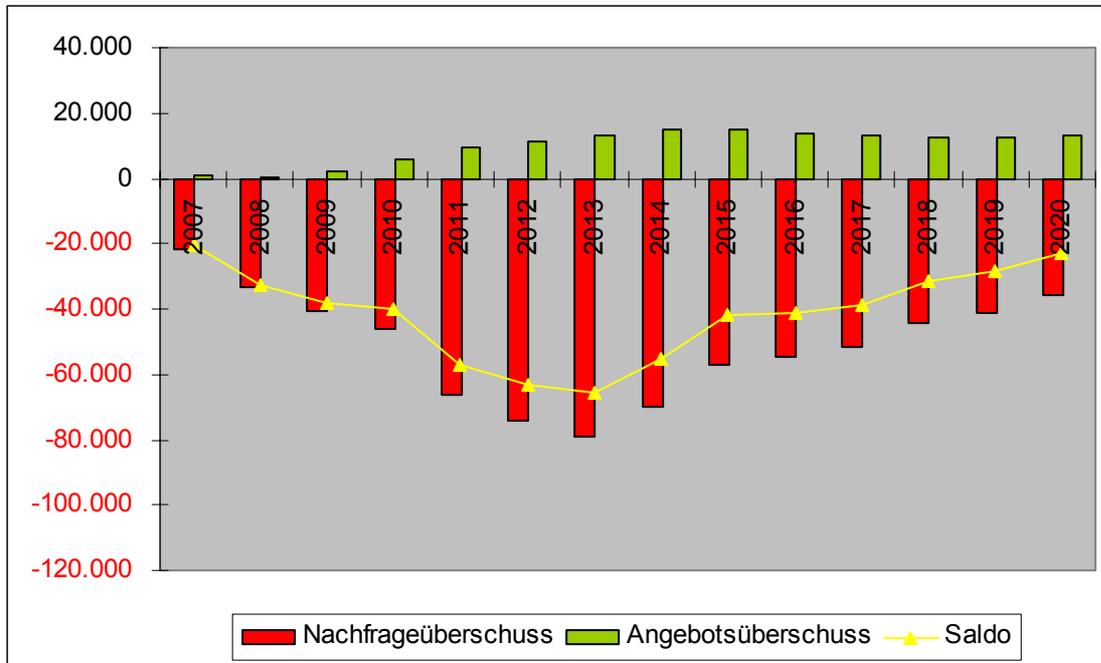
Abbildung 5 zeigt deutlich die Größe und Persistenz der quantitativen Herausforderung in den westlichen Ländern bis 2020. Darüber hinaus wird deutlich, dass nur ein geringer Anteil der zusätzlichen Studiennachfrage in den westlichen Ländern in den Hochschulsystemen Ostdeutschlands aufgenommen werden kann (die grünen Säulen verweisen auf vermutlich frei werdende Studienkapazitäten vor allem in den neuen Ländern). Da hier die tatsächlichen Studienanfängerzahlen im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2004 als Ausgangsniveau dienen, werden keine Studienanfängerkapazitäten im rechtlichen Sinne abgebildet. Geht man dennoch davon aus, dass der Durchschnitt dieser Jahre zumindest näherungsweise volle Auslastung zeigt, so müssten die Pläne zum Kapazitätsabbau in einigen ostdeutschen Ländern – so zwingend sie aus fiskalpolitischer Perspektive des einzelnen Landes sein mögen – aus volkswirtschaftlicher Sicht kritisch hinterfragt werden.

In Abbildung 6 zeigt die aggregierte zusätzliche bzw. zurückgehende Studiennachfrage im Vergleich zu den Studienanfängerzahlen von 2005. Dies entspricht der Logik des Hochschulpakts 2020 und ist gegenüber Abbildung 5 um die höhere Ausgangsbasis (Studienan-

¹⁵ Vgl. dazu: Fn. 10.

fänger von 2005 gegenüber durchschnittliche Studienanfängerzahl 2000 bis 2004) phasenverschoben.

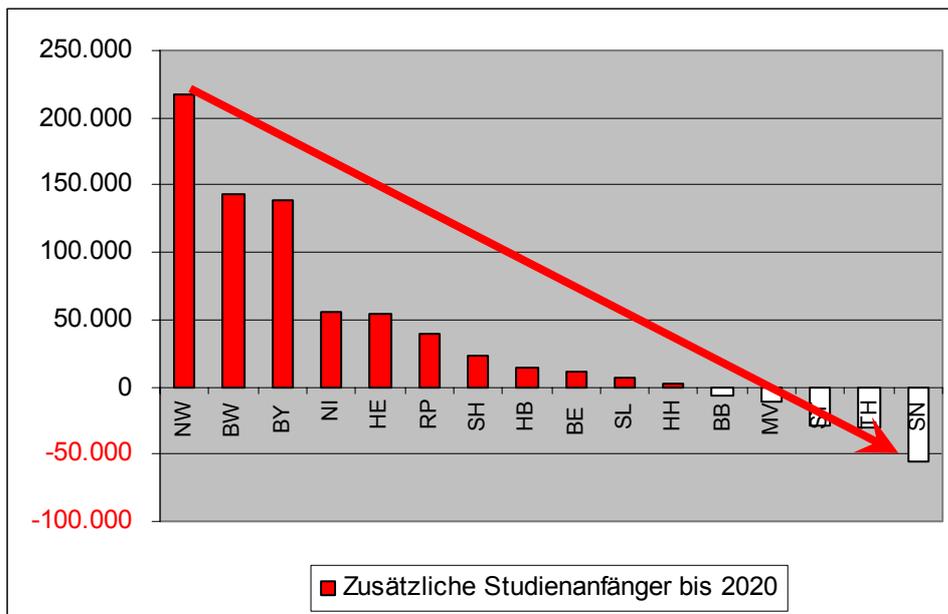
Abbildung 6: Zusätzliche Studiennachfrage gegenüber der Studienanfängerzahl des Jahres 2005 in den Ländern von 2007 bis 2020 (Logik des Hochschulpakts 2020)



2.2 Demographischer Vektor

Nach Prognosen des CHE dürfte in dem Zeitraum bis 2023 in Deutschland insgesamt die Studienanfängerzahl über dem Niveau von 2005 liegen, und zwar um grob ein Fünftel.¹⁶ Die nachfolgende Abbildung zeigt die Effekte der steigenden Studiennachfrage 2007 bis 2020 kumuliert.

Abbildung 7: Demographischer Vektor



Quelle: Eigene Berechnungen.

Man könnte hier von einer Art demographischem Vektor sprechen, der die Richtung zukünftiger Studienanfängermobilität normativ anzeigt. Die Grafik zeigt aber auch, dass die Auswirkungen in Sachsen am stärksten sein werden: Das Hochschulsystem des Freistaats wird bei gleichbleibenden Wanderungsbeziehungen und Übergangsquoten von 2007 bis 2020 in der Summe über 50.000 Studienanfänger weniger aufnehmen als im Jahr 2005. Zum einen gibt dieser Vektor die Gleichzeitigkeit von Nachfrageanstieg und -rückgang an und zeigt zum anderen die Richtung an, aus der die zusätzliche Nachfrage anzuziehen wäre. Für Deutschland insgesamt stellt das Studierendenhoch eine besondere Chance und Herausforderung dar. Denn es gilt als politisch selbstverständlich, dass all denjenigen jungen Menschen, die in den nächsten Jahren zusätzlich studienberechtigt und studierwillig die Schulen verlassen, ein qualitativ hochwertiger Studienplatz angeboten werden muss. Das ist eine Frage der Fairness und der Bildungsgerechtigkeit. Als Negativfolie für die anstehende Bewältigung dieser Herausforderung gelten die 1980er Jahre, als man in der alten Bundesrepublik eine

¹⁶ Vgl. Gösta Gabriel und Thimo von Stuckrad, Die Zukunft vor den Toren – Aktualisierte Berechnungen der Studienanfängerzahlen bis 2020, Gütersloh 2007.

steigende studentische Nachfrage ‚untertunneln‘ wollte. Das hat zum einen zu einer erheblichen Verschlechterung der Studienbedingungen geführt und zum anderen hatte man sich in der Prognose getäuscht, denn der Anstieg war keineswegs ein nur vorübergehender, wie man allenthalben angenommen hatte. Eine ähnliche Situation zeigt sich für das kommende Jahrzehnt und darüber hinaus. Auch hier tut sich ein deutliches Nachfragehoch auf, das weit über 2020 hinaus die quantitativen Anforderungen an das deutsche Hochschulsystem definiert.

2.3 Hochschulpakt

Vor diesem Hintergrund haben sich Bund und Länder im so genannten Hochschulpakt 2020 darauf verständigt, bis 2010 zusätzliche 91.430 Studienanfänger aufzunehmen. Der Bund wird dazu 565 Mio € bereit stellen, die westlichen Flächenländer sollen ebenso viel hinzugeben. Gleichzeitig erhalten die neuen Länder 15% dieser Summe als eine Prämie für die Zusage, dass sie ihre Studienanfängerzahlen im Vergleich zum Jahr 2005 stabil halten werden und nicht etwa Studienkapazitäten abbauen. Damit nimmt der Pakt auf die durch den demographischen Vektor beschriebene Richtung Bezug und versucht, der volkswirtschaftlichen Perspektive Rechnung zu tragen, nach der es widersinnig wäre, im vollen Umfang im Westen zusätzliche Studienkapazitäten aufzubauen, während im Osten relativ gut ausgestattete Hochschulkapazitäten abgebaut würden. Auch über dieses Ziel herrscht weitgehend Konsens innerhalb der politischen Debatte.

Auf Sachsen bezogen heißt das, dass in dem gesamten Zeitraum von 2007 bis 2020 insgesamt über 50.000 zusätzliche StudienanfängerInnen bzw. Studierende im Rahmen der bestehenden Studienkapazitäten ausgebildet werden könnten. Diese StudienanfängerInnen müssen, sofern eine deutliche Steigerung der Sesshaftigkeit und der Übergangsquote sächsischer Studienberechtigter oder eine verstärkte Einbindung ausländischer Studierender nicht gelänge, aus den westlichen Ländern kommen. Allerdings widerspricht dieses Ziel bisher noch den Realitäten, da die Wanderung von StudienanfängerInnen saldiert heute von Ost nach West verläuft und nicht umgekehrt. Sachsen hat sich im Rahmen des Hochschulpaktes 2020 gleichwohl verpflichtet, die Anzahl der StudienanfängerInnen im Vergleich zu 2005 konstant zu halten. Dafür erhält es vom Bund einen Ausgleich von 27,1 Millionen Euro bis 2010.

Allerdings muss auch festgestellt werden, dass der Hochschulpakt, so begrüßenswert die Initiative und so beachtlich die politische Verständigung von 17 Verhandlungspartnern auch ist, einige gravierende Mängel aufweist. Zum einen ist die Unterstellung, dass ein Studienplatz in Deutschland 5.500 € im Jahr koste und ein Studium künftig im Schnitt vier Jahre dauere, daher Gesamtkosten von 22.000 € anzusetzen seien, nicht angemessen. Diese

Summe bezieht gewollt nicht die Kosten der Hochschulmedizin mit ein – so als könnte ein Ausbau der Studienplätze alle Fächer betreffen, aber nicht die Medizin. Dieser Gedanke ist angesichts der gerade für die Medizin bedeutsamen Anforderungen durch den demographischen Wandel inadäquat. Außerdem enthält diese Summe im Wesentlichen keine Bauinvestitionen – man wird also keinen Ausbau der Hochschulen im materiellen Sinne finanzieren können (und dann auch nur bedingt Studienplätze schaffen können, die bspw. zusätzliche Laborkapazitäten benötigen). Zudem kann all dies auch zeitlich kaum gelingen, da erstens bereits bis 2010 über 140.000 zusätzliche StudienanfängerInnen erwartet werden können und zweitens die Spitzenbelastungen bereits ab 2013 anstehen¹⁷. Schließlich lässt sich beobachten, dass die Länder zu Teilen nicht ihrer anteiligen Finanzierungsverpflichtung gerecht werden, so dass bei den Hochschulen am Ende viel weniger Mittel ankommen, als es für sie möglich bzw. attraktiv machte, zusätzliche Studienplätze zu schaffen.

2.4 Akademikerquote

Insgesamt stellt sich natürlich für den Freistaat selbst die Frage, wie hoch er seinen eigenen Bedarf an Hochschulabsolventen in einer mittelfristigen Perspektive einschätzt und welche Rolle er seinem Hochschulsystem für die Landesentwicklung insgesamt zuschreibt.

Ein Aspekt, der in der zumeist kleinteilig geführten bildungspolitischen Auseinandersetzung nicht besonders im Fokus steht, betrifft die generelle Situation Deutschlands im internationalen Wettbewerb. Die Akademikerquote, oder besser, der Anteil der Menschen mit tertiärem Bildungsabschluss in Deutschland (der Anteil unter der erwerbstätigen Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren) ist im Vergleich zu anderen OECD-Staaten unterdurchschnittlich. Deshalb hat zum Beispiel die Bundesregierung jüngst auch das Ziel einer Studienanfängerquote von 40% eines Jahrgangs bekräftigt.¹⁸ Da ein nicht unerheblicher Teil dieser StudienanfängerInnen ihr Studium nicht erfolgreich abschließt, verbleibt die Akademikerquote in Deutschland seit Jahrzehnten bei 20 bis 25%¹⁹. Für eine Gesellschaft auf dem Weg in die wissensbasierte Ökonomie muss dieser Anteil auch als ein Faktor zukünftiger Leistungsfähigkeit gesehen werden. In Sachsen beträgt diese Quote etwa 30%, wie auch in den meisten anderen neuen Ländern. Dies liegt an der spezifischen Anrechnung von Bildungsabschlüs-

¹⁷ Vgl. Gösta Gabriel und Thimo von Stuckrad, Die Zukunft vor den Toren – Aktualisierte Berechnungen der Studienanfängerzahlen bis 2020, Gütersloh 2007.

¹⁸ CDU, CSU und SPD, Gemeinsam für Deutschland mit Mut und Menschlichkeit – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD; Berlin 2005.

¹⁹ Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2007: Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, S.32

sen auf den tertiären Sektor²⁰. Der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren mit Fachhochschul- und Hochschulabschlüssen liegt bei etwa 20%.

Vor diesem Hintergrund muss die Argumentation zwei Dimensionen berücksichtigen. Auf der einen Seite stellt das jetzt bevorstehende Studierendenhoch eine günstige und für Jahrzehnte nicht wiederkehrende Gelegenheit dar, die Akademikerquote deutlich anzuheben, wenn es allein schon gelänge, die Übergangsquote ins Hochschulsystem des Jahrgangs 2000 zu halten. Auf der anderen Seite ist dies nicht nur eine Gelegenheit, sondern angesichts der in mittlerer Frist deutschlandweit regressiven demographischen Trends und der Entwicklungsziele hin zu einer wissensbasierten Ökonomie zwingend erforderlich. Zwar häufen sich die Zeichen, dass es Deutschland erstmals seit drei Jahren wieder einen leichten Anstieg bei den Studienanfängerzahlen geben wird. Angesichts der rapide steigenden Zahl an Studienberechtigten ist jedoch eine Trendumkehr zu einem Bedeutungszuwachs des Hochschulstudiums gegenüber anderen Bildungs- und Ausbildungswegen nicht zu erkennen. Weiterhin zeigt sich eine Disproportionalität zwischen der Entwicklung der Studienberechtigten- und Studienanfängerzahl. So erreichen einige Länder im Wintersemester 2007 nach einem Einbruch 2006 nun wieder die Studienanfängerzahl aus dem Jahr 2005.

Es ist aber mit Blick auf die Akademikerquote der erwerbsfähigen Bevölkerung in Sachsen nur eine notwendige Bedingung, mehr StudienanfängerInnen und eine höhere Zahl an HochschulabsolventInnen zu gewinnen. Eine hinreichende Bedingung zur signifikanten Erhöhung des Anteils von erwerbsfähigen Personen mit Hochschulabschluss wäre es aber, einen stärkeren Verbleib der HochschulabsolventInnen im Freistaat Sachsen zu sichern und den noch immer manifesten Wanderungsverlusten bei den Hochqualifizierten entgegen zu wirken. Die Absolventenbefragung des HIS²¹ im Jahr 2006/07 zeigte, dass weiterhin nur 38% der AbsolventInnen aus ostdeutschen Ländern nach ihrem auch dort erworbenen Abschluss in der Region verbleiben, d.h. dort erwerbstätig sind. In den Vergleichsregionen Nord und Süd sind dies immerhin 52% bzw. 60%. AbsolventInnen aus dem Freistaat Sachsen verbleiben mit

²⁰ **Tertiärbereich A**

ISCED 5A

1 Fachhochschulabschluss (auch Ingenieurschulabschluss, Bachelor-/Masterabschluss an Fachhochschulen, ohne Abschluss einer Verwaltungsfachhochschule), 2 Hochschulabschluss (Diplom (Universität) und entsprechende Abschlussprüfungen, Künstlerischer Abschluss, Bachelor-/Masterabschluss an Universitäten, Lehramtsprüfung)

Tertiärbereich B

ISCED 5B

1 Meister-/Technikerausbildung oder gleichwertiger Fachschulabschluss, Abschluss einer 2- oder 3-jährigen Schule des Gesundheitswesens, Abschluss einer Fachakademie oder einer Berufsakademie
2 Abschluss einer Verwaltungsfachhochschule, 3 Abschluss der Fachschule der ehemaligen DDR

²¹ Vgl. Fn. 8.

46% überdurchschnittlich oft im Land. Dennoch bedeutet diese Zahl auch, dass mehr als die Hälfte der Studierenden, die aus Sachsen stammen und dort ihren Hochschulabschluss erwarben, den Freistaat für die Aufnahme der Erwerbstätigkeit verlassen. Wird die Herkunft, also das Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung, außer Acht gelassen, so ergeben sich dennoch signifikante Unterschiede mit Bezug auf die Erwerbsmobilität von HochschulabsolventInnen. In den ostdeutschen Ländern verbleiben nur 52% der AbsolventInnen nach ihrem Examen, wohingegen es in den Regionen Süd und Nord 72% bzw. 67% sind. Ein besonders hoher Negativsaldo ist für die ostdeutschen Länder in den technikkundwissenschaftlichen Fachrichtungen Maschinenbau, Elektrotechnik sowie bei Bauingenieuren und Informatikern zu verzeichnen. Dabei ist zu bedenken, dass das Studienangebot der ostdeutschen Länder insbesondere an den Fachhochschulen traditionell einen technik- und ingenieurwissenschaftlichen Schwerpunkt besitzt und daher in der Tendenz Studienkapazitäten in diesen Fachrichtungen über den regionalen Arbeitsmarktbedarf hinaus zur Verfügung gestellt werden. Aus mindestens zwei Gründen erscheint der deutliche Negativsaldo in den genannten Studienbereichen indes problematisch. Zum einen ist bereits gegenwärtig ein Mangel an Fachkräften mit hohen technik- und ingenieurwissenschaftlichen Kompetenzen auch in ostdeutschen Ländern bemerkbar, der sich bei unveränderter Erwerbsmobilität intensivieren wird. Zum anderen gehen gerade vom ingenieur- und technikkundwissenschaftlichen Sektor hohe, arbeitsmarktrelevante Wachstumsimpulse aus, die für den Freistaat Sachsen insbesondere unter den skizzierten demographischen Rahmenbedingungen essentiell sind.

2.5 Zugangsbeschränkungen

Dieser Widerspruch kann nur im Rekurs auf einige grundlegende Rahmenbedingungen des deutschen Hochschulsystems erläutert werden. Eine wesentliche Schwelle zur Aufnahme zusätzlicher StudienanfängerInnen besteht im deutschen Hochschulzulassungs- und Kapazitätsrecht. Durch die strikte Koppelung von Personal mit jeweiligen Lehrdeputaten in den Lehrverpflichtungsverordnungen und auf Grund der Normierung von Betreuungsrelationen und Lehrveranstaltungsgößen im Rahmen der Kapazitätsverordnung (KapVO) ist die Aufnahme von StudienanfängerInnen in Deutschland stets durch den verfügbaren Personalbestand determiniert. Folglich setzen höhere Zulassungszahlen zwingend zusätzlichen Personalbestand voraus. Dies bedeutet aber auch, dass bessere Betreuungsrelationen – im Sinne zusätzlicher Stellen – im deutschen Hochschulsystem stets zum Preis höherer maximaler Zulassungszahlen erkaufte werden müssen und damit den erwünschten Qualitätszuwachs bestenfalls nivellieren. Die Hochschulen sind demnach gerade unter der Voraussetzung struktureller Anpassungen durch die Einführung des gestuften Studiensystems (bspw. auf Grund studienbegleitender Prüfungen) gezwungen, Zulassungsbeschränkungen zu be-

antragen, um einen qualitativen Mindeststandard halten zu können. Gerade die deutlich gestiegene Zahl von zulassungsbeschränkten Studiengängen illustriert diese Beobachtung.²² Dabei gehen viele Hochschulen unter dem gegenwärtigen öffentlichen und politischen Druck schon über die staatlich verordneten Zulassungszahlen hinaus (nach dem Prinzip der Selbstausbeutung sozusagen). Diese Entwicklung ist jedoch vor dem Hintergrund des veränderten und erhöhten Betreuungsbedarfs im Bachelor-Master-System problematisch.

Der besonders heikle Punkt in diesem Zusammenhang ist der, dass für die Studienberechtigten die Entscheidung zur Aufnahme eines Studiums von einem komplexen Wirkungsgeflecht unterschiedlicher Einflussfaktoren bedingt wird. So reicht es überhaupt noch nicht aus, dass Studienplätze zur Verfügung stehen, damit sich auch bei einer (im Westen) steigenden Zahl an Hochschulzugangsberechtigten die Studienanfängerzahlen erhöhen – wie ja auch die zum Teil unterausgelasteten Ingenieurskapazitäten (auch in Sachsen) belegen.²³ Die aktuelle Neigung der Hochschulen, in noch mehr Programmen einen Numerus Clausus zu verhängen, kann zu Verunsicherungen führen. In jedem Fall ist davon auszugehen, dass Studienberechtigte, die nicht studieren, überproportional in den Ausbildungsmarkt drängen. Klar ist zudem, dass die regionale Bindung an den Heimatort bisher bei über 70% der Studienanfänger das wichtigste Motiv für die Wahl des Orts der Hochschule war. Aus all diesen Aspekten leiten sich am Ende komplexe Herausforderungen für ein mögliches Studierendenmarketing für Sachsen ab.

Vor diesem Hintergrund ist auf die Besonderheit des deutschen Hochschulsystems hinzuweisen, dass finanzpolitische Entscheidungen direkt dazu beitragen, ob Prognosen über Studienanfängerzahlen eintreten oder nicht. Ein Rückbau der Studienkapazitäten wird wegen der Logik der Kapazitätsverordnung und der vielfachen Zulassungsbeschränkungen dazu führen, dass die Studienanfängerzahlen nicht steigen, sondern im Gegenteil allein die Zahl der Ablehnungen zunimmt.

2.6 Zusammenfassung

Zusammengefasst lassen sich aus der demographischen Entwicklung für Sachsen die folgenden Befunde festhalten:

²² Hochschulrektorenkonferenz, Statistische Daten zur Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen – Sommersemester 2007, Statistiken zur Hochschulpolitik 1/2007, Bonn 2007, S. 44 ff.

²³ Auslastungszahlen für das Wintersemester 2004/2005 weisen z.B. für die Studiengänge Maschinenbau an den Technischen Universitäten in Chemnitz und Dresden eine Auslastungsquote von 55% bzw. 89% auf. An den Fachhochschulen zeigt sich zu diesem Zeitpunkt bei den Studiengängen Maschinenbau indes eine strukturelle Überlast an nahezu allen Hochschulen. Vgl. Karl Lenz, René Krempkow und Jacqueline Popp, Sächsischer Hochschulbericht 2006 – Dauerbeobachtung der Studienbedingungen und Studienqualität im Freistaat Sachsen, Dresden 2006, S. 341 ff.

- Der Bevölkerungsschwund insgesamt ist eng korreliert mit finanziellen Einbußen. Harte Sparmaßnahmen sind notwendig und eingeleitet, der (fiskal-)politische Spielraum ist dadurch eingeschränkt. Das hat für die Hochschulen in erster Linie Konsequenzen im Blick auf den im öffentlichen Bereich eingeleiteten Personalabbau.
- Die Verschiebung der Bevölkerungszusammensetzung zuungunsten der Jungen und zugunsten der Alten verursacht einen Rückgang der Hochschulzugangsberechtigten bereits ab 2008.
- In den nächsten Jahren entstehen zunehmende Probleme, die eigenen Hochschulen mit StudienanfängerInnen aus Sachsen und auch aus den bisherigen Einzugsbereichen im Umland auszulasten.
- Im Zusammenhang mit dem Hochschulpakt 2020 werden verstärkt Studienbewerber in den westlichen Ländern vor Zulassungsbeschränkungen stehen und Alternativen in den ostdeutschen Hochschulsystemen finden können.

Für die sächsische Hochschulpolitik stellen sich vor diesem Hintergrund einige übergreifende Fragen:

1. Welche Ziele soll das Hochschulsystem künftig in qualitativer und quantitativer Hinsicht für Sachsen verfolgen?
2. Wie können diese Ziele unter den erschwerten demographischen und finanziellen Bedingungen realisiert werden?
3. Was heißt das für das Wissenschaftsressort und die Steuerung der Hochschulen?
4. Was heißt das für die weiteren Ressorts, die nicht für die Hochschulen zuständig sind?

3. Einfluss des Humankapitals auf das Wirtschaftswachstum

Unter Humankapital²⁴ wird allgemein das Wissen sowie die Fähigkeiten und die Fertigkeiten der Menschen verstanden, die sie in formalen und informellen Bildungsprozessen erlangen. Sowohl in der Volkswirtschaftslehre wie in der Betriebswirtschaftslehre wird der Begriff herangezogen, um den Zusammenhang zwischen Bildung und wirtschaftlichem Erfolg beleuchten zu können. Dabei werden in unterschiedlichen Ansätzen differente Indikatoren zur Ermittlung der Quote herangezogen. Unstrittig ist, dass Sachsen die kommenden Herausforderungen nur bewältigen kann, wenn es die Wachstumsrate des BIP absolut und pro Kopf steigern kann. Darin vor allem liegt der Hebel dafür, die abnehmenden investitionspolitischen Handlungsspielräume der sächsischen Politik zu erweitern.²⁵ Als einer der entscheidenden Erfolgsfaktoren muss hier das Humankapital gesehen werden. Der Sachverständigenrat hat sich in seinem Gutachten 2002 ausführlicher mit dem Begriff des Humankapitals und der dessen Erklärungskraft für wirtschaftliches Wachstum befasst und kommt zu dem Befund, dass dieser unter acht naheliegenden Erklärungsvariablen den größten Aufklärungswert besitzt.²⁶

3.1 Innerdeutscher Vergleich

Die Bertelsmann Stiftung hat in ihrem Demographiemonitor eine ganze Reihe von Indikatoren herangezogen, die allgemein darüber Auskunft geben sollen, ob die „Investitionen in das Humankapital zunehmen bzw. ob das Humankapital zunimmt“²⁷:

- der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt²⁸,
- der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss²⁹,

²⁴ Der Begriff wird hier allein als heuristisches Konstrukt im Sinne der fachwissenschaftlichen Debatte in den Wirtschaftswissenschaften verstanden. Selbstverständlich ist damit keine Verengung bildungspolitischer Fragestellungen auf allein ökonomische Aspekte oder gar eine Reduktion von Menschen auf ihre wirtschaftliche Bedeutung. Aber bildungspolitisch begründete Ressourcenentscheidungen müssen sich auch in Konkurrenz zu anderen Politik- und Investitionsbereichen rechtfertigen. Und in diesem Zusammenhang steht der Begriff für den methodischen Ansatz, mit dem die Bedeutung von Wissen und Bildung im volkswirtschaftlichen Kontext thematisiert werden kann.

²⁵ Zu Begriff und zur Methodik siehe auch: Demographische Entwicklung im Freistaat Sachsen – Analysen und Strategien zum Bevölkerungsrückgang auf dem Arbeitsmarkt. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei von Marcel Thum, Marcus Dittrich, Wolfgang Gerstenberger, Beate Grundig, Gunther Markwardt, Carsten Pohl, Heinz Schmalholz, Dresden 2004, S. 87f. Auch der Bildungsmonitor 2007 nutzt die methodischen Optionen, die der Humankapitalbegriff liefert: Axel Plünnecke, Ilona Riesen, Oliver Stettes: Bildungsmonitor 2007 (Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Forschungsbericht, im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft), Köln 2007, S. 8 – 12.

²⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/3, Wiesbaden 2003, S. 208 ff.

²⁷ Demographiemonitor, Bd. 1, S. 224 f.

²⁸ Anteil der rechnermäßigen Ausgaben der öffentlichen Haushalte für Schulen, vorschulische Bildung, Hochschulen und übriges Bildungswesen in laufenden Preisen am BIP in laufenden Preisen, jährliche Erhebung nach Rechnungslegung.

²⁹ Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss an allen Schulabgängern aus allgemeinbildenden Schulen eines Jahres, jährliche Erhebung.

- der Anteil der Schulabgänger mit einem Abschluss der Sekundarstufe II³⁰,
- die Abbrecherquote bei der Berufsausbildung³¹,
- die Studierendenquote³²,
- die Absolventenquote (Hochschule)³³,
- die Studiendauer³⁴,
- die Jugendarbeitslosigkeit (unter 15-Jährige und unter 25-Jährige)³⁵.

Zu denjenigen Indikatoren, die hiervon einen engeren Bezug zum Hochschulsystem haben, ist Mehreres anzumerken. Der Anteil der Bildungsausgaben am BIP (2002) in Prozent liegt in den neuen Ländern (einschließlich Berlin) am höchsten (zwischen 5,17% in Brandenburg und 5,97% in Sachsen-Anhalt, der Bundesdurchschnitt liegt bei 4,13%, der höchste westdeutsche Anteil mit 4,29% folgt in Niedersachsen, Sachsen hatte 2002 einen Anteil von 5,37%). Eine Erklärung dieser überproportionalen Ausgaben für Bildung kann nicht allein im Rekurs auf Aufhol- und Konsolidierungsprozesse gefunden werden. Klar ist jedoch, dass die ostdeutschen Länder aus traditionellen Gründen insbesondere im Bereich vorschulischer Betreuung ein starkes Netz an Institutionen zu finanzieren haben, das sich in den westdeutschen Ländern gerade erst im Aufbau befindet. Zudem ist auch auffällig, dass die Steigerungsraten beim BIP wie aber auch beim Bruttonationaleinkommen (BNE) in den neuen Ländern (allerdings nicht in Berlin) seit 1990 überproportional hoch sind – die fünf neuen Länder könnten also – reduktionistisch argumentiert – zur Illustration der Hypothese herangezogen werden, dass Investitionen in das Humankapital mit den Wachstumsraten korrelieren.³⁶

Was den Anteil der Schulabgänger mit einem Abschluss der Sekundarstufe II betrifft, so kann Sachsen diesen Wert seit 1999 nicht mehr steigern, er fällt im Gegenteil seither leicht ab und liegt 2004 mit 25,33% nur leicht über dem Bundesdurchschnitt von 24,14%³⁷. Dabei wurde 1996 bereits einmal ein Wert von 27,24% erreicht. Gleichzeitig hat Sachsen bei der Studierendenquote gute Werte im innerdeutschen Vergleich erreicht, liegt leicht unter dem Bundesdurchschnitt, aber führend unter den neuen Ländern (ohne Berlin).³⁸

Im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft gibt das Institut der Deutschen Wirtschaft seit 2004 den so genannten Bildungsmonitor heraus.³⁹ Darin wird eine ganze Reihe

³⁰ Anteil der Schulabgänger mit einem Abschluss der Sekundarstufe II an allen Schulabgängern aus allgemeinbildenden Schulen eines Jahres, jährliche Erhebung.

³¹ Anteil der Auszubildenden, die ihre Ausbildung abbrechen, an der Gesamtzahl der Auszubildenden eines Jahres, jährliche Erhebung.

³² Anteil der Studierenden an der Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 29 Jahren, jährliche Erhebung (pro Wintersemester).

³³ Anteil der Hochschulabsolventen (nur Erststudium) an der Bevölkerung des entsprechenden Alters (Berechnung der einzelnen Altersjahrgänge nach OECD-Verfahren), jährliche Erhebung.

³⁴ Studiendauer nach verschiedenen Abschlüssen in Deutschland 1999 bis 2004: Median der Gesamtstudiendauer beim Erststudium, jährliche Erhebung.

³⁵ Anteil der arbeitslosen Jugendlichen im Alter von 15 bis unter 20 Jahren (bzw. von 15 bis unter 25 Jahren) an der Bevölkerung im gleichen Alter, jährliche Erhebung.

³⁶ Selbstverständlich wird dieser Befund von den Transferleistungen erheblich beeinflusst.

³⁷ Demographiemonitor, Bd. 1, S. 233, Tab. 25, siehe auch die Prognosen in Tab. 26.

³⁸ Demographiemonitor, Bd. 1, S. 239, Tab. 28.

³⁹ Zu den Online-Daten siehe <http://www.insm-bildungsmonitor.de/>.

von Indikatoren herangezogen, die sich auf 13 Handlungsfelder beziehen. Die Ergebnisse waren für Sachsen schon in den letzten Ausgaben erfreulich, da der Freistaat bereits 2004 als stärkstes ostdeutsches Land sehr gut abschnitt und direkt nach Bayern und Baden-Württemberg folgte. 2006 und auch in der aktuellen Ausgabe führt Sachsen hier sogar die Abfolge der Länder an – und zwar sowohl bei der Betrachtung der Bestandsdaten als auch im Blick auf die Veränderungsdynamik. Das ist ein erfreuliches Ergebnis, welches hier aber auch noch in einigen Details beleuchtet werden muss.⁴⁰

Zunächst muss relativierend darauf hingewiesen werden, dass in einigen Indikatoren Sachsen besonders gut abschneidet, in denen der demographische Wandel in Sachsen am stärksten fortgeschritten ist. Das betrifft etwa Betreuungsrelationen in der Grundschule, wo die Schülerzahlen schneller und stärker zurückgegangen sind als die Zahl der Vollzeitäquivalente bei den Lehrern. Der Abbau von Lehrerstellen wurde hier bewusst von der Entwicklung der Schülerzahlen abgekoppelt, so dass die festgestellte Disproportionalität politisch gewollt ist. Hier steht aber zu befürchten, dass die Planungen infolge des andernorts festgestellten Konsolidierungsbedarfs gegenüber den so genannten finanzschwachen westdeutschen Flächenländern und des allgemeinen fiskalpolitischen Drucks bald zu ungünstigeren Relationen führen werden.⁴¹ Ähnlich verhält es sich mit den relativen Bildungsausgaben für Grundschulen (2. Platz). Allerdings gilt dieser Hinweis noch kaum für die Allgemeinbildenden Schulen insgesamt, wo Sachsen den 5. Platz bei den Bildungsausgaben und den 2. bei der Betreuungsrelation einnimmt. Auch bei den Angeboten an Kitas und Ganztagsbetreuungen im Grundschulbereich dürften die positiven Ergebnisse allerdings zum Teil indirekte ‚demographischen Renditen‘ sein, die aber politisch gewollt sind. Bei der Rate der akademisch qualifizierten KinderbetreuerInnen liegt Sachsen zwar auf dem 7. Rang – der Wert selbst liegt aber näher am unteren Ende der Skala als am oberen.⁴²

Beim Internationalisierungsgrad der Hochschulen liegt Sachsen auf dem 6. Rang, was aber zu guten Teilen auf die Berücksichtigung der Kooperationsverträge zurückgeht (dort Rang 4), die bekanntermaßen kein verlässlicher Indikator für tatsächliches Austauschgeschehen ist.⁴³ Beim Anteil der BildungsausländerInnen liegt der Freistaat nur auf dem 12. Rang (mit 8,5%). Ein wirklich beachtenswerter Erfolg ist dagegen beim Anteil der GastwissenschaftlerInnen festzuhalten (Rang 4, 16,8%).

⁴⁰ Zu der Spitzenreiterposition selbst kann hier wenig gesagt werden, weil sie sich nicht direkt aus den Einzelindikatoren ergibt, sondern auch mit der Gewichtung der Indikatoren zusammenhängt, die von außen nicht eingesehen werden kann.

⁴¹ Vgl. Siehe hierzu Helmut Seitz, Demographischer Wandel in Sachsen. Teilprojekt: Analysen der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen. Endbericht, Dresden 2004, S. 53 ff.

⁴² Thüringen beim Anteil der MitarbeiterInnen in Kindertageseinrichtungen mit einem akademischen Abschluss von 1,15 % (Rang 16), Sachsen 3,22 % (Rang 7), Bremen 11,24 % (Rang 1).

⁴³ Das kann man auch daran ablesen, dass Bremen zwar seit 2004 einen Rückgang der Kooperationsvereinbarungen von etwa 20 % verzeichnet, beim Gastwissenschaftleranteil aber auf Rang 1 liegt (mit 26 %). Siehe den Vergleich zwischen dem Dynamik-Ranking und dem Bestands-Ranking in der Online-Datenbank.

An gute Erfolge kann der Freistaat anknüpfen im Blick auf die Ausbildungsabbrüche⁴⁴ (4. Platz, also viertgeringster Wert) und auf die Fachstudiendauer (3. Platz).⁴⁵ Ebenso sind die guten PISA-Ergebnisse ein wichtiger und aussagekräftiger Indikator für die Leistungsfähigkeit des sächsischen Schulsystems. Das wirkt sich auch noch aus auf die im Bildungsmonitor untersuchte Kategorie der Bildungsarmut – bei der für Sachsen eine relativ kleine Risikogruppe in den Kompetenzfeldern Lesen und Mathematik ausgewiesen wird. Zwar ist die Schulabschlussquote der Ausländer nicht gut (9. Platz), sie schlägt aber angesichts des relativ geringen Ausländeranteils im Freistaat nicht so durch. Wichtiger dürften vielmehr der geringe Sozialgradient (Platz 3, Koeffizient 38.8) und die niedrige Varianzaufklärung (Platz 3, Koeffizient 14.7) sein, wo Sachsen in beiden Fällen auf dem 3. Rang liegt und womit die soziale Selektivität⁴⁶ gemessen werden kann, die im Freistaat also erfreulich gering ausfällt.⁴⁷

Bei der Fortbildungsquote nimmt Sachsen den 6. Platz unter den deutschen Ländern ein. Dies ist zwar ein starker Wert innerhalb Deutschlands, wird allerdings durch den deutlichen Rückstand Deutschlands bei diesem Indikator im internationalen Vergleich relativiert. Bei der Quote der verfügbaren Ausbildungsstellen sowie bei der Rate der erfolgreichen Abschlussprüfungen bei Berufsschülern liegt Sachsen allerdings erwartbar schlecht (15./11. Platz).

Besonders bedeutsam sind hier auch die Eingruppierungen zur Akademisierung. Die Studienberechtigtenquote liegt mit 24,9% auf dem 9. Rang (NRW führt hier die Flächenländer mit 30,5% an). Bei der Akademikerersatzquote⁴⁸ liegt der Freistaat mit 3,3% nicht nur abgeschlagen auf dem 13. Rang, sondern auch weit hinter drei anderen neuen Ländern. Das leistungsfähige Hochschulsystem Sachsens entlässt also im untersuchten Zeitraum pro Jahr gerade so viele Hochschulabsolventen, dass 3,3% der Akademiker im erwerbsfähigen Alter durch die Absolventen ersetzt werden könnten. Das ist natürlich ein bedeutsamer Befund für eine demographietaugliche Strategie zur Hochschulpolitik. Eine ausgeprägte Stärke dagegen findet sich in Bezug auf den Anteil der Ingenieure unter den Studierenden im Vergleich zu den beschäftigten Ingenieuren und beim Anteil der Ingenieure unter den Promotionen (beides Platz 1). Dieser bekannte Aspekt ist ja bereits Anlass zu vielfältigen Betrachtungen gewesen – etwa ob die relative Ingenieurlastigkeit des ostdeutschen Hochschulsystems, und

⁴⁴ Relation der vorzeitig gelösten Ausbildungsverträge zu neu geschlossenen Ausbildungsverhältnissen.

⁴⁵ Die auch im Bildungsmonitor herangezogene Quote der Bachelor-Studienanfänger (Platz 16) dürfte in der Kategorie Zeiteffizienz wenig erbringen. Das würde ja nur gelten, wenn bereits belegt wäre, dass die Umstellung auf die Bachelor-/Masterstruktur deutlich zur Studienzeiterkürzung beitragen würde. Da die Daten zur Studiendauer doch aber direkt verfügbar sind, kann auf diesen Hilfsindikator hier leicht verzichtet werden. Es mag aus anderen hochschulpolitischen Überlegungen heraus sinnvoll sein, einen hohen Umstellungsgrad positiv zu bewerten – in der Kategorie Zeiteffizienz erbringt er wenig.

⁴⁶ Die Steigung des sozialen Gradienten gibt Auskunft über den Regressionskoeffizienten, der in der PISA-Studie die Stärke des Zusammenhangs zwischen dem sozioökonomischen Hintergrund und dem erreichten Mathematik-Kompetenzniveau der Schüler darstellt. Der Indikator Varianzaufklärung gibt Auskunft über die Höhe des Erklärungswerts des sozioökonomischen Hintergrunds für die Streuung der Schülerleistung.

⁴⁷ Das bedeutet ironischerweise allerdings auch, dass sich hier für Sachsen keine ungenutzten Potenziale im Kontext schwächer werdender Jahrgänge auftun. Man kann also lediglich versuchen, die Bildungsbeteiligung generell zu erhöhen und auch in Richtung höherer Bildung zu intensivieren.

⁴⁸ Anteil der Hochschulabsolventen an der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 65 Jahren, die mindestens über einen akademischen Abschluss verfügt.

insbesondere der Fachhochschulen, insgesamt nicht auch ein Grund dafür wäre, dass überproportional viele qualifizierte junge Frauen abwandern.⁴⁹ Daneben gab es auch Überlegungen in der politischen Debatte, ob der Freistaat nicht zu stark über den Bedarf hinaus Ingenieure qualifiziere, die dann ohnehin in den Westen gingen. Mit diesem Aspekt setzt sich unten das Kapitel zum Fachkräftebedarf auseinander.

Im Blick auf die Forschungsindikatoren ergibt sich für das sächsische Hochschulsystem ein gemischtes Bild. Bei Promotions- und Habilitationsquote⁵⁰ steht es auf dem 12. und 13. Rang. Beeindruckend sind dagegen die Drittmittelinwerbungen⁵¹ mit einem 5. Rang.⁵²

Die erfreuliche Nachricht, dass Sachsen im Bildungsmonitor unter den Ländern den ersten Rang einnimmt, muss also bei Einschätzung der Ergebnisse im Detail differenziert bewertet werden. Zum einen zeigt sich eine Reihe von guten und beeindruckenden Stärken, an die der Freistaat anknüpfen muss. Das sind insbesondere die durch PISA hinreichend belegten guten Ergebnisse im Schulsystem – in qualitativer Hinsicht wie auch in Blick auf eine erfreulich geringe soziale Selektivität. Dieser Punkt muss jedoch gerade unter veränderten demographischen Bedingungen und daraus folgenden sozioökonomischen Verschiebungen innerhalb der Bevölkerungsstruktur aufmerksam beobachtet werden. Zwar steht der Freistaat Sachsen bei den PISA-Indikatoren des sozialen Gradienten (38.8) und der Varianzaufklärung (14.7) innerhalb Deutschlands auf einem guten Platz. Im internationalen Vergleich zeigt sich aber, dass bspw. Portugal (29), Finnland (33) und Kanada (34) beim Sozialgradienten noch bessere Werte erreichen. Auch mit Blick auf die Varianzaufklärung zeigt sich, dass Finnland (10.8), Kanada (10.5) und Japan (11.6) Maßstäbe setzen⁵³. Eine relativ geringe Quote bei den studienberechtigten Schulabgängern und beim Akademikerersatz muss allerdings zu Denken geben. Wie die Ingenieurlastigkeit des Hochschulsystems zu bewerten ist, kann erst vor dem Hintergrund des künftigen Bedarfs erörtert werden.

3.2 Internationaler Wettbewerb

Welche Position Sachsen im innerdeutschen Vergleich bei den Indikatoren einnimmt, die für das Humankapital relevant sind, ist aber nur eine der hier wichtigen Fragen. Denn gleichzeitig befindet sich Deutschland im internationalen Wettbewerb und unterliegt langfristigen Veränderungen, die mit Begriffen wie Globalisierung, Internationalisierung, Entgrenzung oder Wissensgesellschaft belegt werden. Gerade ein Land, das in hohem Maße von seinen ökonomischen Erfolgen auf weltweiten Märkten profitiert und zugleich abhängig ist, muss sich auch der Frage stellen, wie andere Länder ihr Humankapital entwickeln. Leider sind die meisten der hierzu verfügbaren Daten nicht direkt auch für Sachsen aufbereitet. Deshalb

⁴⁹ Dieter Dohmen und Klemens Himpele, Struktur- und Exzellenzbildung durch Hochschulen in den neuen Ländern – Abschlussbericht (aktualisierte Fassung) eines Projekts im Rahmen des Forschungsprogramms Aufbau Ost, FiBS-Forum Nr 39, Berlin 2007.

⁵⁰ Anteil der Promotionen an allen Hochschulabschlüssen bzw. Anzahl der Habilitationen je 100 Professoren pro Jahr.

⁵¹ Eingeworbene Drittmittel je ProfessorIn.

⁵² Dabei ist aber auch zu beachten, dass der Bund mit Rücksicht auf die im Osten noch unterentwickelte KMU-Landschaft gezielt F&E-Mittel in die neuen Länder leitet. Siehe etwa Bundesbericht Forschung 2004 (Hrsg. BMBF).

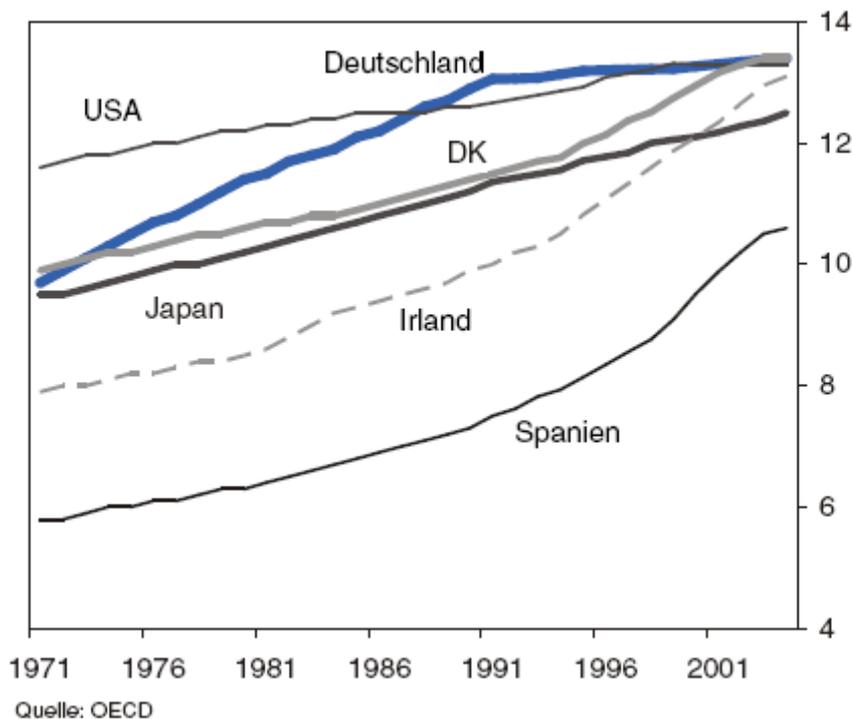
⁵³ Manfred Prenzel et al. (Hg.): Pisa 2003 – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs.

muss es hier vielfach bei indirekten Hinweisen bleiben, also bei einer Einordnung Deutschlands insgesamt in weltweite Vergleiche – und nachfolgenden Rückschlüssen auf Sachsen.

Eine relativ grobe Ermittlung der Humankapitalquoten, die lediglich den zeitlichen Verbleib in Qualifikationssystemen vergleicht, kann zum Beispiel erklären, warum Deutschland eine der wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften aufweist. Es hat in dieser Betrachtung noch immer einen Vorsprung vor fast allen anderen Nationen. Dabei schlägt das bewährte duale System durch, aber auch eine relativ hohe Akademikerquote in der Gruppe der 1942 – 1953 Geborenen. In der Abbildung deutet sich schon das Problem an, dass Deutschland gegenüber dem aggressiven Ausbau der Bildungsanstrengungen in vielen anderen Ländern relativ zurückfällt, ja dass es seit Mitte der 1990 Jahre sogar real zurückfällt.

Abbildung 8: Entwicklung des Humankapitals⁵⁴ im Vergleich mit ausgewählten Ländern

Deutsches Humankapital stagniert
Ausbildungsjahre pro Kopf (25-64-Jährige)



Das lässt sich parallel auch an der deutschen Akademikerquote zeigen. Man kann in Abbildung 8 leicht erkennen, dass Deutschland über Jahrzehnte seiner Akademikerquote nicht mehr erhöht hat. Dabei ist nicht so entscheidend, ob die sehr niedrig klingende Quote von rund 20 Prozent (bezogen auf die Hochschulabschlüsse) etwa auch dadurch beeinflusst wird, dass in anderen Ländern Bachelor-Abschlüsse für Qualifikationen mitgerechnet werden, die in Deutschland der dualen Qualifikation unterliegen. Wichtig ist vielmehr der Trend. Es kann jenseits allen methodischen Streits im Detail keinen Zweifel daran geben, dass Deutschland in der Humankapitalquote an Boden verliert, und das seit Jahrzehnten. Gleich-

⁵⁴ Durchschnittliche Anzahl der Jahre in formalen und informellen Bildungs- und Qualifikationsprozessen pro Kopf.

zeitig wird die Entwicklung des BIP pro Kopf von Experten in engen Zusammenhang gestellt mit der Humankapitalquote.⁵⁵

Abbildung 9: Anteil der Bevölkerungskohorten mit Hochschulabschluss im internationalen Vergleich

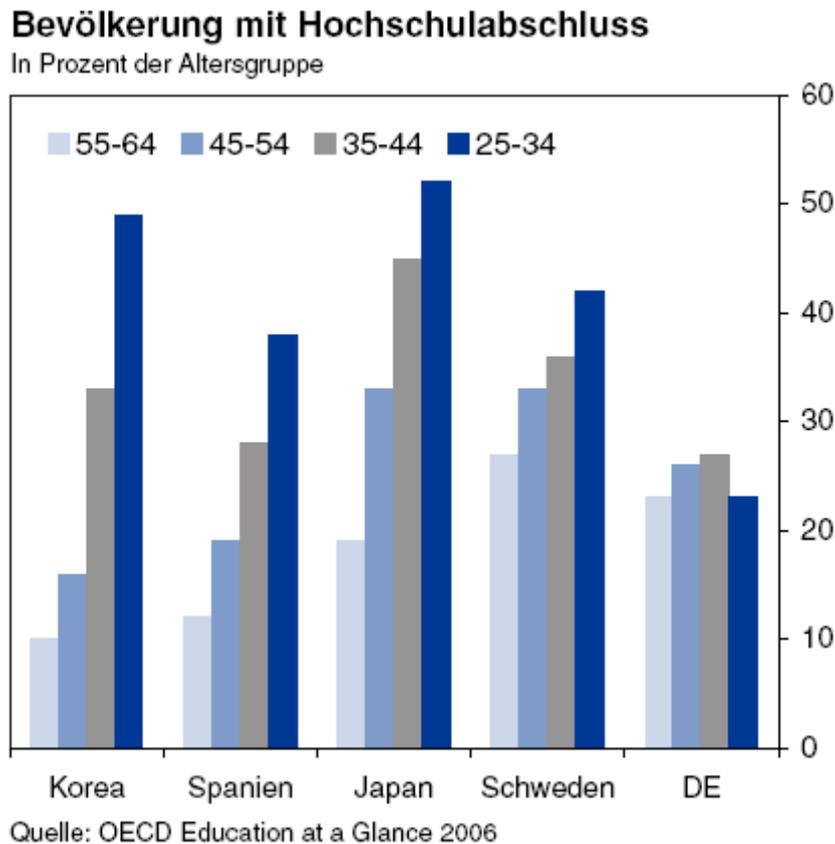
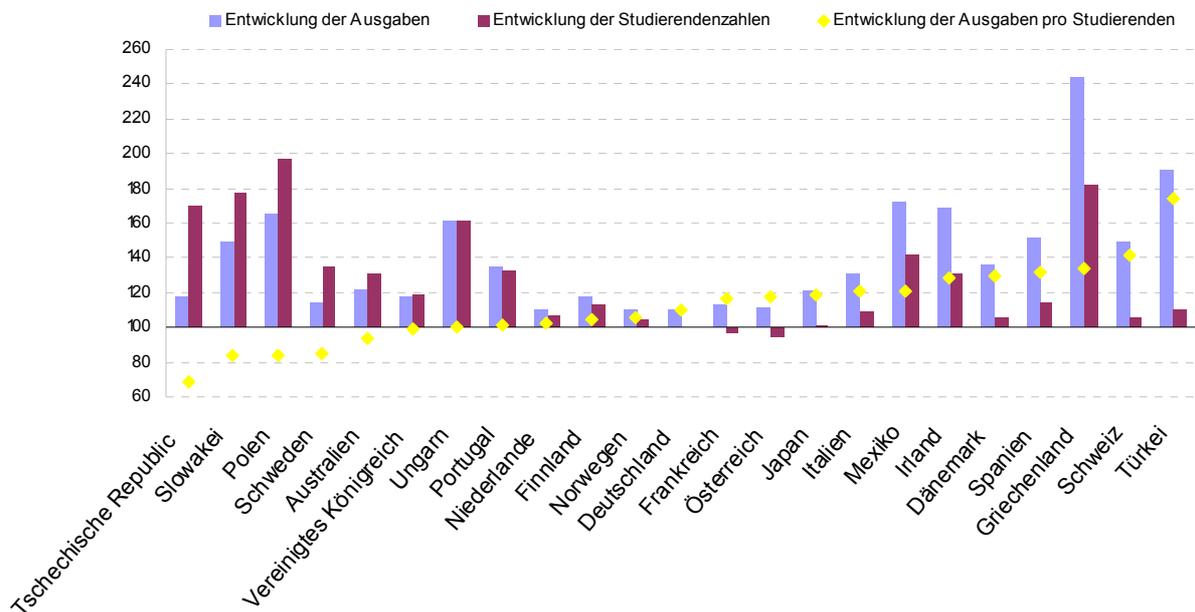


Abbildung 9 macht deutlich, dass Deutschland über alle Altersgruppen hinweg eine relativ homogene Akademikerstruktur aufweist. Es ist jedoch auch augenfällig, dass insbesondere in den jungen Alterskohorten andere Industrienationen bereits deutliche Vorsprünge bei der Qualifikationsstruktur erreicht haben. Dies ist insbesondere mit Blick auf den durch demographische Entwicklungen verschärften Akademikerersatzbedarf problematisch.

⁵⁵ Siehe etwa Barbara Ischinger: Editorial, in: Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2006, Paris 2006, S. 11 – 19; Stefan Bergheim, Humankapital wichtigster Wachstumsreiber. Erfolgsmodelle für 2020, Deutsche Bank Research 2005.

Abbildung 10: Entwicklung der Realausgaben für Institutionen tertiärer Bildung im Jahr 2002, 1995=100



Quelle: OECD.

Dieser Eindruck ändert sich auch nicht, wenn man den Blick auf ein Feld wendet, das im Kontext des demographischen Wandels von Belang sein wird, nämlich der Weiterbildung. Denn nicht nur beschleunigt die Dynamik in der Wissensalterung den Wertverfall von einmal angeeigneten Wissensbeständen, so dass nur ein lebenslanges Lernen die Menschen davor bewahren kann, technische und analytische Innovationen gleichsam zu verpassen. Daneben erfordert natürlich auch der demographische Wandel eine stärkere Hinwendung zur kontinuierlichen Weiterbildung auch der älteren ArbeitnehmerInnen, wenn immer weniger junge Menschen nachkommen. Eine Gesellschaft, die schrumpft, wird also einen zusätzlichen Impuls zur Stärkung des lebenslangen Lernens spüren. Vergleicht man nun aber die Daten, so stellt sich heraus, dass Deutschland hier ähnlich zurückliegt in der Entwicklung. Unter den EU-15-Staaten etwa nimmt es bei der „Teilnahmequote an allen Formen des Lernens im Erwachsenenalter“ lediglich den viertletzten Rang ein.⁵⁶

3.3 Fazit

Für den Freistaat Sachsen stellen sich schwierige Fragen in Bezug auf die Weiterentwicklung seines Hochschulsystems. Auf der einen Seite sollten die Konsolidierung des Haushalts, die Rückführung der Neuverschuldung und die Anpassung an die zurückgehenden Transferleistungen Vorrang haben und dürfen keinen Bereich unangetastet lassen. Das betrifft insbesondere den Personalabbau im öffentlichen Bereich und impliziert damit zumindest theoretisch auch eine Stellenreduktion in den Hochschulen. Gleichzeitig kann auf der anderen Seite nicht bezweifelt werden, dass der Bildungsbereich insgesamt und der Hochschul-

⁵⁶ Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Hrsg. Konsortium Bildungsberichterstattung, Bielefeld 2006, S. 126.

bereich in Sonderheit eine eminente Bedeutung (nicht allein) für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes haben. Steigende Bildungsbeteiligung, verbesserte Humankapitalquoten und ein ausreichender Akademikerersatzanteil sind aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive die entscheidenden Hebel zur Steigerung der volkswirtschaftlichen Leistungskraft. Zusätzliche Investitionen in den Bildungsbereich, insbesondere in höhere Bildung, verengen kurzfristig fiskalpolitische Handlungsspielräume, um sie in längerer Frist entscheidend zu erweitern.

Der Blick auf einige einschlägige Indikatoren macht nun deutlich, dass der Freistaat trotz in der Summe erfreulicher Stärken auch einen Nachholbedarf bei wichtigen zukunftsrelevanten Zielwerten des Bildungssektors aufweist. Zwar hat er seine Ausgangsposition nicht nur gegenüber anderen neuen Ländern schon erheblich verbessert, und es gibt Felder, auf denen traditionelle oder neue Stärken bestehen, dennoch muss auch im Blick auf die Abschätzung des künftigen Bedarfs von Bildungsangeboten beachtet werden, dass sich Sachsen nicht auf einem sozusagen gesättigten Niveau, sondern sich sogar im Bereich der höheren Bildung zum Teil noch in einer Aufholbewegung gegenüber dem Bundesdurchschnitt befindet. Und man wird davon ausgehen müssen, dass gerade der Hochschulbereich als Impulsgeber fungieren muss, wo klassische Wirtschaftsbereiche weggebrochen und neue Strukturen noch nicht nachhaltig gefestigt sind. Hinzu kommt, dass aus den Daten allein sich nie eine Strategie ergibt. Z. B. kann der Freistaat mit Fug und Recht auf eine relativ gering ausgeprägte soziale Selektivität seines Bildungssystems verweisen. Gleichwohl ist damit noch längst nichts darüber gesagt, ob er künftig eher an den verbleibenden Schwächen anknüpfen sollte oder ob nicht gerade der Ausbau dieser Stärke großes Potenzial für ein demographisch stark verändertes Land birgt.

Deutschland insgesamt wiederum muss ebenfalls innerhalb einer Dynamik wahrgenommen werden. Und diese Dynamik betrifft den internationalen Wettbewerb, der immer stärker auf dem Feld der Bildung, zumal der höheren, ausgetragen wird.⁵⁷ Deutschland fällt bereits deutlich erkennbar zurück in diesem Wettbewerb, auch wenn die jüngsten ökonomischen Trends zum Teil darüber hinweg täuschen. Und dabei dürfte es gerade die kräftige Generation der Babyboomer sein, die mit einem relativ hohen Qualifikationsniveau den Level hoch hält, bevor sie ab den 2020er Jahren aus dem Berufsleben ausscheidet und die Versäumnisse bei der Steigerung der Qualifikationsquoten in den nachfolgenden Generationen voll durchschlagen lässt.

Diese Betrachtungen scheinen hier angebracht zu sein, weil die volkswirtschaftlichen Abschätzungen zum Bedarf an Fachkräften und Akademikern aus methodischen Gründen die Dimension des innerdeutschen Aufholprozesses kaum und noch viel weniger die Dimension des internationalen Wettbewerbs um die im 21. Jahrhundert zentrale Ressource Humankapital einbeziehen können.⁵⁸ Es sprechen also einige indirekte Belege dafür, dass der Bedarf

⁵⁷ Die OECD kann zeigen, wie Korea seit den 1960er Jahren durch eine konsequente Forcierung der Bildungsinvestitionen sein BIP von dem Niveau Afghanistans auf das eines modernen Hochlohnlandes steigern konnte. Siehe Barbara Ischinger, *Gebührender Ertrag*, Süddeutsche Zeitung, 18.12.2006.

⁵⁸ Wie schwierig die Abschätzungen zum künftigen Akademikerbedarf sind, mag folgende methodisch relativierende Bemerkung verdeutlichen: „Die aktuell beobachtbare Qualifikationsstruktur der Beschäftigten gibt Auskunft über die Beschaffenheit der vorhandenen Arbeitsplätze und lässt tendenziell die Qualitätsdimension der künftigen Arbeitsnachfrage abschätzen“ (Thum et. al., S. 88). Denn diese An-

nach akademischen Qualifikationsangeboten im Freistaat Sachsen nicht allein aus den Faktoren der heutigen Zusammensetzung des Arbeitsmarktes, einem unterstellten Wachstumsfaktor in der Produktivität und dem Ersatzbedarf durch Eintritt ins Rentenalter bestimmt wird. Vielmehr wird man zusätzlich beachten müssen, dass bei hoher Abhängigkeit und Verflechtung von internationalen Märkten die Entwicklungen wichtiger Wettbewerber von Belang sind. Und das Feld, auf dem dieser Wettbewerb ausgetragen wird, ist immer stärker dasjenige der höheren Bildung.

Als erste übergreifende Zielstellung für die Bildungs- und Hochschulpolitik im Freistaat Sachsen muss angesichts der vorausgegangenen Analysen die Verbesserung der Humankapitalquote definiert werden. Dies muss in zwei Dimensionen geschehen. Zum einen ist die Humankapitalquote insgesamt zu erhöhen, das heißt in der Definition der OECD, dass die Beteiligung an formalen und informellen Bildungs- und Ausbildungsprozessen steigen muss. Zum anderen ist aber auch die Qualität des Humankapitals durch systematische Verbesserung der Teilnahme an Angeboten höherer Bildung zu erhöhen.

nahmen gelten natürlich nur, wenn es keine gravierenden Verschiebungen zwischen den Bereichen geben sollte und wenn etwaige Wachstumstrends sich linear zur bisherigen Verteilung auf den künftigen Arbeitskräftebedarf auswirken.

4. Fachkräftebedarf

Dem künftigen Bedarf an Fachkräften und vor allem an akademisch Qualifizierten sollen hier einige Betrachtungen gewidmet werden, weil traditionell die Ausbildung von Akademikern die entscheidende Zielgröße bei der Steuerung und der quantitativen Planung von Hochschulsystemen ist. Selbstverständlich haben Hochschulen auch andere Ziele, bisher vor allem in der Grundlagen- und in der angewandten Forschung. Wie oben bereits angedeutet, wird sich in Folge des demographischen Wandels der Bedarf an akademischer Weiterbildung ganz erheblich verändern und zu einer weiteren Hauptaufgabe heranwachsen (müssen).

Mehrere wissenschaftliche Untersuchungen haben sich mit der Frage des Fachkräftebedarfs im Freistaat innerhalb eines Prognosezeitraums bis 2020 sehr ausführlich beschäftigt. Thum et. al. (ifo 2004) untersuchen die Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Arbeitsmarkt und gehen dabei unter anderem der Frage nach, ob und wann in welchen Teilarbeitsmärkten Sättigungen oder Lücken entstehen. In der Reihe der Dresdner Studien zur Bildungs- und Hochschulplanung „Zukunft des Humankapitals“ wird in insgesamt fünf Teilstudien ermittelt, welchen Bedarf der Arbeitsmarkt bis 2020 entwickelt und welches Arbeitsangebot dem gegenübersteht.

In der ersten Studie wird eine erhebliche Lücke bei den Akademikern prognostiziert. Die 2004 getroffene Vorhersage, dass um das Jahr 2006 herum das Erwerbspersonenpotenzial der Hochqualifizierten voll ausgeschöpft sein – und es in der Folge zu ersten Erscheinungen von Fachkräftemangel bzw. zu einer Verschärfung der Matching-Probleme kommen dürfte, kann wohl inzwischen als eingetroffen betrachtet werden.⁵⁹ Als ein wichtiger Grund für den erwarteten Mangel an Hochqualifizierten wird u. a. der langfristige Trend zur Verschiebung im Tätigkeitsniveau der Erwerbstätigen – hin zu höherwertigen Tätigkeiten – angeführt.⁶⁰

Insbesondere stellt die Studie darauf ab, dass sich durch den demographischen Wandel nicht etwa die Beschäftigungsprobleme von allein lösen, wie mancherorts angenommen wird. Vielmehr werden sich die drei Teilarbeitsmärkte für Beschäftigte ohne Berufsabschluss, mit Berufsabschluss und mit Hochschulabschluss sehr unterschiedlich verhalten. Der Bedarf nach gering Qualifizierten wird - in Folge des technologischen Fortschritts, aber auch der EU-Erweiterungen - sukzessive abnehmen, wodurch eine Externalisierung derjenigen Güterproduktionen, die mit geringer Qualifikation zu bestreiten sind, erleichtert wird. Hinzu kommt, dass es auf dieser Ebene keinen spürbaren Produktivitätsfortschritt geben wird, durch den das Verhältnis zu den Löhnen entlastet würde. Deshalb wird trotz des Bevölkerungsrückgangs bis 2020 keine Vollbeschäftigung in dieser Qualifikationsstufe eintreten, die jetzt bereits einem etwa 50%-igen Arbeitslosigkeitsrisiko in Sachsen unterliegt.

⁵⁹ Thum et. al. S. 37, zur aktuellen Debatte um den Ingenieurmangel siehe auch: FachkräfteMonitoring. Fachkräftebedarf der Sächsischen Wirtschaft. Ergebnisse einer Umfrage der Landesarbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern im Freistaat Sachsen und der Arbeitsgemeinschaft der Sächsischen Handelskammern, 2005, S. 18.

⁶⁰ Mit Verweis auf A. Reinberg, M. Hummel: Zur langfristigen Entwicklung des qualifikationsspezifischen Arbeitskräfteangebots und -bedarfs in Deutschland, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 4, 580 - 600 Nürnberg, Abb. 3.

Umso mehr tritt hier bereits ein Aspekt hervor, den es des Weiteren noch gesondert zu bewerten gilt: Das Hochschulsystem ist eben nicht nur ein Faktor im Kräftespiel des Arbeitsmarkts, sondern es kann neben der Versorgung des Marktes mit qualifizierten Erwerbspersonen auch eigene Impulse setzen, und zwar auf allen seinen Handlungsfeldern. Es kann zur Erhöhung des Humankapitals durch die Qualifikation von Studierenden beitragen, das wäre sozusagen der quantitative Aspekt. Dabei ist zu beachten, dass gerade Hochschulabsolventen zu Teilen auch in der Lage sind, sich ihren eigenen Markt zu schaffen – aus methodischen Gründen sind Selbständige in der Untersuchung von Thum et. al. nicht berücksichtigt. Jenseits dessen können positive Impulse auf den Arbeitsmarkt auch von einer qualitativen Steigerung der Studiengänge ausgehen - man denke etwa an die so genannte *Employability*-Orientierung in der Bachelor-Ausbildung. Schließlich können Hochschulen Impulse durch die Forschung setzen, und zwar sowohl durch Grundlagenforschung wie auch durch anwendungsorientierte Forschung. Mit anderen Worten sind Hochschulen also potenziell auch dynamische Faktoren in den Szenarien, auf denen Prognosen zum Fachkräftebedarf beruhen. Das ist hier nicht zuletzt von Belang, weil von den Hochqualifizierten auch Beschäftigungsimpulse für die geringer Qualifizierten ausgehen.

In der Studie von Thum et. al. wird als verstärkender Faktor in Bezug auf den zunehmenden Mangel an Hochqualifizierten noch auf eine Reihe von Folgewirkungen des demographischen Wandels hingewiesen. So belegen Untersuchungen die relativ geringere Innovationsrate einer älteren Arbeitnehmerschaft ebenso wie deren abnehmende Mobilität und Flexibilität, also die Bereitschaft, Arbeitsangebote auch in anderen Regionen zu akzeptieren und fachlich neue Herausforderungen anzunehmen. Diese Effekte würden demnach den Mangel an hochqualifizierten Kräften etwa ab dem Moment verschärfen, ab dem es zu einer Bedarfsdeckung auf dem Arbeitsmarkt kommt. Diese Verstärkungswirkung kann nicht vollständig ausgeglichen werden, der Aspekt weist aber ebenfalls noch einmal auf die zunehmende Bedeutung des lebenslangen Lernens bzw. der Weiterbildung hin.⁶¹

Wie erwähnt ermittelt die Studie das erwartbare Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften aus den Bevölkerungsprognosen und entsprechenden ceteris paribus-Annahmen über den Anteil von Akademikern daran. Was nicht berücksichtigt wurde, ist der spezifische Output des sächsischen Hochschulsystems. Einer Prognose diesen Outputs widmet sich die Studie „Zukunft des Humankapitals in Sachsen – Studiennachfrage und Hochschulabsolventenangebot“.⁶² Und zwar werden hier sowohl aggregierte als auch fachgruppenspezifische Vorhersagen unternommen. Auch dabei werden naturgemäß einige Parameter herangezogen, die schwer zu prognostizieren sind, weil sie sich üblicherweise volatil verhalten – wie etwa die Studiennachfrage in der Informatik.⁶³ Überhaupt unterliegt das Bewerberverhalten der Studieninteressenten erfahrungsgemäß etlichen Beeinflussungsfaktoren.

⁶¹ Siehe hierzu auch Joachim Ragnitz et al., Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland – Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Dresden 2007.

⁶² Dana Frohwieser, Karl Lenz, Andrä Wolter: Die Zukunft des Humankapitals in Sachsen. Studiennachfrage und Hochschulabsolventenangebot bis 2020 (Dresdner Studien zur Bildungs- und Hochschulplanung 2), Dresden 2003.

⁶³ In der Informatik selbst ergibt sich nach den Szenarien eher ein Überhang, was zum Einen mit dem relativ geringen Durchschnittsalter in dieser Fachgruppe zusammenhängen mag. Zum anderen ist

Methodisch arbeitet diese Prognose in einem neun-schrittigen Verfahren, das die Altersjahrgänge und die Wanderungen, die Zahl der Studienberechtigten, die Studienaufnahme, die länderübergreifende Mobilität der Studienanfänger, die Studienanfänger ohne formelle Studienberechtigung, die Verteilung auf die Hochschultypen, die Berücksichtigung der üblichen Studiendauer in den Fächergruppen, den Schwund und die Wanderungen nach Studienabschluss berücksichtigt. Wie leicht ersichtlich, sind einige dieser Faktoren politisch gezielt veränderbar, andere weniger. Zu beachten ist hier auch, dass die Prognose lediglich deutsche Absolventen abschätzt – weil ausländische Hochschulabsolventen unter bisherigen bleiberechtlichen Rahmenbedingungen dem deutschen Arbeitsmarkt kaum zur Verfügung stehen.

In einer weiteren Studie wird das so ermittelte Angebot dann dem Bedarf gegenübergestellt, und zwar sowohl in der aggregierten Form als auch unter Berücksichtigung fachspezifischer Entwicklungen. Diese Befunde treffen sich in der Tendenz wiederum mit den Ergebnissen einer früheren Untersuchung zum Bedarf nach Akademikern. Dort hatte Weißhuhn für den Zeitraum von 2001 bis 2020 einen zusätzlichen Bedarf an Akademikern in der Höhe von 32.000 bis 81.000 aufgezeigt. Allerdings weist die Untersuchung von Frohwieser et. al. einen allgemeinen Mangel an Akademikern erst ab 2006 aus, der sich dann vor allem ab 2016 zu einem massiven Problem ausweitet – auch die untere Bedarfsprognose übersteigt in diesem Jahrfünft demnach um rund 15.000 Akademiker die maximale Prognose an Hochschulabsolventen. Aber vor allem in einigen Fachgruppen dürfte sich dieser Mangel zu einem ernsthaften Problem auswachsen. Das betrifft vor allem Ingenieure und Lehrer, mit Einschränkungen auch Informatiker. Dabei wird insgesamt ein nur geringer Mehrbedarf bei Fachhochschulabsolventen erwartet. Das hängt in der Tendenz mit der relativ späten Einführung dieses Hochschultyps in den neuen Ländern zusammen. Denn infolgedessen ist der Ersatzbedarf noch recht gering, weil der Altersdurchschnitt der erwerbstätigen Fachhochschulabsolventen gering ist. Mit zunehmender Akzeptanz und vor allem zunehmender Profilierung der Studienabschlüsse an Fachhochschulen könnte sich dies ändern, so dass der Bedarf an FH-Absolventen tatsächlich doch höher ausfallen könnte. Dafür dürfte auch sprechen, dass die übergreifende Tendenz zur höheren Qualifikation (Stichwort Akademisierung bisher nicht-akademischer bzw. Intensivierung bereits akademischer Tätigkeitsfelder) vielfach ja gerade an Fachhochschulen realisiert wird.

Was den Mangel bei den Lehrern betrifft, der ab 2010 prognostiziert wird, so ist auf zwei Aspekte gesondert hinzuweisen. Zum einen ist der Bedarf an Lehrkräften nicht nach der sonst verwendeten Methode ermittelt worden, sondern unter Berücksichtigung der Effekte des demographischen Wandels auf die Schülerzahlen.⁶⁴ Zum anderen müssen die Substitutionsoptionen mit anderen Studiengängen – gerade in den Geistes- und Kulturwissenschaften berücksichtigt werden. Die würden es ggf. erlauben, auch einen kurzfristig auftretenden Mangel an Lehrkräften mit dem zu erwartenden Überangebot an AbsolventInnen in den Geisteswissenschaften zu decken – allerdings nur, sofern die Betreuungsrelationen in den Schulen

aber nicht auszuschließen, dass übergreifende Trends der technologischen Entwicklung den Bedarf des Arbeitsmarkts noch deutlicher in Richtung Informatik verschieben als das die Prognosen berücksichtigen. Siehe Frohwieser et. al., S. 13.

⁶⁴ Das Verfahren, das hier herangezogen wurde, ist recht anspruchsvoll, siehe Frohwieser et. al., S. 12 – 15, gleichwohl wird von den Verfassern eine gesonderte Bedarfsermittlung in Anlehnung an die fach- und schulformbedingte Lehrerversorgung empfohlen.

nicht verbessert werden sollen, was im Blick auf andere politische Schlussfolgerungen (vgl. weitere Verbesserung bei sozialer Selektivität) noch kritisch zu beleuchten wäre.

Im Bereich der Ingenieure sind es vor allem die Fachgruppen Maschinenbau und Elektrotechnik, bei denen schon früher ein Mangel auftreten sollte – und ja inzwischen auch akut geworden ist. Inwieweit eine sukzessive Kompensation des Defizits an UniversitätsabsolventInnen auch durch FachschulabsolventInnen denkbar ist, bleibt abzuwarten, wäre aber unter der sonst vielfach genutzten Erwartung einer Angleichung an westdeutsche Verhältnisse zu erwarten und sicher auch wahrscheinlich, wenn Überangebot auf der einen und Mangel auf der anderen Seite massiver werden und wenn die Angleichung der Abschlüsse im Rahmen des Bologna-Prozesses stärker ins Bewusstsein der Arbeitgeber getreten sein wird. Zu beachten ist auch, dass das Szenario mit recht optimistischen Entwicklungen bei der Abwanderung von HochschulabsolventInnen in andere Länder arbeitet (also niedrigen Raten).

Der vorhergesagte Mangel kann sich daher leicht noch verschärfen, wenn die Abwanderung doch höher ausfällt oder zumindest auf dem von der HIS Absolventenbefragung festgestellten Niveau verbleibt.⁶⁵ Dann wäre auch die Fachgruppe der Mathematik und Naturwissenschaften betroffen. In den neuen Ländern und besonders in Sachsen ist der Besatz des Arbeitsmarktes mit Ingenieuren stärker als in den alten Ländern ausgeprägt. Selbst wenn man auch auf diesem Feld eine gewisse Angleichung der Verhältnisse unterstellen würde, die ja hier der übergreifenden Tendenz der De-Industrialisierung und Stärkung der Dienstleistungen entsprechen würde, bliebe ein Mangel in den Ingenieurdisziplinen erhalten.

In einer weiteren Studie des Zentrums Demographischer Wandel der TU Dresden aus 2007 werden wesentliche Elemente der Untersuchungen zur „Zukunft des Humankapitals in Sachsen“⁶⁶ herangezogen, zum Teil aber methodisch weiterentwickelt und modifiziert. In der Summe wird hier auch ein, allerdings etwas geringerer, Akademikermangel bis 2020 ermittelt als bei Thum et. al., nämlich zwischen 2005 und 2020 ein Fehlbedarf zwischen 9.000 und 26.000 Akademikern. Allerdings werden in dieser Prognose wiederum keine Wanderungsbewegungen berücksichtigt. Da aber insgesamt gerade bei den HochschulabsolventInnen mit Wanderungsverlusten von bis zu 30%⁶⁷ gerechnet werden muss, könnte der Mangel also erheblich höher ausfallen. Dringend (weil bereits ab 2010 virulent) wird demnach der Mangel in Maschinenbau und Elektrotechnik. Anders als in anderen Untersuchungen wird hier auch im Bauingenieurwesen (vor allem wegen der Altersstruktur) ein Mangel angenommen. Ebenfalls gehört hier übrigens die Medizin zu den Problemdisziplinen – die ja in der Logik des Hochschulpaktes 2020 ausgenommen ist.

Bei der Prognose der Absolventenzahlen werden allerdings noch keine Verkürzungen bei den Studienzeiten berücksichtigt, wie sie durch die Umstellung auf die Bachelorstudiengänge

⁶⁵ Vgl. Fn. 8 sowie Kapitel 2.4.

⁶⁶ Hochschule im Demographischen Wandel. Die Lage in Sachsen. Erstellt im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst, Winfried Killisch, Karl Lenz, Gabriele B. Christmann, Dana Frohwieser, Mike Kühne, Marit Kuni-Michel, Rüdiger Laskowski, Stephan Rudolph, Dresden 2007, siehe zu den Prognoseergebnissen vor allem S. 110 – 129.

⁶⁷ So auch Frohwieser et al. in Anlehnung an Ergebnisse der Absolventenbefragung der TU Dresden, siehe S. 38 und S. 41, Tab. 13; Weißhuhn geht von 19.000 bis 24.000 Akademikern aus, die zwischen 2003 und 2020 allein wegen der höheren Mobilität unter Akademikern dem sächsischen Arbeitsmarkt noch zusätzlich verloren gehen könnten, siehe dort S. 50.

intendiert sind. Wenn sich ein solcher Effekt einstellen sollte, dann dürften die Absolventenzahlen zunächst stärker steigen als angenommen – und die erwarteten Mängel an Akademikern werden erst deutlich nach 2016 auftreten.⁶⁸ Sowohl die Humankapitalstudie von Frohwieser et.al. als auch die Untersuchung von Killisch et. al. berücksichtigen die Mobilität der Studienanfänger und beziehen die hohen Wanderungsgewinne bei den Studienanfängern ein. Dabei muss auch in Rechnung gestellt werden, dass 2/3 dieser Gewinne, die etwa 40% der Studienanfänger entsprechen, aus den neuen Ländern stammen⁶⁹, in denen die Studienanfängerzahlen allerdings ebenfalls demographiebedingt zurückgehen werden. Das wird in den Modellen teilweise auch berücksichtigt – ebenso wie die doppelten Abiturjahrgänge in den neuen Ländern, aus denen jeweils mit einer gewissen Verzögerung ein zusätzlicher Schub an AnfängerInnen resultieren dürfte.⁷⁰

Bewertung

Die wichtigsten Ergebnisse der verschiedenen Szenarienvorgängen zum Bedarf an Akademikern im Vergleich zum Angebot ergeben also übereinstimmend die Erwartung eines Akademikermangels. Unterschiede bestehen in den Aussagen zu der Gesamtdimension und zum Zeithorizont. Da in den weniger dramatischen Prognosen die Wanderungsbewegungen nach dem Studium nicht berücksichtigt sind (die jedoch in den relevanten Studienbereichen der Technik- und Ingenieurwissenschaften bei einem Negativsaldo von ca. 30% liegen), erscheint es bei aller Vorsicht nicht übertrieben, wenn man sich etwa an der Mitte der Werte zum prognostizierten Akademikermangel für 2020 ausrichtet, der dann bei etwa 42.000 läge. Entscheidender aber dürfte der fachspezifische Mangel sein, der in den Kerningenieurdisziplinen Maschinenbau und Elektrotechnik, aber wohl auch in der Medizin als sicher angenommen werden kann. Bedenkt man, dass das sächsische Hochschulsystem im Jahr etwa 10.000 AbsolventInnen erzeugt, dann fehlen hier sozusagen vier Jahrgänge. Welche Anforderungen daraus an das sächsische Hochschulsystem resultieren, lässt sich vielleicht auch an der Kenngröße abschätzen, dass die Absolventenzahl 2020 nach bisherigen Erwartungen zwischen 48 und 64% des Niveaus von 2005 liegen dürfte, also bis zur Hälfte weniger AbsolventInnen hervorgebracht werden, obwohl der Bedarf an Akademikern steigen wird.

Was in keiner der Studien berücksichtigt wurde, ist die Funktion eines Hochschulsystems als Impulsgeber. Die Produktivitätsrate etwa, die in allen Modellrechnungen eine wichtige Variable bei der Abschätzung des künftigen Fachkräftebedarfs ist, kann durch die Hochschulbildung selbst beeinflusst werden. Ebenso wenig haben die Modelle die Situation des internationalen Wettbewerbs mit einbezogen können. Das hätte die Szenarienbildung sicher verunmöglicht. Gleichwohl muss beachtet werden, dass viele wichtige Wettbewerber der deutschen und der sächsischen Wirtschaft massiv in Humankapital und höhere Bildung investieren und dass Deutschland demgegenüber seit Jahrzehnten an Boden verliert. Sachsen

⁶⁸ Zur Methode der Angebotsberechnung in einem ebenfalls neun-schrittigen Verfahren, bei dem nun auch die Berufsakademien einbezogen, dafür wiederum die Wanderungsbewegungen ausgelassen werden, siehe hier vor allem S. 48 – 80. Zur Methode der Absolventenberechnung siehe S. 67ff.

⁶⁹ Siehe Killisch et al., S. 33.

⁷⁰ Siehe Killisch et al. S. 54f.

wiederum hat bei mehreren Kennzahlen, die zur Ermittlung der Humankapitalquote relevant wären, noch Aufholbedarf gegenüber dem Bundesdurchschnitt.

Auf Grund der vorstehenden Überlegungen muss als zweite übergreifende Zielstellung die näherungsweise Anpassung des fächerspezifischen Studienplatzangebots an den zu erwartenden Fachkräftebedarf im Freistaat Sachsen definiert werden. Im Spannungsfeld der sicher zu prognostizierenden demographischen Entwicklungen, der in den westdeutschen Ländern massiv und nachhaltig steigenden Studiennachfrage und den ernstzunehmenden fiskalpolitischen Restriktionen kann dies in einem ersten Schritt nur bedeuten, die Studienanfängerkapazitäten mindestens über alle Fächer hinweg konstant zu halten.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im folgenden Kapitel werden aus den vorstehenden Analysen Schlussfolgerungen gezogen und in einem Empfehlungskatalog bildungspolitischer Handlungsansätze konkretisiert. Als wesentliche Leitziele werden nochmals die quantitativen und qualitativen Verbesserungen des Humankapitals sowie langfristige Anpassung der Studienkapazitäten an den Fachkräftebedarf im Freistaat Sachsen aufgegriffen. Der Empfehlungskatalog entwickelt dabei ein Zielsystem vor dem Hintergrund bildungspolitischer Argumente. Es ist denkbar, dass aus der Perspektive anderer Ressorts und Politikbereiche Schwerpunkte auf andere Fragestellungen gelegt werden, die zu abweichenden Gewichtungen einzelner Empfehlungen führen müssen. In einem Anhang an diesen Empfehlungskatalog werden einzelne, hochschulspezifische Fragestellungen nochmals mit Bezug auf die Weiterentwicklungspotenziale einer demographieaffinen Hochschulsteuerung erörtert. Die Gliederungslogik der Empfehlungen erfolgt von allgemeinen zu konkreteren Handlungsansätzen.

5.1 Investition in Humankapital

Steigerung und Verbesserung des Humankapitals

Es kann keinen Zweifel daran geben, dass der Ausbau des Humankapitals eine der wichtigsten Erfolgsfaktoren in der sächsischen Politik ist. Zugleich ist angesichts der Verschiebung der Tätigkeitsprofile in der Wirtschaft zu immer höherwertigen Tätigkeiten unstrittig, dass die Hochschulbildung in diesem Politikansatz eine zentrale Rolle spielen muss. Dies gilt, weil die Hochschulen selbst als der Ort höherer Bildung höchste Qualifizierungs- und Kompetenzniveaus vermitteln, weil sie Innovationen direkt – über Forschung – und indirekt über die qualifizierten Personen ins Land bringen. Mit einer Steigerung der Humankapitalquote ist also die extensivere Beteiligung der Bevölkerung an formalen und informellen Bildungs- und Ausbildungsangeboten gemeint. Eine wesentliche Verbesserung des Humankapitals muss durch eine intensivere und lebenslange Teilnahme an höherer, also der Hochschul-Bildung erreicht werden. Eine im demographischen Sinne antizyklische Hochschulpolitik hat die Chance, Sogwirkungen auszulösen, die sich auf exzellente Forscher beziehen kann, aber ebenso auf Firmen, die ein Interesse an einem guten Qualifikationsumfeld (bei gegenwärtig noch bestehenden Lohnvorteilen) haben. Nicht zuletzt sorgt die mit dem Gedanken einer antizyklischen Hochschulpolitik eng verbundene Entkoppelung der Planung von Studienkapazitäten von der landeseigenen demographischen Entwicklung für eine Sogwirkung auf die mit der steigenden Studiennachfrage überlasteten westdeutschen Flächenländer.

Als wichtigster Indikator für die Qualität des Humankapitals wird die so genannte Akademikerquote berücksichtigt und im OECD-Vergleich auch untersucht. Sie beschreibt den Anteil von Hochschulbildung bei der erwerbstätigen Bevölkerung zwischen 25 und 64. Wie oben schon erläutert, liegt diese Quote deutschlandweit (2005) durchschnittlich bei 14%, und damit um 2 Prozentpunkte unter dem OECD-Durchschnitt. Sachsen lag mit 20% im Jahr 2005 etwas über dem Bundesdurchschnitt⁷¹ und an der Spitze der neuen Länder (ohne Berlin). Erweiterte man den Begriff der Akademikerquote um die Kategorie B des tertiären Sektors,

⁷¹ Siehe Demographiemonitor Bd. 1, S. 242.

also insbesondere Fachschulen, dann würde der Anteil von Sachsen auf 30% steigen. Der Durchschnittswert für Deutschland läge bei 25%, für die OECD bei 26%. Auch wenn diese Ausgangswerte gut sind, ist der Trend entscheidend: Die anderen OECD-Staaten legen exponentiell zu, Deutschland dagegen stagniert. Innerhalb Deutschlands, und das trifft auch für Sachsen zu, sind die jüngeren Jahrgänge der Erwerbsbevölkerung durchschnittlich geringer qualifiziert. Daher ist die Qualifizierung an den Hochschulen die wichtige Messlatte für die künftige Entwicklung dieser Quote. Die Kennzahl für die „Akademisierung“ ist die Abschlussquote: das ist der Anteil von Hochschulabsolventen an einem Jahrgang. Dieser liegt 2003 bei 19,8% deutschlandweit. Der OECD-Durchschnitt dagegen liegt bei 32,5% (Bildung auf einen Blick). Für Sachsen liegt dieser Wert bei 20%. Würde Sachsen die gegenwärtige Absolventenquote halten, dann würde es etwa bis 2013 oder 2014 dauern, bis es seine Akademikerquote dem OECD-Durchschnitt von 35% angeglichen hätte.⁷² Es muss aber im Sinne einer investiven Humankapital-Politik das dringende Anliegen des Freistaates sein, gerade in der höheren Bildung sich dem internationalen ‚investiven‘ Trend anzupassen.

So wie die Investition in Humankapital die angemessene Devise für ein Land im demographischen Wandel überhaupt ist, so gilt sie umso mehr für Sachsen, das als eines der ersten Länder bereits in kurzer Frist und am stärksten vom demographischen Wandel betroffen ist. Dabei muss eine Politik der Investition in Humankapital die gesamte Palette der Bildungsbe- reiche im Auge behalten, von der Attraktivität für hochinnovative international operierende Firmen ebenso wie für Fortbildung von Geringqualifizierten, deren Arbeitsplatzrisiko schon heute bei 50% liegt. Die Steigerung der Humankapitalquote sowie die Verbesserung des Humankapitals sind mit Blick auf die zu leistenden Anstrengungen wie mit Blick auf ihre Ef- fekte ressortübergreifend.

Empfehlung 1: Der Aufbau des Humankapitals war auch bisher in Sachsen ein Erfolgsfaktor. Die zentrale politische Zielstellung muss in einer Steigerung der Humankapitalquote und in einer Verbesserung des Humankapitals liegen. Als mittelfristige politische Zielmarke sollte Sachsen den OECD-Durchschnitt der Abschlussquote von 35% anstreben.

⁷² Siehe OECD Bildung auf einen Blick 57, A3.1. Natürlich sind diese Quoten nicht ohne weiteres miteinander vergleichbar, weil die Hochschulsysteme der Staaten ganz verschieden strukturiert sind. Tendenziell wird man davon ausgehen können, dass die Summe der deutschen Hochschulqualifikationen etwas höherwertig angesiedelt ist als die Summe der Qualifikationen in vielen OECD-Ländern. Dies ist aber auch für ein Land, das seinen ökonomischen Vorsprung im internationalen Wettbewerb verteidigen muss, eine nützliche Erfolgsbedingung. Der erforderliche Zeitrahmen zur Anpassung an die OECD ergibt sich durch die Konstanzhaltung der erfolgreichen Prüfungen an sächsischen Hochschulen im Jahr 2005, die dann in Relation mit der relevanten Altersgruppe der 20- bis unter 25-Jährigen gesetzt werden. Der Anstieg auf eine dem OECD-Durchschnitt vergleichbare Quote ergibt sich demnach aus Remanenzeffekten, da die Altersgruppe konstant abnimmt, wohingegen die Zahl der Hochschulabsolventen gleich bleibt.

Orientierung am Fachkräftebedarf

Diese Empfehlung greift den Gedanken einer antizyklischen Hochschulpolitik nochmals auf und verknüpft ihn mit der zweiten übergreifenden Zielsetzung. Die Metaanalyse der Studien und Projektionen zum Fachkräftebedarf im Freistaat Sachsen haben gezeigt, dass eine Kopplung des Hochschulsystems an die demographischen Entwicklungen kurz- bis mittelfristig zu einem problematischen Fachkräftemangel führte. Zwar haben Einsparungen im Hochschulsystem angesichts der gegebenen fiskalpolitischen Restriktionen eine Rationalität, doch ist die Gefahr groß, dass gerade diese Einsparungen im Sinne negativer Rückkoppelungen die investitionspolitischen Handlungsräume des Freistaats auf mittlere Sicht weiter einschränken (etwa durch unterdurchschnittliche Produktivitätszuwächse, geringere Unternehmens- und Einkommenssteueraufkommen etc.). Als ein erster Indikator wurde oben⁷³ die Akademikerersatzquote angeführt. Derzeit liegt diese Kennzahl, die das Verhältnis der HochschulabsolventInnen eines Jahres zur Anzahl der Akademiker in der erwerbstätigen Bevölkerung abbildet, für Sachsen bei nur 3,3%. Das heißt, auf 100 Akademiker in der erwerbsfähigen Altersgruppe kommen lediglich etwa drei junge Menschen, die eine Hochschule im Freistaat mit einem akademischen Abschluss verlassen. Diese im Bundesvergleich sehr geringe Zahl (13. Rang Bildungsmonitor) kann u.a. auch dadurch erklärt werden, dass ein Teil der Personen im erwerbsfähigen Alter Abschlüsse an Fach- und Ingenieurschulen im DDR-Bildungssystem erwarben, die in der Bildungsstatistik als akademische Abschlüsse gewertet werden. Damit ist das Argument einer Verbesserung der Akademikerersatzquote jedoch nicht relativiert. Die ArbeitnehmerInnen mit Ingenieur- und Fachschulabschluss sollten durch HochschulabsolventInnen mit Bachelor- und Masterabschlüssen aus Fachhochschulen und Universitäten ersetzt werden. Darüber hinaus gehen jedoch von akademischer Qualifizierung auch zusätzliche Innovations-, Wachstums- und Beschäftigungsimpulse aus. Es sollte daher mit relevanten Akteuren aus Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, Hochschulen, Politik und wirtschaftswissenschaftlichen Forschungseinrichtungen darüber beraten werden, welche fächerspezifischen Schwerpunkte im sächsischen Hochschulsystem gesetzt werden sollten. Leitlinien dieser Beratungen wären der absehbare konkrete Bedarf der sächsischen Wirtschaft sowie strategisch gesetzte Wachstumsimpulse.

Bedarfsspezifische Anpassungen der Studienkapazität sind jedoch lediglich eine notwendige Bedingung, um den sächsischen Arbeitsmarkt mit einer hinreichenden Zahl an hochqualifizierten Fachkräften zu versorgen und zusätzliches Wachstum zu stimulieren. Komplementär hierzu bedarf es systematischer Überlegungen, wie eine höhere Verbleibsquote der HochschulabsolventInnen im Freistaat Sachsen erreicht werden kann. Ein erster Schritt bestünde in der Ermittlung der Entscheidungsmotive zugunsten von Erwerbsmobilität aus der Region nach dem Examen an sächsischen Hochschulen. In einem zweiten Schritt könnte darüber nachgedacht werden, inwiefern der Verbleib im Freistaat gezielt mit Anreizen versehen werden kann. Überdies ist es aber auch denkbar, dass bereits ein intensiverer Kontakt zwischen Studierenden und regionalen bzw. sächsischen Unternehmen dabei helfen kann, hochqualifizierte AbsolventInnen im Freistaat zu binden.

⁷³ Vgl. Seite 27.

Empfehlung 2: Grundsätzlich sollten die Entwicklungsplanungen des sächsischen Hochschulsystems an den erwarteten Fachkräftebedarf gekoppelt werden. Dazu muss die gegenwärtige Studienkapazität stabil gehalten werden, die Summe bzw. Quote der Absolventen sollte aber noch gesteigert werden.

5.2 Bildungspotenziale ausschöpfen

Menschen mit Migrationshintergrund stärker in die höhere Bildung integrieren

Deutschland fällt in internationalen Vergleichen immer wieder durch eine besonders wenig erfolgreiche Integration von Migranten in das Bildungssystem und dann auch in die höhere Bildung auf⁷⁴. Gleichzeitig weist die Bevölkerungsgruppe einige im demographischen Kontext wichtige Besonderheiten auf. Sie ist überproportional stark vertreten in der jüngeren Generation und sie ist überproportional schwach vertreten in der älteren Generation. Während 18,6% der Menschen in Deutschland über einen Migrationshintergrund verfügen, sind dies in der Gruppe der unter 25-Jährigen 27,2%. Hier liegen also für Deutschland große Potenziale zur Abmilderung der Folgen des demographischen Wandels. Da gleichzeitig aber die Beteiligung an Schulformen, die formal für Angebote höherer Bildung qualifizieren, unterproportional ausfällt, ist dies auch eine wichtige Zielgruppe für die Hochschulpolitik. Aber selbst wenn ein Land nicht gezielt versuchen sollte, mehr Migranten an ein Studium heranzuführen, werden sich die Hochschulen auf der anderen Seite gleichwohl mit den Herausforderungen einer größeren Heterogenität der Studierenden auseinandersetzen müssen – auch im Blick auf den Studienerfolg und die Absolventenquoten.

Der Anteil der sächsischen Ausländer an den Ausländern in Deutschland ist mit 1,2% gegenüber einem Gesamtbevölkerungsanteil von 5,13% unterproportional. Außerdem ist der Anteil von Akademikern unter den Migranten in Sachsen wiederum höher als in Deutschland insgesamt. Die wichtigsten Gruppen darunter sind Vietnamesen und Menschen aus den MOEL-Staaten (Tschechien, Ungarn, Ukraine, Russland, Polen). Die Zusammensetzung der Ausländer in Sachsen mit Migrationshintergrund ist also ganz anders als in den alten Ländern, ebenso das Qualifikationsniveau. Insofern bietet es sich nicht vordringlich an, aus dieser Bevölkerungsgruppe vermehrt Studieninteressenten rekrutieren zu wollen. Was auch immer sonst angemessene integrationspolitische Maßnahmen sein mögen, mit Blick auf die Frage der Auslastung der Hochschulen drängen sich hier keine unmittelbar hochschulpolitischen Handlungsansätze auf. Dennoch darf gerade angesichts des Befundes, dass das relative Gewicht der Menschen mit Migrationshintergrund (insbesondere wegen höherer Geburtenzahlen) in der Gesamtbevölkerung zunehmen wird, diese Bevölkerungsgruppe nicht aus dem Blick verloren werden. Essentiell ist in diesem Zusammenhang die systematische Verbesserung der Datengrundlage zur bspw. sozioökonomischen Struktur und insbesondere zum Bildungsverhalten von Menschen mit Migrationshintergrund in Sachsen.

Empfehlung 3: Derzeit besteht kein Schwerpunkt auf der Verbesserung der Beteiligungsquoten an der höheren Bildung von Menschen mit Migrationshintergrund. Auf mittlere Sicht kann sich dies verändern und sollte daher nicht völlig aus einer langfristigen Planung herausfallen. Zu diesem Zweck muss eine adäquate, zielgruppenspezifische Datenbasis über u.a. das Bildungsverhalten und dessen Bedingungen bereit gestellt werden.

⁷⁴ Siehe Bildung in Deutschland, S. 137 – 149 sowie die Tabellen im Anhang, und Thum et al. S. 42 – 52 und 101.

Bildungsferne Schichten

Die jüngst veröffentlichte Studie „Bildungsmonitor 2007“⁷⁵ hat frühere Befunde bestätigt, nach denen das sächsische Bildungssystem sich in Bezug auf die soziale Selektivität der Bildungsprozesse gerade positiv von dem Gesamtbild in Deutschland abhebt. Dabei dürfte der positive Trend durch die zurückgehenden Schülerzahlen unterstützt worden sein.⁷⁶ Zwar wird durch diese Untersuchung nur zum Teil eine geringere soziale Selektivität des sächsischen Bildungssystems belegt, die aber war bereits 2002 durch das Deutsche PISA-Konsortium gezeigt worden, wo Sachsen gerade den geringsten Zusammenhang zwischen der Wahrscheinlichkeit zum Besuch eines Gymnasiums und der soziale Herkunft aufwies.⁷⁷

Im nationalen Vergleich der entsprechenden Indikatoren wird man für Sachsen nur mit Einschränkungen sagen können, dass durch eine gezielte Verbesserung des Zugangs für Menschen aus bildungsfernen bzw. sozial schwachen Schichten zur höheren Bildung ein großes Potenzial zusätzlicher Studienberechtigter gewonnen werden kann. Dennoch erscheint diese Frage in zwei weiteren Dimensionen relevant. Zum einen konnte gezeigt werden, dass einige Staaten im internationalen Vergleich mit durchschnittlich deutlich besseren Werten als Sachsen Bildungserfolge bei der angesprochenen Zielgruppe erzielen. Zum anderen kann durch demographische und wirtschaftliche Verschiebungen das Potenzial an Menschen mit bildungsfernen Hintergründen deutlich ansteigen. Das bedeutet, dass Sachsen weiterhin und systematisch bemüht sein muss, die Bildungserfolge zu steigern. Ein zu erwägendes Gegenargument ist hier indes, dass die Grenzkosten für eine noch bessere Ausschöpfung der intellektuellen Potenziale auch dieser Zielgruppe überdurchschnittlich hoch sein dürften. Hiergegen ist einzuwenden, dass es letztlich sozialpolitische und Gründe der Chancengerechtigkeit sind, die zusätzliche Maßnahmen in dieser Richtung hinreichend rechtfertigen. Dies erfordert aber eine klare politische Strategie und geeignetes Datenmaterial, das derzeit insbesondere aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht vorliegt. Es muss klar erforscht sein, in welchen sozioökonomischen und bildungsstrukturellen Hintergründen welches Bildungsverhalten manifest ist und an welchen Stellen systemische Schwellen wirken. Auf diese Schwellen müssen dann entsprechende politische Handlungsansätze ausgerichtet werden. Insbesondere die Regionalität hochschulischer Einzugsstrukturen ist an dieser Stelle

⁷⁵ Bildungsmonitor 2007. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln 2007.

⁷⁶ Einschlägig sind hier die in der Studie herangezogenen Indikatoren zu der Kategorie Bildungsarmut und Integration, bei denen Sachsen hervorragende Werte aufweist und – anders als im Bildungsmonitor 2004 – zu den drei Mitgliedern der Spitzengruppe (neben Bayern und Baden-Württemberg) zählt. S. 114 sowie Tab. A3, S. 149. in der Untersuchung wird auf den wissenschaftlich hinreichend nachgewiesenen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und geringeren Bildungserfolgen und -chancen rekurriert. Für den Indikator Bildungsarmut werden dann allerdings lediglich Daten über die relativen Bildungserfolge zusammenstellt, etwa zu den Risikogruppen in den verschiedenen PISA-Kompetenzbereichen. Für den Indikator Integration ist darauf hinzuweisen, dass hier nicht allein die Integration von Migranten, sondern auch die Abhängigkeit der Leistungsergebnisse von sozialen Faktoren berücksichtigt wird (sozialer Gradient und Varianzaufklärung nach PISA, S. 55 – 62). Bemerkenswert ist vor allem, dass sich Sachsen in der Kategorie Integration von einem der schlechtesten Werte in Deutschland auf einen Durchschnittswert gesteigert von 2004 – 2007. Zu früheren Befunden siehe auch: Demographiemonitor, Bd. 1, S. 229, und die Ergebnisse von PISA-E (Kultusministerkonferenz: Bewertungen der bundesinternen Leistungsvergleiche [PISA-E], Berlin 25.06.2002.

⁷⁷ Deutsche PISA Konsortium (Hrsg.): PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen 2002, 166.

ein erfolgversprechendes Merkmal. Je mehr Studienberechtigte in Sachsen motiviert werden können, überhaupt ein Studium aufzunehmen, desto wahrscheinlicher ist es, dass sie es im Freistaat Sachsen bzw. an einer der nächstgelegenen Hochschulen aufnehmen. Angesichts des relativ großen, durch demographische Entwicklungen u.U. noch steigenden Umfangs dieser Zielgruppe lassen sich hier mittel- und langfristig Erfolge mit Blick auf die Bildungsbe- teiligung und damit die Humankapitalentwicklung erzielen. Vor diesem Hintergrund muss auch die Frage nach Bedeutung der wachsenden Studiennachfrage in den westdeutschen Ländern diskutiert werden. Es muss Gegenstand eines politischen Abwägungsprozesses sein, ob der Schwerpunkt bei der Rekrutierung von StudienanfängerInnen auf der bereits kurzfristig wirkenden und weniger investitionsintensiven Ausschöpfung der starken Studien- nachfrage in Westdeutschland liegen sollte. Auf der anderen Seite sprechen Gründe eines großen Potenzials, der regionalwirtschaftlichen Wirksamkeit und der Chancengerechtigkeit für eine Ausrichtung auf Landeskinder in der Zielgruppe.

Empfehlung 4: Das Potenzial der sozial Schwächeren ist auch in Sachsen hoch. Dennoch scheint es besser als in anderen deutschen Ländern gelungen zu sein, in der Bildung soziale Selektivität zu reduzieren. Vor dem Hintergrund internationaler Ver- gleiche und zu erwartender demographischer Verschiebungen in der Bevölkerungs- struktur ist es lohnend, hier weitere Anstrengungen zu unternehmen. Auch ist dies ein zentrales Erfordernis der Chancengerechtigkeit. Um zusätzliche Anstrengungen ziel- gerichtet unternehmen zu können, muss eine geeignete Datenbasis geschaffen, die relevante Schwellen des Bildungsverhaltens identifiziert.

Frauen stärker integrieren

Mit Bezug auf die Beteiligung von Frauen hat das sächsische Hochschulsystem bereits sehr gute Werte erreicht. Im Wintersemester 2005/06 betrug der Anteil von Frauen an den einge- schriebenen Studierenden insgesamt 46,5%, was nur geringfügig unter dem Bundesdurch- schnitt von 48,0% liegt.⁷⁸ Bei differenzierter Betrachtung wird jedoch deutlich, dass der Frau- enanteil an den Studierenden in Sachsen deutlich abhängig von Fächergruppen divergiert. Insbesondere in der Fächergruppe der Sprach- und Kulturwissenschaften sind Frauen mit ca. 72% der Studierenden deutlich überproportional vertreten, wohingegen bei Mathematik und Naturwissenschaften bzw. den ingenieurwissenschaftlichen Fächern lediglich ein Frau- enanteil von 32,3% bzw. 20,5% gemessen wurde.⁷⁹ Diese Werte liegen zwar nicht wesent- lich unter dem Bundesdurchschnitt des Frauenanteils in den genannten Fächergruppen, wei- chen jedoch negativ insbesondere in den Ingenieurwissenschaften von den Daten der ande- ren ostdeutschen Länder ab.⁸⁰ Werden auch die Studienfächer der Fächergruppe der Inge-

⁷⁸ Karl Lenz, René Krempkow und Jacqueline Popp, Sächsischer Hochschulbericht 2006 – Dauerbe- obachtung der Studienbedingungen und Studienqualität im Freistaat Sachsen, Dresden 2006, S. 22.

⁷⁹ Statistisches Bundesamt, Bildung und Kultur – Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen 1980 bis 2005, Fachserie 11 Reihe 4.3, Wiesbaden 2006 (aktualisiert 2007), Tabelle 18.

⁸⁰ Der Frauenanteil in den Ingenieurwissenschaften liegt bspw. in Thüringen bei 22,7%, in Sachsen- Anhalt bei 22,9% und in Brandenburg bei 28,4%. Vgl. ebd.

nieurwissenschaften genauer analysiert, so treten weitere Unterschiede hervor. Im Wintersemester 2004/05 wurden an den Technischen Universitäten Sachsens im Studienfach Maschinenbau Frauenanteile in einer Bandbreite von lediglich 8 bis 10% erreicht, wohingegen die Verfahrenstechnik und die Werkstoffwissenschaften an diesen Hochschulen Werte zwischen 28 und 34% aufweisen.⁸¹ Auch an den Fachhochschulen werden lediglich unterdurchschnittliche Frauenanteile im Studienfach Maschinenbau erreicht (Bandbreite 4 bis 8%).⁸² Ein erster Ansatzpunkt zur verstärkten Integration von Frauen muss demgemäß die gezielte Gewinnung von Frauen für ingenieurwissenschaftliche Studiengänge sein, zumal insbesondere im sächsischen Fachhochschulsektor ein struktureller Schwerpunkt auf diesen Disziplinen liegt.

Ein weiterer Ansatzpunkt kann gerade vor dem Hintergrund des Schwerpunkts auf ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen an sächsischen Fachhochschulen gewonnen werden. Dohmen argumentiert, dass die Ingenieurlosigkeit im ostdeutschen Fachhochschulsektor auf junge Frauen mit Hochschulzugangsberechtigungen negative Anreize zur Aufnahme eines Studiums an den dortigen Fachhochschulen ausübt, da Studienentscheidung und Studienwahl weiterhin genderspezifischen Verzerrungen unterliegen.⁸³ Darüber hinaus weisen die fächergruppenspezifischen Frauenanteile darauf hin, dass insbesondere die Sprach- und Kulturwissenschaften sowie der sozialwissenschaftliche Studienbereich von Frauen überproportional nachgefragt wird. Verknüpft man diese Befunde z.B. mit der festgestellten weit unterdurchschnittlichen Akademisierung des pädagogisch tätigen Personals in Kindertageseinrichtungen im Freistaat Sachsen⁸⁴, so erscheint die Verbreiterung des Studienangebots an Fachhochschulen z.B. im Bereich sozialer Arbeit als ein weiterer Ansatz, der Abwanderung junger Frauen mit Studienberechtigungen entgegenzuwirken.

Empfehlung 5: Der Freistaat Sachsen muss im ingenieurwissenschaftlichen und naturwissenschaftlichen Studienbereich einen höheren Frauenanteil erreichen und der Abwanderung von studienberechtigten Frauen systematisch entgegenwirken. Diese Ziele können im Kontext der Mittelverteilung als Kennzahlen verwendet und zum Gegenstand hochschulspezifischer Zielvereinbarungen werden. Darüber hinaus ist über eine Verbreiterung des Fächerspektrums insbesondere im Fachhochschulsektor nachzudenken.

⁸¹ Karl Lenz, René Krempkow und Jacqueline Popp, Sächsischer Hochschulbericht 2006 – Dauerbeobachtung der Studienbedingungen und Studienqualität im Freistaat Sachsen, Dresden 2006, S. 345.

⁸² Ebd. S. 353 f.

⁸³ Dieter Dohmen und Klemens Himpele, Struktur- und Exzellenzbildung durch Hochschulen in den neuen Ländern – Abschlussbericht (aktualisierte Fassung) eines Projekts im Rahmen des Forschungsprogramms Aufbau Ost, FiBS-Forum Nr 39, Berlin 2007.

⁸⁴ Konsortium Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland – Ein indikatorgestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld 2006, Tabelle C3-3A.

Übergangsquote steigern

Die Erfassung der so genannten Übergangsquote, also derjenigen studienberechtigten Schulabgänger eines Jahrgangs, die dann tatsächlich auch ein Studium aufnehmen, ist methodisch nicht ganz einfach. Das hängt insbesondere mit den Verzögerungen zusammen, die zwischen Schulabschluss und Studienaufnahme in Folge von Dienstzeiten, sozialem Jahr, anderen Bildungsaktivitäten etc. auftreten. So erhöhen sich die Übergangsquoten eines Jahrgangs auch noch fünf Jahre später. Gleichwohl ist aus den Daten erkennbar, dass Sachsen hier wie alle neuen Länder unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Die letzten belastbaren Zahlen betreffen den Jahrgang 2000, der im Schnitt zu 73,1% in die Hochschulen übergang, in Sachsen allerdings nur zu 68,6% (was immerhin der beste Wert in neuen Ländern (ohne Berlin) ist). Die KMK hat hier in ihren Prognosen zum Teil recht optimistische Annahmen zu Steigerungen dieser Quote vorgenommen und mit den beiden Varianten von 75% und 85% die Entwicklung der StudienanfängerInnen und Studierenden bis 2020 prognostiziert. Langfristig ist dieser Wert in den alten Ländern allerdings eher gefallen, in den neuen seit 1995 eher leicht gestiegen.⁸⁵

Beachtet werden muss auch, dass es sich um einen relativ volatilen Wert handelt.⁸⁶ Darin dürften sich die vielen verschiedenen Einflüsse auf die Entscheidungen der jungen Menschen spiegeln. Dies wiederum ist ein Ansatzpunkt für politisches Handeln. Denn gerade weil Medienberichte, allgemeine Stimmungen etc. auf dieses Verhalten Einfluss ausüben, kann die Politik übergreifend, können aber auch die Hochschulen selbst hier gezielte Maßnahmen durchführen. Klar ist, dass das einmal gesetzte politische Ziel, die Zahl der StudienanfängerInnen stabil zu halten, relativ am leichtesten zu realisieren sein wird durch eine Motivation vorhandener Hochschulzugangsberechtigter zum Studium – im Vergleich zu vielen anderen Ansätzen, die zum Teil ja noch erörtert werden.⁸⁷ Entlastend wirkt sich in diesem Zusammenhang die Leistungsfähigkeit des sächsischen Hochschulsystems, möglicherweise aber auch der bisherige Verzicht auf Studienbeiträge aus. Die sächsischen Hochschulen sollten – bspw. im Rahmen eines landesweiten Wettbewerbs – Gelegenheit erhalten, eigene Stärken in Lehre und Forschung noch deutlicher und zielgruppenspezifisch zu kommunizieren, um mehr Studienberechtigte für die Aufnahme eines begabungsangemessenen Studiums in Sachsen zu gewinnen.

Empfehlung 6: Zur Steigerung der Übergangsquote sollten einerseits öffentlichkeitswirksame Maßnahmen der Landesregierung erfolgen, gleichzeitig sollten die Hochschulen einem hinreichend starken Anreiz ausgesetzt werden, eigene Ansätze zu verfolgen. Als Zielwert sollte 85% angestrebt werden.

⁸⁵ Siehe hierzu Bildung in Deutschland, S. 270, Tab. F1-1A.

⁸⁶ Siehe etwa Rheinlad-Pfalz, 1996: 79,4 %, 1997: 71,6 %, 2000: 75,1 %, ebd.

⁸⁷ Cort-Denis Hachmeister, Maria Harde und Markus Langer, Einflussfaktoren der Studienentscheidung – Eine empirische Studie von CHE und EINSTIEG, CHE-Arbeitspapier 95, Gütersloh 2007.

Abwanderung reduzieren

Wie oben bereits erwähnt, liegen über die Abwanderungen nach dem Studium keine verlässlichen Daten vor. Es ist zunächst einmal nur klar, dass es allgemein eine deutliche Abwanderung aus den neuen Ländern innerhalb Deutschlands gibt. Immerhin liegt der Freistaat hier mit minus 2,4 Einwohnern pro 1.000 im Jahre 2004 unter den neuen Länder gut (nur Brandenburg ist um 0,29 besser, was jedoch auf den Sondereffekt der neuen Suburbanisierung Berlins zurückzuführen ist) und auch besser als zum Beispiel Niedersachsen (minus 5,36).⁸⁸ Das zeigt, dass es eine erfolgversprechende politische Intention sein kann, die Abwanderungen zu senken. Allgemein bekannt ist auch, dass es vor allem die jungen und die besser qualifizierten Menschen sind, die eine höhere Mobilität aufweisen und eher abwandern als die älteren und weniger gut qualifizierten.

Hier kann es nur um die Frage der spezifischen Abwanderung von HochschulabsolventInnen gehen. Denn eine allgemein gegen Abwanderungstrends gerichtete Politik ist Gegenstand vieler Handlungsempfehlungen an den Freistaat. In Bezug auf HochschulabsolventInnen zeigen sich neben allgemeinen auch einige spezielle Ansatzpunkte. Natürlich sind gute Arbeitsbedingungen und eine florierende Wirtschaft auch ein wichtiges Motiv für AbsolventInnen, im Lande zu bleiben. Dabei kommt der demographischen Wandel dem Land entgegen. Denn obgleich man nicht sagen kann, dass sich das Problem der Arbeitslosigkeit durch den demographischen Wandel über alle Qualifikationsstufen hinweg lösen wird, so wird sich dennoch die Nachfrage gerade nach Hochqualifizierten stetig verbessern.⁸⁹

Darauf allein allerdings sollte der Freistaat nicht vertrauen, weil sich diese Effekte nach Branchen verschieden und (je nach Prognose) auch möglicherweise deutlich erst ab 2015 einstellen werden. Außerdem muss bedacht werden, dass in anderen Ländern und Regionen auch der Bedarf nach Hochqualifizierten steigen wird und dort zum Teil bessere Gehälter gezahlt werden dürften. Ergebnisse einer Absolventenstudie der TU Dresden deuten darauf hin, dass die Absolventen tendenziell eine gewisse Bindung an den Standort empfinden und immer dann in der Region bleiben, wenn sich ihnen eine einigermaßen hinreichend attraktive Option eröffnet. Dieser Befund ist in der Hinsicht nicht besonders überraschend, als die meisten Menschen soziale, wirtschaftliche und emotionale Bindungen an ihren Hochschulort entfalten, wenn das nicht ohnehin das Motiv der Entscheidung für diese Hochschule schon war. Dieser Zusammenhang verweist auf einen Handlungskomplex, der unten auch noch einmal exemplarisch ausführlicher behandelt werden soll unter dem Stichwort *enhanced periphery*.

Einige Aspekte aus der erwähnten Absolventenstudie⁹⁰ liefern Handlungsansätze. So können Weiterbildungsangebote der TU die Bindungswirkung erhöhen. Wenn 2/3 der befragten Absolventen nach einem Jahr innerhalb der neuen Länder arbeiten, dann scheint die Abwanderungslust jedenfalls nicht völlig ungebremst zu sein. Zudem wurde der Rolle der Professoren bei der Stellensuche eine große Bedeutung zugemessen, aber auch bei den Prakti-

⁸⁸ Siehe Demographiemonitor Bd. 1, S. 185, Tab. 5, siehe auch Statistisches Bundesamt. Wirtschaft und Statistik 2004, S. 1336.

⁸⁹ Siehe Thum et. al. etwa S. 101f.

⁹⁰ TU Dresden, Dresdner Absolventenstudie Nr. 11, Sächsisches Kompetenzzentrum für Bildungs- und Hochschulplanung, Dresden 2003.

ka und den Nebenjobs – auf diese Dinge können die Hochschulen, kann aber auch die Politik im Zusammenspiel mit der Wirtschaft Einfluss nehmen.⁹¹ Insbesondere die Intensivierung von Praxiskontakten könnte hier der angemessen konkrete Ansatzpunkt sein. Diese wiederum könnten zum einen gemeinsam mit Wirtschaft und Verbänden gesucht und weiterentwickelt werden, sie könnten im Rahmen der Intensivierung der Weiterbildung eine größere Rolle erhalten (siehe unten) und sie könnten zu Teilen auch in konkrete Steuerungsansätze gegenüber den Hochschulen (etwa in Zielvereinbarungen) übersetzt werden.

Empfehlung 7: Der Abwanderung Hochqualifizierter muss mit Hilfe mehrerer konkreter Ansätze begegnet werden, die weiter unten thematisiert werden (siehe dazu Wissenschaftliche Weiterbildung, enhanced periphery und bei den Ansätzen zur Hochschulsteuerung). Als erster Schritt zu systematischen Handlungsansätzen muss eine geeignete Datenbasis geschaffen werden, in der die Mobilitätsmotive sächsischer HochschulabsolventInnen im Zeitverlauf untersucht werden.

⁹¹ Siehe www.kfbh.de/absolventenstudie/volltexte/index.htm.

5.3. Attraktivität erhöhen

Studierendenmarketing westdeutscher Flächenländer

Dieser Aspekt ist gegenwärtig Thema vielfältiger öffentlicher Debatten und braucht hier kaum detailliert entfaltet zu werden. Er hängt vor allem mit dem *demographischen Vektor*, also dem Studierendenhoch im Westen bei kleiner werdenden Altersjahrgängen im Osten zusammen. Im Rahmen des Hochschulpaktes 2020 sind die entsprechenden – volkswirtschaftlich für Deutschland sinnvollen – Verabredungen getroffen worden, die zum Ziel haben, die einmal in den neuen Ländern aufgebauten Studienkapazitäten nun auch in den kommenden Jahren der erhöhten gesamtdeutschen Nachfrage zu nutzen. Das wird wie bekannt nicht ausreichen, es bedarf dennoch eines schnellen und deutlichen Ausbaus der Kapazitäten im Westen, nur müsste dort noch um etwa 20% mehr ausgebaut werden, wenn die neuen Länder nun eine allein an ihren Jahrgangskohorten orientierte Hochschulplanung betreiben würden. Alle neuen Länder haben daher auch schon damit begonnen, eigene Kampagnen zu entwerfen, mit denen gezielt Studieninteressente aus dem Westen angeworben werden sollen.

Um welche Herausforderung es sich dabei handelt, mag die Zahl verdeutlichen, dass die neuen Länder (ohne Berlin) 2005 6.685 mehr Studienanfänger an den Westen exportierten als importierten. Für Sachsen sieht das Wanderungssaldo freundlicher aus, weil es 2005 einen Gewinn von knapp 789 Studienanfängern hatte, allerdings resultieren diese Gewinne aus den benachbarten neuen Ländern, gegenüber den alten Ländern weist Sachsen im selben Jahr einen Verlust von 839 Anfängern auf. Die Wanderungsgewinne werden dem Freistaat bei gleichbleibendem Wanderungsverhalten demnach mittelfristig fehlen, wenn es ihm nicht gelingt, erfolgreicher auch in den alten Ländern zu rekrutieren. Es geht hier für alle neuen Länder also um eine Art doppelte Trendumkehr: Zum einen müssen mehr Studienberechtigte aus Sachsen für das Hochschulsystem des Freistaats gewonnen werden, zum anderen müssen die ostdeutschen Länder insgesamt mehr StudienanfängerInnen aus den alten Ländern attrahieren. Inzwischen sind sowohl eine landesübergreifende Initiative als auch landesspezifische sowie Initiativen einzelner Hochschulen ergriffen worden.⁹² Hierzu müssen sicher noch Erfahrungen gesammelt werden, die der Auswertung bedürfen. Der Freistaat kann hier seine eigenen Initiativen bewerten. Er kann darüber hinaus den Hochschulen Anreize geben zu selbständigen Marketingkonzepten, er wird zugleich den Hochschulen auch Unterstützung anbieten – etwa aus den Hochschulpaktmitteln.⁹³

Empfehlung 8: Das Marketing gegenüber hochschulzugangsberechtigten Schulabgängern aus den alten Ländern ist zu intensivieren und konzeptionell zu unterstützen. Dabei muss auf den Ebenen der neuen Länder, des Freistaats, der Regionen, der Hochschulen und einzelner Fachbereiche agiert werden.

⁹² Diese Kampagnen und Initiativen waren Gegenstand einer Tagung des CHE am 6. Dezember 2007 in Berlin.

⁹³ CHE Consult arbeitet zurzeit an der Entwicklung eines Demographieatlas für das deutsche Hochschulsystem. Mit diesem Instrument können derartige Analysen differenziert und hochschulspezifisch unterstützt werden.

Ausländer

In Bezug auf eine gezielte Anwerbung von ausländischen Studienbewerbern sieht es wiederum anders aus. Rund ein Viertel aller ausländischen Studierenden in Sachsen kommt aus den MOEL-10-Staaten (im Bundesgebiet nur 14,7%). Offenbar hat Sachsen hier einen geographischen Vorteil, den es weiter gezielt nutzen sollte. Es ist schon auf die politische Paradoxie hingewiesen worden, dass diese Menschen zwar kostenfrei in Sachsen studieren können, die sächsische Wirtschaft von diesen Qualifikationen aber in der Regel nicht profitieren kann, weil die Möglichkeiten für nicht EU-Mitglieder nach dem Studium in Deutschland arbeiten zu können, sehr restriktiv ausgestaltet sind. Hierzu kann nur die bekannte Forderung wiederholt werden, auf den verschiedenen Zuständigkeitsebenen Abhilfe zu schaffen. Dabei wäre stets auch zu beachten, dass etwaige Erleichterungen auch den Zielgruppen so rechtzeitig bekannt gemacht werden müssen, dass diese ihre Studienentscheidungen daran ausrichten können. In der aktuellen politischen Debatte zu diesem Thema scheint der zuletzt erwähnte Aspekt bisher nicht berücksichtigt zu werden.

Die vermehrte Rekrutierung von Ausländern ist für Sachsen auch deshalb eine interessante Option, weil es mit einem Ausländeranteil von 8,5% bei den Studierenden noch deutlich unter dem Bundesschnitt liegt. Dieser Ansatzpunkt könnte aber auch deshalb attraktiv sein, weil er hochschulpolitisch gut zu steuern ist – Erfahrungen vieler Hochschulen wie des DAAD können hier rasch in Erfolge überführt werden, es lassen sich auch leicht Steuerungsmechanismen entwickeln, die auf die Hochschulen entsprechende Anreize ausüben. Schließlich ließen sich gerade Schwerpunktsetzungen im Bereich der MOEL-Staaten auch gut kombinieren mit allgemeinen internationalen politischen Ansätzen (wirtschaftliche Kooperationen etc.). Hinzu kommt, dass wegen des wirtschaftlichen Gefälles ohnehin mit einem gewissen Einwanderungsdruck aus diesen Ländern zu rechnen ist. In diesem Zusammenhang erscheint eine politische Begleitung sinnvoll – die Interessen Sachsens an der Integration von Bildungsausländern in das Hochschulsystem könnten hier konstruktiv eingebracht werden.

Empfehlung 9: Die gezielte internationale Rekrutierung kann eine gute Option zum Ausgleich sinkender inländischer Nachfrage sein. Dies gilt allerdings nur, wenn sich die arbeitsmarktpolitischen Restriktionen lockern lassen. Dabei können die MOEL-Staaten einen guten Ansatzpunkt liefern, da hier eine Lockerung von Restriktionen innerhalb des EU-Integrationsprozesses absehbar ist und weil Sachsen hier einen geopolitischen Vorteil konsequent nutzen kann. Andere Regionen kommen daneben auch in Frage.

Akademiker attrahieren

Über die gezielte Rekrutierung von Studieninteressierten mit im Ausland erworbener Hochschulzugangsberechtigung bzw. deren Äquivalenten hinaus müssen mit Blick auf die Steigerung der Akademikerquote auch zusätzliche Hochschulabsolventen aus anderen deutschen

Ländern nach Sachsen angezogen werden. Die Richtschnur sollte hierbei sein, insgesamt ein positives Wanderungssaldo bei Akademikern zu erreichen. Das Institut der deutschen Wirtschaft rekonstruierte im Rahmen eines Gutachtens zur nachfrageorientierten Hochschulfinanzierung u. a. einen innerdeutschen Brain-Drain, d.h. hier die Wanderungsbewegungen von Hochschulabsolventen im MINT⁹⁴-Bereich. Diese Analyse zeigt, dass die Zahl der Hochschulabsolventen dieser Studienbereiche im Zeitraum von 1998 bis 2003 in Sachsen deutlich gestiegen ist, die Anzahl der Akademiker im erwerbsfähigen Alter jedoch signifikant sank. Dies ist ein erstes Indiz dafür, dass der Freistaat in nicht unerheblichem Maße HochschulabsolventInnen an andere Länder verliert und diesen Verlust durch die Attraktion von Akademikern aus anderen deutschen Ländern nicht auszugleichen vermag.⁹⁵ Denkbar sind vor allem zwei formal unterschiedliche strategische Ansätze: Zum einen kann der innerdeutsche Brain-Drain verstärkt genutzt werden, d.h. junge Akademiker aus anderen deutschen Länder werden nach Sachsen attrahiert; zum anderen kann auch über höhere Verbleibsquoten von HochschulabsolventInnen das Wanderungssaldo der erwerbsfähigen Akademiker verbessert werden. Ebenso ist noch unklar, ob es sich um eine vorrangig individuelle Entscheidung handelt oder ob sie strukturell durch einen Mangel adäquater Arbeitsplätze beeinflusst wird.

Beide Ansätze zur Erhöhung des Anteils von Akademikern am Erwerbspersonenpotenzial setzen indes eine gesicherte und systematisch analysierte Datenbasis voraus, die augenblicklich nicht vorliegt. Erforderlich ist in diesem Zusammenhang, Bestimmungsgründe für die Übersiedelung in andere Länder nach Erwerb des Hochschulabschlusses im Freistaat Sachsen bzw. umgekehrt zu identifizieren und Konzepte zu entwickeln, den derzeit manifesten Trends entgegenzuwirken. Über die Erforderlichkeit belastbaren empirischen Materials hinaus ist zudem offenkundig, dass die sächsische Staatsregierung in diesem Sektor nur begrenzt allein steuernd einzugreifen vermag. Hier bedarf es einer intensiven Analyse, Konzeptentwicklung und Abstimmung unter Beteiligung relevanter Akteure etwa auch aus Wirtschaft und Kultur.

Empfehlung 10: Der Freistaat Sachsen braucht auf mittlere Sicht ein ausgeglichenes Wanderungssaldo von erwerbsfähigen Akademikern. Um zielgerichtete Ansätze entwickeln zu können, ist zum einen eine belastbare empirische Basis unerlässlich, die derzeit nicht vorliegt, zum anderen kann die sächsische Staatsregierung hier nur Rahmenbedingungen optimieren. Daher ist vor dem Hintergrund der zu analysierenden Daten eine gemeinsame Strategie mit Akteuren aus Wirtschaft und Kultur und anderen gesellschaftlichen Bereichen erforderlich. Notwendig ist eine nähere Analyse über mögliche strukturelle Ursachen, die politisch aufgegriffen werden können.

⁹⁴ Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik.

⁹⁵ Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung – Gutachten im Auftrag der Credit Suisse und des Bundesverbands der Deutschen Industrie, Köln 2006, S. 9 f.

5.4. Hochschulstrukturen verbessern

Familie und Hochschule

Die positive Korrelation von niedrigen Geburtenziffern und hohen Bildungsabschlüssen ist allgemein bekannt und Gegenstand zahlreicher Forschungs- und Förderungsprojekte. Kurz skizziert hat das Problem zwei wesentliche Dimensionen. Zum einen ist die Geburtenzahl bei HochschulabsolventInnen insgesamt zu niedrig, wenngleich sich Unterschiede zwischen alten und neuen Ländern zugunsten der letzteren nachweisen lassen,⁹⁶ zum anderen sinkt jedoch die Zahl der Kinder pro Frau erneut in Abhängigkeit zu Beschäftigungsfeldern. Insbesondere an Hochschulen zeigt sich, dass ein Studium bzw. eine wissenschaftliche Karriere und die Gründung einer Familie noch nicht ohne wesentliche Schwellen miteinander in Einklang zu bringen sind. Gute Konzepte und Impulse sind hier als ein zusätzlicher relevanter Faktor mit Blick auf die Attraktivität einer Hochschullandschaft und damit im Wettbewerb um Studierende und hochqualifizierte Akademiker nicht zu vernachlässigen. Erste Programme werden in Deutschland derzeit hierzu institutionalisiert und sollten von der sächsischen Staatsregierung auf Übertragbarkeit bzw. Anregungen für eigene Konzeptionen hin beobachtet werden.

Empfehlung 11: Die Vereinbarkeit von Familiengründung und Familienleben und akademischer Ausbildung bzw. Lehre und Forschung wird in Zukunft ein immer bedeutenderer Wettbewerbsfaktor für Hochschulsysteme sein. Der Freistaat Sachsen sollte derzeit in anderen Ländern anlaufende Programme auf Übertragbarkeit hin prüfen und die Frage nach einer systematischen Förderung aufgreifen.

Lebenslanges Lernen in die Hochschulen integrieren

Die gesamte Debatte über die Bedeutung des lebenslangen Lernens nimmt Bezug auf eine ganze Reihe von Anknüpfungspunkten, die die Bedeutung einer über die Qualifikation in der ersten Lebensphase hinausgehenden fortgesetzten Bildungsbiographie unterstreichen. Das sind zum einen die unter dem Stichwort Wissensgesellschaft abgerufenen übergreifenden Entwicklungen, die die Bedeutung von Wissen und wissensbasierten Kompetenzen enorm steigen lassen. Dazu gehört auch die immer dynamischere Generierung von neuen Wissensbeständen – mit einer gleichzeitigen Relativierung und Vernetzung bisherigen Wissens. Diese Entwicklung verläuft besonders konträr zu dem klassischen deutschen Bildungsansatz, der vor allem eine gute Qualifikation in Ausbildung und Studium setzte, aber eine regelmäßige Erneuerung und Erweiterung dieser Kompetenzen und Wissensbestände in das Gesamtmodell von Bildung nicht integriert hat. Dementsprechend liegt Deutschland in inter-

⁹⁶ Vgl. dazu: Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Elternschaft und Ausbildung – Analysen und Empfehlungen zu einem Problemfeld im Schnittpunkt von Familien- und Bildungspolitik. <http://www.g-i-s-a.de/res.php?id=263>.

nationalen Vergleichen über die Bedeutung von Weiterbildung weit zurück, ja die Ausgaben für Weiterbildung sind sogar rückläufig.⁹⁷

Der nächste Ansatzpunkt für die Bedeutung eines lebenslangen Lernens liegt in den verschiedenen Problembereichen des Arbeitsmarkts, also im zum Teil fehlenden Matching zwischen den Anforderungen der Unternehmen und den Qualifikationen und Kompetenzen Arbeitssuchender, in dem damit nur zum Teil einhergehenden Fachkräftemangel wie in den Folgen des demographischen Wandels. Vereinfacht: Wenn weniger junge Leute nachwachsen, müssen die Anstrengungen, diejenigen weiter zu qualifizieren, die vorhanden sind, verstärkt werden.

Die Ziele in diesem Bereich sind nur auf einer sehr abstrakten Ebene bisher klar. Was es im Detail bedeuten kann, Lernen sowohl in einer formalisierten wie in einer informellen Struktur zu einem wesentlichen Element des gesellschaftlichen Lebens der Jungen wie der Erwachsenen in Deutschland zu machen, ist noch kaum ausformuliert worden. Erkennbar ist dabei, dass die Hochschulen eine wesentliche Rolle spielen müssen und dass die bisherigen Formen, in denen die wissenschaftliche Weiterbildung an Hochschulen verfolgt wird, den Anforderungen noch überhaupt nicht genügen. Was benötigt wird, ist vor diesem Hintergrund ein Gesamtkonzept lebenslanges Lernen, das die Ziele, eine Leitidee, die strukturellen Hindernisse und die notwendigen Maßnahmen beschreibt. Mit den strukturellen Problemen sind etwa Fragen des Zugangs zu Fortbildungen in Abhängigkeit von formalen Voraussetzungen gemeint, aber auch die mentalen Hemmnisse, nach denen Individuen es bisher noch nicht in hinreichendem Maße als ihre eigene Verantwortung verstehen, ihr jeweiliges Humankapital durch kontinuierliches Lernen zu pflegen.

Ein Gesamtkonzept würde wichtige Ansatzpunkte zu integrieren haben – wie etwa E-Learning-Ansätze oder die Chancen, die sich durch die Umsetzung der Studienstruktur in gestufte Studienstrukturen ergeben. Für den Erfolg von Maßnahmen sind auch die Abstimmungen zwischen den einzelnen Feldern der Bildungsanbieter und der Abnehmer wichtig, hier liegt eine Chance für den integrierten Ansatz in Sachsen. Die Hochschulen sind nur ein Teil des Systems von LLL, wenn auch wachsend und gewichtiger werdend. Es würde die Brüche zwischen den verschiedenen Angebotsformen und Anbietern zu berücksichtigen haben und auf die übergreifenden Ziele beziehen. Es würde modellhafte Versuche – wie etwa das Konzept der Bildungsschecks in NRW einbeziehen. Die Umsetzung der dann vorgeschlagenen Konzeption muss quer zu den bisherigen Zuständigkeiten, zu den bisherigen Bildungsebenen und Finanzierungsformen erfolgen. Die Bedeutung dieses Zusammenhangs kann angesichts der Dimensionen der Herausforderungen schwerlich überschätzt werden. Wenn es richtig ist, dass das Humankapital zum wesentlichen Erfolgsfaktor in einer modernen Industriegesellschaft geworden ist, und wenn es richtig ist, dass wissensbasierte Kompetenzen in ihrer Relevanz zunehmen und zugleich schneller veralten als bisher, dann wird

⁹⁷ Siehe etwa Bildung in Deutschland, S. 126, Abb. G1-4 (viertletzte Rang unter 15 EU-Ländern bei den Teilnahmequoten an allen Formen des Lernens im Erwachsenenalter) und S. 284 – 287. Siehe auch Berichtssystem Weiterbildung IX. Ergebnisse der Repräsentativumfrage zur Weiterbildungssituation in Deutschland, Hrsg. BMBF, durchgeführt durch TNS Infratest Sozialforschung, Helmut Kuwan, Frauke Thebis, München 2004, S. 109: „Im Bereich der organisierten Weiterbildung zeichnet sich im Jahr 2003 erneut ein Rückgang der *Weiterbildungsteilnahme* ab.“ Die Zahlen in den neuen Ländern sind in dieser Frage ganz maßgeblich durch das Engagement der Bundesanstalt für Arbeit geprägt.

das Zusammenspiel zwischen den Erstqualifikationen und späteren Lernprozessen neu bestimmt werden müssen. Und dann werden auch in den Erstqualifikationen noch stärker die Grundlagen für eine Kompetenz zum lebenslangen Lernen gelegt werden müssen, die Gewichte zwischen der Vermittlung von Wissen und der von Lernkompetenz müssen sich dann auch in Ausbildung und Studium verschieben.

Empfehlung 12: Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und des Bedeutungsgewinns wissensbasierter Ökonomien ist es ein zentrales Erfordernis ein Gesamtkonzept Lebenslanges Lernen zu entwerfen. Dieses Konzept muss an zentraler Stelle unter Einbeziehung aller Akteure und Institutionen des öffentlichen und privaten Bildungswesens erarbeitet werden. Gleichwohl können auch kurzfristig Maßnahmen zur Entwicklung der wissenschaftlichen Weiterbildung umgesetzt werden (siehe dort).

Weiterbildung stärken

Die wissenschaftliche Weiterbildung ist in den meisten deutschen Hochschulgesetzen erst nachträglich in den Aufgabenkatalog aufgenommen worden. Dem entspricht es auch, dass die Finanzierung und Steuerung der Hochschulen diese Aufgabe in der Regel kaum berücksichtigt. Die Hochschulen werden daran gemessen, wie viele Studierende sie aufnehmen und qualifizieren, kaum aber daran, welche Erfolge sie in der Weiterbildung aufweisen. Oft wurde im Gegenteil den Hochschulen sogar nahegelegt, dass sie in der Weiterbildung eher zusätzliche Mittel erwirtschaften sollten. Gleichzeitig ist in vielen Ländern ein Engagement des hauptamtlichen Lehrpersonals in Weiterbildungsveranstaltungen nicht auf die Lehrpflicht angerechnet worden, zugleich ist es den Hochschulen vielfach untersagt, dem eigenen wissenschaftlichen Personal marktgerechte Vergütungen anzubieten, wenn es dort in der Nebentätigkeit auftritt. Oder es liegen andere Einschränkungen vor, die es den Wissenschaftlern als lukrativer erscheinen lassen, sich in privaten Organisationen der Weiterbildung einzubringen als an der eigenen Hochschule. Das hat in der Konsequenz oft dazu geführt, dass die besonders für anspruchsvolle Weiterbildung Qualifizierten, nämlich das wissenschaftliche Personal der Hochschulen, gerade nicht an der eigenen Hochschule in die Weiterbildung eingebunden ist, dafür aber entsprechende Nebentätigkeiten ausübt.

Hinzu kommt, dass auch haushaltsrechtliche und verfahrenstechnische Hemmnisse, aber auch fehlende Managementkompetenzen viele Hochschulen davon abhalten, in der Weiterbildung das Geld zu verdienen, das private Anbieter vielfach mit den Wissenschaftlern der Hochschulen erwirtschaften. Konsequenterweise haben etliche Hochschulen in der Folge Vereine oder auch GmbHs gegründet, in denen sie das (und zum Teil sehr erfolgreich) tun, was zum einen ihre gesetzliche Pflicht ist und was sie zum anderen innerhalb der Hochschule nicht erfolgreich realisieren können. Wenn solche Ausgründungen aus den Hochschulen dann auch noch mit staatlichen Fördermitteln unterstützt werden, dann wird der Befund der Fehlsteuerung noch eklatanter. Politisch sollte dieser Widerspruch gelöst werden: Entweder entzieht man den Hochschulen die Pflichtaufgabe der Weiterbildung – was angesichts der besonderen fachlichen Kompetenz wenig schlüssig erscheint – oder man beseitigt die

Hemmnisse innerhalb der Hochschulen und verbessert die Rahmenbedingungen dahingehend, dass diese Aufgaben von den Hochschulen auch bewältigt werden können.

Hinter diesen Widersprüchen scheint der Grundkonflikt auf, dass nach deutscher Bildungskonzeption es einen Hiatus gibt zwischen Erstqualifikation und Weiterbildung.⁹⁸ In dem Maße, wie man die Hochschulen in der Verantwortung für die akademische Erstqualifikation sieht und diese Qualifikation auch eigentlich für eine ein Berufsleben hinreichende Bildung hielt, hat man Weiterbildung als etwas eher Nebensächliches betrachtet, das am besten auf wissenschaftlichem Niveau zwar auch die Hochschulen erledigen sollten, das man aber einstweilen nicht in das Gesamtkonzept der Hochschulbildung integrieren wollte.⁹⁹

Dieser Widerspruch wird gegenwärtig an dem Bologna-Prozess und der Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge noch von einer ganz anderen Seite virulent. Zwar hat sich die KMK bemüht, den Master mit Hilfe komplexer definitorischer Abgrenzungen in das deutsche System von Studienangeboten zu integrieren, doch bleibt die Unterscheidung von Masterangeboten, die direkt an einen Bachelor anschließen können (wenn auch nicht müssen), und so genannten Weiterbildungsmastern, die einige Jahre Berufstätigkeit erfordern, allemal dann sehr schematisch, wenn die einen z. B. kostenfrei studiert werden können und die anderen hohe Gebühren verlangen. Das ist in der begrifflichen Abgrenzung nicht leicht nachzuvollziehen. Es ist aber vor allem im Blick auf die Ziele zur Stärkung der Weiterbildung wenig schlüssig.¹⁰⁰ Auch im Blick auf die wissenschaftliche Weiterbildung gilt also, dass es eines Gesamtkonzeptes bedarf.

Ungeachtet dessen lassen sich auch vorläufig schon unmittelbare Zielsetzungen für die Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Weiterbildung benennen. Ein wichtiges Hemmnis bei dem Engagement von Wissenschaftlern einer Hochschule liegt in der strukturellen Zweitrangigkeit von Weiterbildung. Das drückt sich in der Lehrverpflichtungsverordnung aus, und es drückt sich in der Ausrichtung der Hochschulsteuerung auf die Ausbildung der grundständig Studierenden aus. Wenn der Freistaat wissenschaftliche Weiterbildung ernst nehmen will, dann sollte er ihr den gleichen Rang einräumen wie der Lehre gegenüber klassischen Studierenden. Das könnte zum Beispiel dadurch geschehen, dass die Weiterbildungsangebote in die Formen der gestuften Studiengänge transferiert, also Module definiert und Credits festgesetzt werden. Dann wäre es ein denkbarer nächster Schritt, in der Finanzierung der Hochschulen die vergebenen Credits als Indikator für (erfolgreiche) Lehrleistung zu nutzen. Darin würde sich eine Output- bzw. Outcome-Orientierung widerspiegeln, weil die Absolvierung der Module und ihrer Prüfungen honoriert wird. Zugleich könnten Hochschulen ihr Per-

⁹⁸ Grundlegend definiert wurde der Weiterbildungsbegriff in der alten Bundesrepublik vom Deutschen Bildungsrat, der von 1966 bis 1975 bestand und in verschiedenen Veröffentlichungen sich grundsätzlich auch zur Weiterbildung äußerte; siehe Deutscher Bildungsrat, Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart, 1970.

⁹⁹ Siehe hierzu auch Hilde Schaeper, Michael Schramm, Meike Weiland, Susanne Kraft, Andrä Wolter: International vergleichende Studie zur Teilnahme an Hochschulweiterbildung. Abschlussbericht, Hannover 2006, sowie Anke Hanft, Michael Knust (Hrsg.): Internationale Vergleichsstudie zur Struktur und Organisation der Weiterbildung an Hochschulen, Oldenburg 2007.

¹⁰⁰ Dabei ist es weniger die Tatsache der Gebühren für solche Master überhaupt, sondern die Diskrepanz nicht-konsekutive Master, bei denen keine Gebühren verlangt werden, wären demnach besonders attraktiv.

sonal auch im Hauptamt für diese Angebote einsetzen. Und man könnte es den Hochschulen gleichwohl überlassen, je nach Marktlage auch Gebühren für die Angebote zu erheben.

Ergänzt werden müsste dieser Ansatz durch ein gestaltungsorientiertes Berichtswesen, das Auskunft über die Entwicklung der wissenschaftlichen Weiterbildung gibt. Dadurch würde sich der Ansatz der Berichte über die Lehrleistung von Grund auf ändern, es würde tendenziell weniger die Frage im Vordergrund stehen, wie viele StudienanfängerInnen aufgenommen wurden oder wie viele AbsolventInnen ‚erzeugt‘ wurden, sondern die Vermittlung von Wissen überhaupt, erst einmal unabhängig vom Alter und dem formalen Qualifikationsniveau stünde im Vordergrund. Berichte über die erfolgreiche Vergabe von Credits kämen viel mehr dem nahe, was man mit Wissensbilanzen (bspw. systematisch in Österreich) zu erfassen versucht hat: eine Auskunft darüber, wie sich das Humankapital entwickelt hat und welchen Anteil daran eine Hochschule über einen Berichtszeitraum hinweg hatte. Daran angeschlossen werden sollte ein Projekt zum sukzessiven Abbau von rechtlichen und organisatorischen Behinderungen.

Empfehlung 13: Auch für wissenschaftliche Weiterbildung muss ein umfassendes Konzept entworfen werden. Die wissenschaftliche Weiterbildung muss als gleichwertige Lehrform systematisch in die Hochschulsteuerung integriert werden. Dies kann über eine Modularisierung wissenschaftlicher Weiterbildung und deren Koppelung an Credits geschehen, die mittels eines Berichtswesens kontrolliert und in die Mittelvergabe angemessen integriert wird. Zudem müssen organisatorische Hemmnisse der Förderung wissenschaftlicher Weiterbildung als Hochschulaufgabe abgebaut werden.

Den Fachkräftemangel auffangen

Wie oben skizziert wurde, ist auch in Sachsen in den nächsten Jahren ein signifikanter Mangel an Facharbeitskräften zu erwarten, der einerseits durch einen erhebliche Ersatzbedarf auf Grund des Ausscheidens älterer Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben, andererseits durch wachstums- und innovationsbedingten Zusatzbedarf induziert wird. Auch konnte durch die Analyse zahlreicher Untersuchungen gezeigt werden, dass der erwartbare Ersatz- und Zusatzbedarf an hochqualifizierten Fachkräften sektoral differenziert ist. Je nach Wirtschaftsbereich bestehen unterschiedliche quantitative und qualitative Anforderungen an den Arbeitsmarkt, die planerisch nur näherungsweise vorwegzunehmen und steuerungssystematisch nur sehr schwer abzubilden sind. Zudem ist es denkbar, dass die Entwicklung der Zahl an HochschulabsolventInnen eine endogene Dynamik entfaltet und die Fachkräftenachfrage am Arbeitsmarkt, bspw. durch Unternehmensgründungen, quantitativ und qualitativ unmittelbar beeinflusst. Dies im Rahmen einer mittelfristigen Hochschulentwicklungsplanung konkret zu berücksichtigen wäre jedoch äußerst ambitioniert. Insgesamt wird deutlich, dass die demographische Entwicklung und der von ihr ausgehende Anpassungsdruck auf Strukturen und Zyklen des Fachkräfteangebots ein dynamisches Hochschulsystem erfordern.

Wird auch die zweite Dimension der Nachfrage, nämlich der Studienberechtigten nach Studienangeboten, beleuchtet, wird das Bild noch komplexer. In vielen Studienbereichen muss

die Nachfrage auf der Studienberechtigtenseite systematisch stimuliert werden, wobei auch der Hinweis auf relativ gute Arbeitsmarktchancen noch nicht ausreichend ist. Vielmehr müssen deutliche Anreize auf Seiten der Hochschule geschaffen werden, Studierendenzahlen, insbesondere aber auch Absolventenquoten, in einigen Studienbereichen systematisch zu erhöhen. Diese Studienbereiche müssen mit Hilfe einschlägiger Studien zum sektoral differenzierten Fachkräftebedarf angesichts des bisherigen Studienangebots sowie der Nachfrage von Seiten der Studienberechtigten gemeinsam mit den Hochschulen werden. Den Hochschulen muss geholfen werden, die richtigen Zielgruppen für die zukunftsrelevanten Studienangebote anzusprechen, ihr Erfolg muss systematisch kontrolliert und überproportional belohnt werden. An dieser Stelle hilft sicher nicht nur das Hochschulsteuerungssystem, sondern es müssen auch über die Bildungsebenen hinweg Kooperationen geschlossen werden (Beispiel Kinderlabore) und die Unterstützung der Wirtschaft gesichert werden.

Empfehlung 14: Zukunftsrelevante Fächergruppen müssen angesichts des zu erwartenden Fachkräftebedarfs der sächsischen Wirtschaft und der Studiennachfrage mit den Hochschulen identifiziert werden. Darüber hinaus können landespolitisch vorrangige Fächerbedarfe in die Mittelverteilung miteinbezogen werden. Eine Nachsteuerung kann dann mittels Zielvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen erfolgen. Die Hochschulen müssen aber auch Konzepte entwickeln, fächer- und zielgruppengenau die Studiennachfrage zu stimulieren. Hierzu ist Unterstützung und Kooperation mit den verschiedenen Ebenen, die Bildungsentscheidungen beeinflussen, vonnöten.

Studium effizienter gestalten

Die Schwundquoten des deutschen Hochschulsystems liegen recht genau im Durchschnitt der OECD-Staaten (30%).¹⁰¹ Die Brisanz ergibt sich nicht so sehr aus dem Durchschnittswert, sondern aus den fachbezogenen Werten. Das ist in Sachsen nicht anders. So brechen in Elektrotechnik an den Universitäten 42% ihr Studium ab oder wechseln das Fach, im Bauingenieurwesen sogar 51%, im Lehramt nur 12%.¹⁰² Auf den ersten Blick liegt hier natürlich ein wichtiges operatives Feld, indem der Schwund reduziert wird. Gleichzeitig handelt es sich im Einzelnen immer um komplexe Fragestellungen, weil gleichzeitig Abstriche von den Standards ja nicht intendiert sind. Dann aber sind oftmals eine intensivere Betreuung, propädeutische Kurse zur Synchronisation heterogener Vorkenntnisse, Unterstützungskurse für Defizite, die sich im fortgeschrittenen Studium erst einstellen und ähnliche Maßnahmen notwendig, die oft auch zusätzliche Mittel erfordern.

Gleichwohl handelt es sich um einen Zielbereich, der recht leicht in die Ansätze der Hochschulsteuerung integriert werden kann, wie das in vielen Ländern ja schon geschehen und wie Sachsen das auch bereits begonnen hat (siehe Anhang: Bezugsrahmen zur demographieaffinen Weiterentwicklung der Hochschulsteuerung).

¹⁰¹ Siehe Konsortium Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland, S. 276, Tab. F3-3A.

¹⁰² Frohwieser et al. S. 40.

Empfehlung 15: Schwundquoten können zum Gegenstand der Hochschulsteuerung gemacht werden. In einigen Fächern müssen gezielt Konzepte entwickelt werden, Schwund- und Abbrecherquoten zu senken. Dafür bestehen bereits Ansatzpunkte vor (Stichwort Matching) und während des Studiums (Lift-Kurse, Propädeutika). Den Hochschulen muss dabei Gelegenheit gegeben werden, angemessene Formen für den Ausgleich von qualitativen Anforderungen des Studiums und dem individuellen Erfolg zu entwickeln. Das Ziel hoher Absolventenquoten darf nicht zuungunsten der Studienqualität übersteuert werden.

Das wissenschaftlich-ökonomische Umfeld der Hochschulen stärken (Enhanced Periphery)

Der in Wissenschafts- und Forschungspolitik verwendete Terminus der enhanced periphery verfügt über ein breites Bedeutungsspektrum. Grundsätzlich werden hier Strukturen, Akteure und Prozesse in den Grenzregionen, also gleichsam an der Peripherie zwischen dem System Hochschule und anderen gesellschaftlichen Teilsystemen in den Blick genommen. Diese sollen mit Bezug auf die Verbesserung von Kommunikation bzw. Austausch zwischen den einzelnen Institutionen optimiert werden. Hier wird vor allem auf zwei Austausch- oder Kommunikationsbeziehungen die Rede sein: nämlich zum einen zwischen (potenziellen) Studiennachfragern in der Region und der Hochschule sowie zum anderen die Beziehung zwischen Hochschule und außerhochschulischer Forschung bzw. forschungsbasierter Wirtschaft.

Es ist hinlänglich bekannt und intensiv erforscht, dass die regionale Nähe zwischen Hochschulstandort und Wohnort der Studienberechtigten trotz zunehmender inhaltlicher Orientierung weiterhin eine gewichtige Variable bei der Studienortwahl darstellt. Gerade auf Grund der erforderlichen Erhöhung von Verbleibsquoten studienberechtigter Schulabsolventen werden die sächsischen Hochschulen zukünftig verstärkt auf ihre regionale Präsenz zu achten haben, ohne ihre überregionale Wahrnehmbarkeit zu vernachlässigen. Die Hochschulen müssen als wesentliche Institutionen regionaler Räume wahrgenommen werden, die spezifisches und aktuelles Wissen vermitteln und darüber individuelle Entwicklungsmöglichkeiten aufbauen.

Um dies erreichen und um die Rahmenbedingungen für Austauschprozesse optimieren zu können, müssen die Hochschulen Übergangshemmnisse identifizieren und gemeinsam mit den jeweils verantwortlichen Institutionen nachhaltig überwinden. Es ist beispielsweise denkbar, dass eine Hochschule in einer Region zwar wahrgenommen wird, auf Grund ihrer Lage an der Grenze zu einer anderen Region jedoch kaum in den für ihre zentrale Einzugsregion relevanten Medien (Mediengrenzen) vertreten ist. Darüber hinaus müssen die Rahmenbedingungen so eingerichtet sein, dass Hochschulen zukünftige Studierende und Absolventen so früh wie möglich und so systematisch wie möglich auf ihrem Weg zum Studienbeginn, zum Hochschulabschluss und darüber hinaus begleiten. Etwa müssen Schulen, die trotz regionaler Nähe zum Hochschulstandort einem anderem Schulbezirk zugeordnet sind, für Beratungs- und Orientierungsveranstaltungen zugänglich sein. Insgesamt empfiehlt sich für

die Optimierung der Austausch- und Kommunikationsstrukturen zwischen der Hochschule und (potenziellen) Studierenden bzw. Absolventen eine systematische Analyse der tatsächlichen und möglichen Hemmnisse durch die Hochschulen selbst. Hier könnte über entsprechende Anreize gegenüber den Hochschulen, aber auch mit Hilfe von gezielten Unterstützungsmaßnahmen gesteuert werden.

Die zweite wichtige Dimension der enhanced periphery besteht in der Optimierung der Rahmenbedingungen für Austauschprozesse zwischen Hochschule und (forschungsbasierter) Wirtschaft. In diesem Kontext existiert für die sächsische Staatsregierung durch die föderale Kompetenzverteilung eine staatsrechtliche Grenze zur Optimierung rechtlicher Rahmenbedingungen. Nichtsdestoweniger gewinnt der Freistaat Gestaltungsspielräume durch den fortgesetzten Wandel von personenabhängigen Austauschprozessen zwischen Hochschulen und Wirtschaft zu institutionellen Kooperationen. Gerade der Umstand, dass immer mehr Austauschprozesse formalisiert und zugunsten höherer Verbindlichkeit rechtsförmig (durch Vertrag) gestaltet werden, illustriert diesen Befund. Der Freistaat kann zum Beispiel Rahmenbedingungen für Institutsgründungen in public private partnerships erleichtern, die Implementierung kooperationsbezogener gemeinsamer Aufsichts- und Leitungsstrukturen der Austauschpartner fördern oder durch die direkte oder indirekte Bezuschussung von Stiftungsprofessuren eine höhere Erwartungssicherheit – im Sinne von endowed chairs – für deren Inhaber und damit auch für eine höhere Attraktivität erreichen. Darüber hinaus müssen Unternehmen auf die zahlreichen nationalen und supranationalen (EU) Förderprogramme für wachstums- und innovationsaffine Austauschprozesse zwischen Hochschulen und Unternehmen hingewiesen werden. Hier wäre eine systematische Übersicht (z.B. nach Förderadressaten, Betriebsgrößen, Forschungsfeldern etc.) hilfreich. Gerade die Integration der sogenannten KMU (Kleinere und Mittlere Unternehmen) in solche Programme gelingt aus unterschiedlichen Gründen noch nicht hinreichend. Denkbar wäre hier die Unterstützung bei der Projektbeantragung, Etablierung geeigneter Kommunikationsstrukturen etc. durch erfahrene bzw. in der Vergangenheit besonders erfolgreiche Fördernehmer, deren Commitment wiederum direkt oder indirekt bezuschusst werden kann.

Insgesamt erscheint es hier angesichts der Vielzahl und Heterogenität unterschiedlicher Konstellationen und Optimierungsmöglichkeiten sinnvoll, die Hochschulen und Wirtschaftsakteure zu einer systematischen Erfassung der als hinderlich erlebten Rahmenbedingungen und zur Formulierung von Verbesserungsvorschlägen aufzufordern. Diese kohärent zu gestalten und in ein integriertes sächsisches Förderprogramm für Kooperationen und Austauschprozesse zwischen Hochschulen und Wirtschaft zu übersetzen, das von strategisch unverbundener Einzelprojektförderung absieht, wäre sodann Aufgabe der sächsischen Staatsregierung. Mit Bezug auf die zweite Dimension der wissenschaftlich-ökonomischen Austauschbeziehungen wird empfohlen, wichtige Akteure und Institutionen im regionalen Umfeld der Hochschulen zu identifizieren und im Rahmen von Regionalkonferenzen gemeinsam mit den Hochschulen Schwellen beim Wissenstransfer festzustellen. In problemspezifischen Arbeitsgruppen sollen dann Lösungsansätze entwickelt und gemeinsam mit der Staatsregierung bzw. den zuständigen Ressorts diskutiert und umgesetzt werden.

Empfehlung 16: Die Hochschulen müssen zur Verbesserung der Kommunikation mit Studienberechtigten der Region Hemmnisse identifizieren und überwinden (Bsp. Mediengrenzen). Darüber hinaus erarbeiten Hochschulen und regionale Wirtschaft einen Katalog relevanter Kooperationshemmnisse und formulieren Verbesserungsvorschläge. Dafür dienen Regionalkonferenzen mit einer starken Beteiligung der Hochschulen. Der Freistaat Sachsen integriert seine Förderprogramme für Kooperationen zwischen Hochschule und Wirtschaft nach strategischen Zielen.

Qualität

Hochschulstatistische Kennzahlen wie z.B. die oben beschriebenen Quoten der Anfänger, Absolventen, Frauenförderung etc. basieren auf quantitativen Größen, sie haben aber immer auch eine qualitative Relevanz. Die Erhöhung bestimmter Kennzahlen kann zu einer Verbesserung oder auch zu einer Verschlechterung von Qualität führen. Daher sind Kennzahlen immer auf ihre qualitativen Folgen zu überprüfen und auch zu relativieren. So besteht beispielsweise im Falle einer hohen Gewichtung des Indikators ‚Absolventen in der Fächergruppe Ingenieurwissenschaften in Regelstudienzeit‘ ein systematischer Anreiz, Prüfungsanforderungen zu senken. Dem kann und muss durch die dezentrale Entwicklung und Implementierung von hochschulischen Qualitätsmanagement-Systemen entgegengewirkt werden. Dieser Schritt ermöglicht die Analyse und Sicherung struktureller, inhaltlicher und prozeduraler Qualität. Darüber hinaus muss jedoch auch die Outcome-Dimension der Studienqualität in den Blick genommen werden. Zu diesem Zweck müssen systematisch und langfristig Absolventen- und Verbleibstudien durchgeführt und deren Ergebnisse in hochschulische Qualitätsmanagement-Prozeduren integriert werden. Die Ergebnisse solcher Studien müssen grundsätzlich auch formativ auf die Curricula der Studiengänge zurückwirken können. Zusätzlich ergeben sich durch derlei Studien Anknüpfungspunkte für die Klärung von Bestimmungsgründen der Akademikermobilität, für deren Analyse bereits oben eine belastbare empirische Basis als notwendige Voraussetzung erklärt wurde.

Empfehlung 17: QM-Systeme sollten in allen sächsischen Hochschulen binnen der nächsten vier Jahre implementiert werden. Darüber hinaus sollte ein System von Verbleibstudien etabliert werden, das Rückschlüsse auf die Outcome-Dimension der Studienqualität zulässt und auf die Curriculaentwicklung zurückwirkt.

6. Ansatzpunkte für eine demographieaffine Hochschulsteuerung im Freistaat Sachsen

6.1 Leistungen und Steuerung

Das sächsische Hochschulsystem kann insgesamt als sehr leistungsfähig angesehen werden. Seit der Wende ist es gelungen, eine starke Hochschullandschaft zu etablieren und in wesentlichen Leistungsparametern an den Bundesdurchschnitt anzuschließen. Wie die Ergebnisse des *Bildungsmonitors* im Detail zeigen, führt gerade die Dynamik seit 2004 dazu, dass Sachsen mit seinem Bildungssystem insgesamt dort den ersten Rang einnimmt und dass es auch in einigen hochschulspezifischen Indikatoren gut abschneidet. Allerdings dürfen diese Befunde hier nicht überbetont werden, denn es sind nicht sehr viele hochschulspezifische Indikatoren in diesem Vergleich ausgewertet worden. So nimmt Sachsen in der Forschung bei den Drittmitteln einen guten (5.) Rang ein, bei Habilitations- und Promotionsquote allerdings nur einen doch mäßigen 12. und 13. Rang. Bei der Studiendauer wird einer der besten Werte erzielt (Rang 3). Im CHE-Hochschulranking zeigt sich ein gemischtes Bild, immerhin liegen sowohl im Blick auf die Lehre als auch bei der Forschung einige sächsische Hochschulen in der Spitzengruppe.¹⁰³

Dabei können die zum Teil guten Ergebnisse in der Lehre¹⁰⁴ nicht mit einer etwaigen Unterauslastung und damit einhergehenden überproportional guten Betreuung erklärt werden. Denn auffällig an der Entwicklung des sächsischen Hochschulsystems ist im Zusammenhang der hier behandelten Fragen, dass an den Universitäten bereits in der jüngeren Vergangenheit die Personalressourcen zurückgefahren wurden. Die Relation zwischen Professoren und Studierenden liegt inzwischen etwas ungünstiger als im Bundesdurchschnitt (1 : 65,7 in Sachsen zu 1 : 65,1 im Bundesdurchschnitt). Dabei zeigen sich naturgemäß

¹⁰³ Für die Lehre sind besonders positiv hervorzuheben (mit sechs und mehr Bewertungen in der Spitzengruppe von 13 Indikatoren) bei den Fachhochschulen: Architektur HTW Dresden, Bauingenieurwesen HTWK Leipzig, Maschinenbau Mittweida und bei den Universitäten: Maschinenbau TU Freiberg, Anglistik TU Chemnitz, Psychologie TU Chemnitz, Psychologie TU Dresden; negativ (mit mehr als sechs Bewertungen in der Schlussgruppe) fallen auf bei den Fachhochschulen: Elektro- und Informationstechnik HTWK Leipzig, Elektro- und Informationstechnik FH Zwickau, bei den Universitäten: Architektur TU Dresden, Germanistik Uni Leipzig, Geschichte Uni Leipzig, Romanistik Uni Leipzig. Bei den Forschungsindikatoren, von denen im CHE-Forschungsranking für die Universitäten je nach Fachgruppe zwischen drei und fünf herangezogen werden, fällt auf, dass die sächsischen Universitäten hier bei den Drittmitteln recht häufig zur Spitzengruppe zählen (in sieben von 24 ausgewerteten Fachgruppen). Mit drei von fünf Platzierungen in der Spitzengruppe fallen besonders positiv die Psychologien an der TU Dresden und an der Uni Leipzig auf. Siehe <http://www.das-ranking.de/che8/CHE> zu den Ergebnissen in der Lehre sowie Sonja Berghoff, Gero Federkeil, Petra Giebisch, Cort-Denis Hachmeister, Mareike Hennings, Detlef Müller-Böling: Das CHE-Forschungsranking deutscher Universitäten 2006, Gütersloh, 2006.

¹⁰⁴ Diese Einschätzungen werden grosso modo auch bestätigt in der Auswertung etlicher verfügbarer Daten wie sie in den HoF-Arbeitsberichten ausgewertet werden: Rene Krempkow, Karsten König, Lea Ellwardt: Studienqualität und Studienerfolg an sächsischen Hochschulen. Dokumentation zum „Hochschul-TÜV“ der Sächsischen Zeitung 2006, hier vor allem der Überblick S. 40.

Schwankungen zwischen den Universitäten. Während in Freiberg auf eine Professur 47,8 Studierende kommen, sind es in Leipzig bereits 68,5 – diese Schwankungen korrelieren natürlich zum Teil auch mit den Fächerstrukturen. Man wird insgesamt mit Fug und Recht sagen können, dass das sächsische Hochschulsystem insgesamt den Vergleich mit dem Bundesgebiet bzw. mit den alten Ländern nicht zu scheuen braucht.

Der Freistaat hat in den letzten Jahren bereits wie in der Bildungspolitik generell so auch in der Hochschulpolitik gute Voraussetzungen für die weitere Entwicklung geschaffen. Mit den Vereinbarungen über die Entwicklung bis 2010 hat sich das Land ein Steuerungsinstrument aufbereitet, das etwa den Zielvereinbarungen entspricht, die in vielen Ländern inzwischen das Steuerungsarsenal erweitern. Konkret wird mit den einzelnen Vereinbarungen, die die Hochschulen mit der Staatsregierung geschlossen haben, den Hochschulen bis 2010 Planungssicherheit gewährt. In dieser Entwicklungsvereinbarung definieren die Hochschulen ihre Kernbereiche und beschreiben ihre Profilierungs- und Umsetzungskonzepte. Gegenstand der Vereinbarung ist auch, dass die Hochschulen ihre Personalstruktur so flexibel gestalten, dass eine Anpassung der Ressourcen aufgrund der demographischen Entwicklung und veränderter Studienanforderungen im Umfang von mindestens 300 Stellen in den Jahren 2009/10 möglich ist. Dabei konzentriert sich der Stellenabbau auf die Universitäten, die Fachhochschulen sind von dem Stellenabbau weitgehend ausgenommen. Sie verpflichten sich, durch Gestaltung ihrer Struktur die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass sich der Anteil der staatlichen Fachhochschulen an der Gesamtzahl der Studienplätze bis zum Jahre 2008 auf 30% erhöhen kann. Weitere Punkte der Vereinbarung über die Entwicklung der Hochschulen bis 2010 sind die Einrichtung eines Innovationspools, die Zusammenarbeit der Hochschulen in regionalen Zentren und der Ausbau der gebührenpflichtigen Weiterbildung.

Seit dem Jahr 2005 werden außerdem Teile des Budgets vom Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst unter Berücksichtigung leistungs- und belastungsbezogener Kennzahlen und unter Beachtung des Profilierungsstandes der Hochschulen zugewiesen, um einen Anreiz für den effektiveren Einsatz der staatlichen Mittel zu schaffen und den Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu fördern.

Schließlich hat die TU Dresden im Jahre 2000 mit dem Modellversuch „Ergebnisorientierte Selbststeuerung“ im Rahmen eines Globalhaushalts begonnen. Grundlage hierfür war eine Ressortvereinbarung zwischen dem SMWK und dem SMF. Unter Berücksichtigung dabei gemachter Erfahrungen sollte zum frühest möglichen Zeitpunkt die Einrichtung von Steuerungsmodellen als Grundlage für Globalhaushalte erfolgen.¹⁰⁵

Im Rahmen des Hochschulpaktes 2020 hat sich der Freistaat verpflichtet, die Studienanfängerzahlen konstant auf dem Wert von 2005 (19.940) zu halten und die Studienkapazitäten nicht abzubauen. Vor diesem Hintergrund ist die Verpflichtung der Hochschulen, den Einzug jener 300 weiteren Stellen einzuplanen, gelockert worden. Diejenigen Hochschulen, die sich erfolgreich an der Umsetzung des Hochschulpaktes beteiligen, müssen bis 2010 keine Stel-

¹⁰⁵ Der Modellversuch ist vom CHE und der GMO Management Consulting evaluiert worden, siehe Yorck Hener, Frank Ziegele, Ulrich Müller: Evaluierung des Modellversuchs „Ergebnisorientierte Selbststeuerung“ an der Technischen Universität Dresden, Gütersloh 2007 (CHE-Arbeitspapier Nr. 84).

len abgeben, diejenigen Hochschulen dagegen, denen dies nicht gelingt, müssen wie in den Entwicklungsvereinbarungen festgelegt, Stellen freihalten, die dann 2010 abzugeben sind. Dabei ist hier noch einmal darauf hinzuweisen, dass diese insgesamt 300 Stellen bereits in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt waren. Der Freistaat nimmt hier also tendenzielle Anpassungen an die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Studienanfängerzahlen zurück.

Gleichzeitig werden Mittel aus dem Hochschulpakt bereitgestellt, um zum einen Werbemaßnahmen der Hochschulen zu finanzieren, um zum anderen den Transfer von Studierenden in die Staaten Mittel- und Osteuropas zu erleichtern und um die Studienbeteiligung von Frauen zu erhöhen.

6.2 Weiterentwicklung der Instrumente der Hochschulsteuerung

Der Freistaat hat mit der TU Dresden seit dem Jahre 2000 unter dem Titel „Ergebnisorientierte Selbststeuerung“ einen Modellversuch zum Globalhaushalt gestartet und diesen Versuch 2005/06 evaluieren lassen. Die insgesamt positiven Ergebnisse des Pilotvorhabens lassen den Schluss zu, dass das Land das Globalbudget auf alle Hochschulen ausdehnen sollte. Der Ansatz zur Gewährung eines Globalbudgets ist allerdings eingebettet in eine übergreifende Steuerungsphilosophie und ein Set an entsprechenden Instrumenten. Wie schon im Evaluationsbericht des CHE festgehalten, belegen nationale und internationale Vergleiche, dass eine den Grundideen des New Public Management verpflichtete Steuerungsphilosophie besonders erfolgreich ist. Dazu gehört ein hoher Grad an dezentraler Autonomie, der den Hochschulen hohe Freiheitsgrade bei der internen Steuerung lässt.¹⁰⁶

Das Instrumentenset von Haushaltsflexibilisierung, Zielvereinbarungen, Leistungskatalog, Kosten-/Leistungsrechnung, leistungsbezogener Mittelverteilung und kennzahlengestütztem Berichtswesen ist dazu geeignet, eine moderne und wirkungsorientierte Steuerung zu etablieren. Im Rahmen des Pilotprojektes hatte sich zum Teil Optimierungsbedarf gezeigt, der oftmals mit der Frage der dezentralen Handlungsfreiheit bzw. einem zu hohen Grad an Detailsteuerung zusammenhing.¹⁰⁷ Vor allem wird dargelegt, dass der Ansatz des Modellversuchs zwar die richtige Richtung benennt, aber zu kurz greift, wenn man die optimalen Effekte der Autonomie erzielen will. Das ändert aber nichts an dem Gesamtbefund, nach dem sowohl der Ansatz der Neuen Steuerung als auch die Gewährung von Globalbudgets den übergeordneten Zielsetzungen in der Steuerung nach Effizienz, Effektivität und Wettbewerbsfähigkeit in hohem Maße dienlich ist.

Hier steht aber nun die Frage im Raum, ob dieser Steuerungsansatz auch den besonderen Herausforderungen des demographischen Wandels gerecht wird. Das ist eindeutig zu bejahen. Denn die modernen Konzepte der Hochschulsteuerung, die ja dem Grundansatz nach in allen Ländern verfolgt werden, sehen stets eine klare Aufgabenteilung zwischen Staat und

¹⁰⁶ Siehe Evaluierung des Modellversuchs, S. 11 und ausführlich S. 83 – 172.

¹⁰⁷ Als problematisch hatte sich der Versuch herausgestellt, die Hochschulen im Geltungsbereich des für alle Landeseinrichtungen aufgestellten NSM-Rahmenhandbuchs zu belassen. Das wird den besonderen Bedingungen von Hochschulen nicht gerecht - dem tragen auch die meisten Länder, die ihre Haushalte auf die Neue Steuerung umstellen, Rechnung.

Hochschulen vor. Zu den Aufgaben und Pflichten des Staates gehört es dabei, die Steuerungsziele zu benennen und dann in die verschiedenen Steuerungsinstrumente einzuspeisen. Insofern stehen dem Land mit diesem Steuerungsmodell geeignete Instrumente für die Verfolgung auch modifizierter Ziele zur Verfügung. Eine Anpassung der Ziele an veränderte Rahmenbedingungen war dabei von Anfang an vorgesehen.

Die Bedingungen des demographischen Wandels können zumeist die Hochschulen selbst durch eigenständige Strategien aufgreifen. Insofern wird ein Steuerungsmodell, das aus der Vorgabe allgemeiner Ziele des Staates heraus den Hochschulen die Instrumente einer autonomen Steuerung zur Verfügung stellt, um diese Ziele in den Hochschulen umzusetzen, eher erfolgreich sein als ein Detailsteuerungsansatz. Allerdings setzt dies eine Bereitstellung optimaler Rahmenbedingungen für die Hochschulen voraus, in denen sie über ihre Ressourcen verfügen können.

Konkret würde das also am Beispiel bedeuten, dass der Freistaat nun etwa im Rahmen des Hochschulpaktes nicht mehr eine Anpassung der Studienkapazitäten an den demographischen Wandel anstrebt, sondern - zunächst einmal bis 2010 - stabile Anfängerzahlen zugesagt hat. Dieses Ziel und daraus etwaig abgeleitete Teilziele können dann in die Ausgestaltung der Instrumente *indikatorgesteuerte Mittelverteilung* oder *Zielvereinbarungen* eingespeist werden. Insofern kann hier festgehalten werden, dass der grundsätzliche konzeptionelle Weg in Richtung einer ergebnisorientierten Neuen Steuerung auch dazu geeignet ist, den Anforderungen zu begegnen, die aus dem demographischen Wandel auf die Hochschulen zukommen. Zur Optimierung der Einzelinstrumente im Konzert des gesamten Steuerungsansatzes werden im Folgenden keine Vorschläge ausformuliert, sondern noch einmal auf den Bericht zur Evaluation des Modellversuchs und die dort formulierten konkreten Empfehlungen verwiesen.

Auf eine besondere Konsequenz des demographischen Wandels muss hier aber noch eingegangen werden, nämlich das Effizienzgebot. Wie oben schon geschildert, steht der Freistaat ja im Blick auf die Hochschulpolitik vor dem zugespitzten Dilemma, dass eine proportionale Anpassung des Hochschulsystems an die sinkenden Staatseinnahmen wegen der übergeordneten Relevanz des Hochschulsystems für die zukünftige Entwicklung nicht in Frage kommt. Das wird aber bedeuten, dass andere Leistungsbereiche überproportional zurückgefahren werden müssen. Dadurch entsteht natürlich ein nicht unerheblicher Rechtfertigungsdruck. Insofern muss der sächsischen Hochschulpolitik sehr daran gelegen sein, die Effizienz des Systems zu steigern.

Dazu wiederum sind die modernen Instrumente der Hochschulsteuerung sehr geeignet, sie bedürfen dafür allerdings einer sorgfältigen Justierung – und zum Teil einer noch stringenteren Verfolgung und Umsetzung. Der Grundansatz, dass der Staat vor allem die Wirkung honoriert, Freiräume gewährt und ergebnisbezogene Anreize aussendet, muss daher eher noch verstärkt werden. Die bisherigen Ansätze zur Reform der Hochschulsteuerung in Sachsen sind also nicht ungeeignet für die Bewältigung der Herausforderung des demographischen Wandels, sondern im Gegenteil besonders geeignet. Vorschläge für entsprechende Ausrichtungen der Instrumente im Sinne eines Bezugsrahmens zur Weiterentwicklung der Hochschulsteuerung werden im Folgenden unterbreitet.

Ansatz 1:

Globalhaushalt einführen

Von der Empfehlung zur Einführung eines landesweiten und umfassenden Globalhaushalts ist hier nichts zurückzunehmen. Dafür sollten auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dies muss im Zusammenhang des demographischen Wandels noch viel mehr als ein intelligenter Steuerungsansatz angesehen werden, der den Hochschulen größere Gestaltungsfreiräume verschafft und es gleichzeitig dem Freistaat erleichtert, sich auf die Wirkungen und Ergebnisse zu konzentrieren und daraus auch mögliche Konsequenzen zu ziehen. Hochschulen, die über die Verwendung der Mittel frei entscheiden können, entfalten eher eine hohe Dynamik bei der Bewältigung der anstehenden großen Herausforderungen als Hochschulen, die im Zweifel über keinen Haushaltstitel etwa für Marketingmaßnahmen verfügen. Zu den Ausgestaltungsempfehlungen ist hier auf das Gutachten zur Evaluation des Modellprojektes an der TU Dresden zu verweisen.

Ansatz 2:

Ausdehnung leistungsorientierter Mittelverteilung

Gerade für die eigentlich widersprüchlichen Ziele, die Leistungen der Hochschulen weiter zu steigern und gleichzeitig die Mittel nicht proportional steigen zu lassen, ist eine stark leistungsorientiert ausgerichtete Mittelverteilung ein geeigneter Handlungsansatz. Deshalb sollte der Freistaat den Anteil der leistungsorientiert vergebenen Mittel deutlich steigern. Auch wenn dazu nicht notwendig ein Globalbudget gehört, wird die Umsetzung eigenständiger Maßnahmen an Hochschulen und die interne Anreizwirkung dadurch eminent verstärkt.¹⁰⁸ Hierzu wurde im Rahmen der erwähnten Studie und in weiteren Studien über ein neues Hochschulgesetz des CHE die Struktur eines belastungs-, leistungs- und innovationsorientierten Modells empfohlen¹⁰⁹. Für alle drei Bereiche muss eine Finanzierung erfolgen, der Leistungsteil sollte möglichst hoch angesetzt sein. Das Budget des Landes für Hochschulen sollte sich also zunehmend in diese Form der Mittelverteilung einbinden lassen.¹¹⁰ Im Folgenden werden auch einige der oben entwickelten Steuerungsziele auf die indikatorenbasierte Mittelverteilung bezogen. Die Wirksamkeit dieser anreizbezogenen Steuerungsansätze ist naturgemäß (nicht nur, aber auch) von den finanziellen Dimensionen abhängig, in der sich ein bestimmtes Steuerungsziel in der Mittelverteilung auswirkt – also sozusagen von der Hebelwirkung.

¹⁰⁸ Siehe hierzu auch die Ländervergleiche zu Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen in: Evaluierung des Modellversuchs.

¹⁰⁹ Buch, Florian; Handel, Kai; Hener, Yorck; Ziegele, Frank: Stellungnahme zu den Eckpunkten für die Novellierung des Sächsischen Hochschulgesetzes vom 10.05.2005, Arbeitspapier Nr. 72, Gütersloh, 2006, ISBN 3-939589-25-X.

¹¹⁰ Siehe hierzu auch die Ländervergleiche zu Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen in: Evaluierung des Modellversuchs.

Ansatz 3:

Strukturplanung

Hochschulen, denen noch stärkere Autonomierechte gewährt werden, müssen in die Gesamtsteuerung des Landes eingebunden werden. Das geeignete Instrument dazu auf Seiten der Hochschulen war bisher der Hochschulentwicklungs- oder Strukturplan. In ihm legen die Hochschulen ihre mittelfristige strategische Planung fest. Auch wenn in dem Planungsprozess die hinreichende Freiheit für etwaige Anpassungen und Nachsteuerungen vorgesehen werden müssen, so ist in den Strukturplänen zunächst eine relevante Grundlage für die weitere Entwicklung der Hochschulen gelegt. Aufsetzend auf den Plänen der Hochschulen kann dann das Land koordinierende Abgleiche dort vornehmen, wo die Pläne der einzelnen Hochschulen in Widersprüche geraten oder übergreifende Interessen und Ziele des Landes verletzt werden. Der Hochschulentwicklungsplan sollte als eigenständiges Instrument der Hochschulen nicht verändert werden, allerdings stehen dem Land die Möglichkeiten offen, über die Zielvereinbarungen auf das Gefüge der Studiengänge und der Fachgebiete Einfluss zu nehmen.

Aktuell sollten die Hochschulen aufgefordert werden, ihre Pläne an die Herausforderungen des demographischen Wandels anzupassen. Dazu müssen sie klar über die übergeordneten Ziele des Landes unterrichtet werden, so dass eine Art abgestufte Planungsautonomie greifen kann. Sie müssen aber auch über die geplanten Weiterentwicklungen des Steuerungsmodells unterrichtet werden, so dass sie sich auf dessen veränderte Logik einstellen können. Die Hochschulen werden also angemessen ihre Planungen nur überarbeiten können, wenn das Land seine Strategie zur Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels für das Hochschulsystem ausformuliert und die entsprechende Weiterentwicklung seiner Steuerungsformen beschreibt.

Ansatz 4:

Steuerungsfonds

Der Sinn und die Notwendigkeit eines zusätzlichen Fonds, der neben der Säule der Grundfinanzierung und der Säule der leistungsorientierten Mittelverteilung die Option der Innovationsförderung, aber auch der Bedienung von Steuerungszielen dienen kann, die innerhalb des Indikatormodells nicht bedient werden können, braucht hier nicht mehr wiederholt zu werden. Eine wichtige weitere Funktion muss auch darin gesehen werden, dass mit Hilfe eines solchen Fonds profilbildende Arrondierungen angestoßen und finanziert werden können, mit deren Hilfe Hochschulen sich auch verbessern können, die nach der Formelfinanzierung schlecht wegkommen. Die Höhe eines solchen Fonds sollte mit Blick auf die Steuerungswirkungen definiert werden, die man sich von ihm erwartet.

Dieser Fonds wird im Kontext der oben entfalteten Überlegungen einen Schwerpunkt in der Beförderung regionaler anwendungsbezogener Forschungs- und Transferstrukturen haben. Denn hier liegen besondere Potenziale zur Bindung der Absolventen an die Region (enhanced periphery). Denkbar sind darüber hinaus aber auch etwa Projekte zum Studierenden-

marketing, zur strukturellen Erhöhung des Frauenanteils oder zur Rekrutierung und besseren Integration ausländischer Studierender.

Ansatz 5:

Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen sollten in einem entwickelten Steuerungsmodell eher eine ergänzende Rolle spielen. Sie sollten nicht das gesamte Budget einer Hochschule rechtfertigen. Aber die Mittel aus dem Steuerungsfonds können an Zielvereinbarungen gekoppelt werden. Zielvereinbarungen würden dann der Tatsache Rechnung tragen, dass hier gerade Ziele bedient werden, die in der Zukunft erreicht werden sollen. In diesen Kontrakten sollte versucht werden, die angestrebten Ziele möglichst messbar zu beschreiben und so gut es geht auch die Zielerreichung anstelle der Zielverfolgung zu honorieren.

Mit der Zielvereinbarung können solche Ziele befördert werden, die für die einzelne Hochschule besonders gut erreichbar sind und aus ihrem Profil heraus einen besonderen Beitrag zur Bewältigung des demographischen Wandels ermöglichen. Dazu wird auf die obigen Empfehlungen verwiesen.

Ansatz 6:

Berichtswesen

Im Rahmen eines auf die Grundsätze der Neuen Steuerung ausgerichteten Modells spielt das Berichtswesen eine veränderte und größere Rolle. Das hat vor allem etwas mit der Gewährung größerer Autonomierechte gegenüber den Hochschulen zu tun, die komplementär zu diesen erweiterten Freiheitsgraden in höherem Maße auch der Öffentlichkeit und dem Parlament gegenüber Rechenschaft ablegen müssen. Zugleich bieten Formen des Berichtswesens auch Ansatzpunkte zur Steuerung. Deshalb sollte das Berichtswesen an die mit Rücksicht auf den demographischen Wandel angepassten Ziele des Landes angeglichen werden. Zum Beispiel könnte auf diesem Weg das Ziel der erhöhten Bindung der Absolventen an die Hochschule und das Land berücksichtigt werden, in dem die Hochschulen aufgefordert werden, den Verbleib ihrer Absolventen zu berichten. Höhere Transparenz über das Verbleibsverhalten liefert auch Hinweise für Handlungsansätze. Andere Beispiele hierzu könnten die Weiterbildung darstellen oder die Summe an absolvierten Pflichtpraktika. Das Berichtswesen sollte also mit Blick auf das gesamte Steuerungsmodell und seine Ziele hin modifiziert werden.

Ansatz 7:

Gender

Der Freistaat hat ein dezidiertes Interesse daran, insbesondere qualifizierte junge Frauen im Land zu halten. Auch hier gilt nach Logik der Neuen Steuerung, dass die Hochschulen – mit einem entsprechenden Steuerungsimpuls versehen – klug genug sein werden, eigene Ansätze zu entwickeln und zu verfolgen. Das würde nahelegen, weibliche Studierende innerhalb der Mittelverteilung stärker zu berücksichtigen als männliche. Üblicherweise werden derartige Steuerungsansätze von den verschiedenen Fächerkulturen gestört – der Frauenanteil in Sozialwesen oder BWL ist nun einmal höher als in Maschinenbau. Auch hier gilt, dass die Hochschulen und Fachbereiche selbst die größte Kompetenz in der Frage besitzen dürften, wie junge Frauen zum Studium in Sachsen motiviert werden könnten. Insofern bleibt zu prüfen, ob das Steuerungsziel lieber etwas gröber – dafür aber mit einer klaren Steuerungsbotschaft versehen – bedient werden soll oder ob differenzierte Ansätze angemessener erscheinen.

Als Differenzierungsmodalität bietet sich vor allem eine Honorierung des Frauenanteils in Bezug zum Landesdurchschnitt in einer Fächergruppe an. Teilweise wird hier auch auf die Veränderungsraten Bezug genommen, das hat aber den Nachteil, dass diejenigen ungünstiger behandelt werden, die in der Vergangenheit sehr erfolgreich waren und aktuell keine solchen Steigerungsraten mehr erzielen können, als diejenigen, die von einem sehr schlechten Niveau starten.

Es ist in diesem Zusammenhang übrigens kein Widerspruch, wenn einzelne Hochschulen bereits aus Hochschulpakt- oder anderen Mitteln finanzielle Hilfe beim Aufbau von Studienangeboten erhalten, die für Frauen besonders attraktiv sein sollen. Denn die Verbesserung der Frauenquote kann auf allen Ansatzebenen erfolgen, innerhalb einzelner Studienprogramme und auf der Ebene der Hochschule. Neben der Formel sollte in einem modernen Steuerungsmodell immer auch ein Fonds zur Verfügung stehen, mit dessen Hilfe Hochschulen Innovationen oder profilbildende Ergänzungen finanzieren können. Es hängt dann jeweils von dem Einfallsreichtum, aber auch von der Professionalität der Hochschulen ab, wer dort zum Zuge kommt. Die Vergabe solcher Fondsmittel kann dann wieder an Zielvereinbarungen geknüpft werden.

Ansatz 8:

Prüfungserfolge honorieren

Der Wunsch zu einer stärkeren Orientierung der Hochschulsteuerung auf die Wirkungen und die Erreichung der übergeordneten Ziele findet eine Entsprechung im Bologna-Prozess. Eine wesentliche Nebenbedingung der Umstellung auf das gestufte Studienmodell ist ja die Untergliederung der traditionellen deutschen Langzeitstudiengänge nicht nur in Bachelor und Master, sondern auch in kleinere Teileinheiten – Module – und eine gleichzeitige Koppelung aller Teileinheiten an Prüfungen. Daraus ergeben sich für eine Steuerung gute Perspektiven,

die an Wirkungen und Ergebnissen orientiert ist. Es bietet sich an, die von einer Hochschule vergebenen Kreditpunkte zum Indikator innerhalb der Mittelverteilung heranzuziehen. Dann würde dieser Finanzierungsanteil nicht unerheblich die Grundfinanzierung der Lehre abdecken (können).

Von einem solchen Ansatz gingen mehrere wünschenswerte Impulse aus. Da Kreditpunkte nur im Erfolgsfall vergeben werden, würde damit der Studienerfolg in der kleinsten operativen Einheit des Studiengeschehens honoriert. Das hat gegenüber einem Indikator Studierende große Vorteile, weil es auf den Studienerfolg abzielt und zum Beispiel solche Studierende nicht mehr berücksichtigt, die etwa allein wegen Semestertickets oder anderer Sekundärvorteile eingeschrieben sind. Im Sinne dieses Steuerungseffektes werden ja teilweise auch Langzeitstudiengebühren erhoben, die demgegenüber aber den strukturellen Nachteil haben, dass sie Teilzeitstudienangebote bzw. das berufsbegleitende Studium benachteiligen. Je nach Bedarf ließe sich der Studienabschluss jenseits dessen noch gesondert belohnen.

Da Sachsen im Prozess der Umstellung auf die gestuften Studiengänge zurückliegt, kann dieser Vorschlag wohl eher in mittelfristiger Perspektive verfolgt werden. Eine entsprechende Modifikation des Modells sollte im Übrigen frühzeitig angekündigt werden. Ohnehin steht ja die Verpflichtung der Bologna-Erklärung noch im Raum, die Umstellung bis 2010 abgeschlossen zu haben. Außerdem kann so nebenbei auch ein weiterer Impuls an die Hochschulen zur Beschleunigung der Umstellung ausgesandt werden.

Ansatz 9:

Weiterbildung in Mittelverteilung integrieren

Angesichts des enormen Bedarfs daran, die Weiterbildung zu stärken, bietet sich in diesem Kontext noch eine Erweiterung an. Wenn in einem Mittelverteilungsmodell der Indikator Kreditpunkt herangezogen wird, dann wäre zu prüfen, ob nicht ebenso die in Weiterbildungsveranstaltungen vergebenen Credits honoriert werden. Damit wären die Weiterbildungsaktivitäten der Hochschulen dann auch in die Steuerungslogik integriert – und der bisherige Widerspruch abgemildert, nachdem es sich einerseits um eine der Pflichtaufgaben der Hochschulen handelt, diese dafür aber nicht honoriert werden. Parallel müsste dann auch eine rechtliche Gleichstellung in der Hinsicht erfolgen, dass Hochschullehrer entsprechende Lehre auch im Hauptamt ausüben dürfen. Gleichzeitig sollte den Hochschulen sowohl die Freiheit gewährt werden, kostenpflichtige Weiterbildungsangebote aufzubauen, für die dann auch – im Nebenamt – den eigenen Hochschullehrern marktgängige Honorare gezahlt werden.

Wenn Weiterbildung einen höheren Stellenwert in den Hochschulen spielen soll, dann wird man solche Schritte gehen müssen. Und dasjenige Land, das am frühesten und vermutlich auch am stärksten vom demographischen Wandel betroffen ist, tut gut daran, die wissenschaftliche Weiterbildung endlich gleichgewichtig neben der grundständigen Lehre zu berücksichtigen. Denn es gibt natürlich Gründe dafür, warum die wissenschaftliche Weiterbildung im deutschen Hochschulsystem ein stiefmütterliches Dasein fristet: das ist die Lehrverpflichtungsverordnung und die darin vorgenommene Verortung von Weiterbildungs-Lehre ins Nebenamt, das sind die rechtlichen Restriktionen, aber auch die fehlenden Management-

kompetenzen in einer selbstverwalteten Hochschule, und das sind zu Teilen auch die fehlenden Anreize für die Institution. Je mehr aber der Stellenwert der Weiterbildung auch für die ökonomische Entwicklung vor dem Hintergrund des demographischen Wandels deutlich wird, desto klarer wird auch, wie sehr die Perspektive verkürzt ist, nach der die Hochschulen sich schon deshalb um die Weiterbildung kümmern würden, weil sie dort schließlich Drittmittel erzielen könnten. Denn das ist zwar richtig, gilt aber bei Weitem nicht für alle Bereiche, in denen eine Forcierung auch der wissenschaftlichen Weiterbildung gesellschaftlich geboten ist.

Ansatz 10:

Anwendungsorientierte Forschung honorieren

In dem leistungsorientierten Mittelverteilungsmodell sollte neben den üblichen Forschungsindikatoren wie Promotionen für die Universitäten und Drittmitteln auch besonders die anwendungsbezogene Forschung berücksichtigt werden. Das ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für die regionale Bindung der Absolventen. Zu diesem Problem sind zum einen belastbare Daten schwer zu erheben, zum anderen bieten sich nicht sehr viele Handlungsansätze an, die in die Hochschulsteuerung eingespeist werden können. Ergänzt werden muss die schlichte Honorierung von anwendungsorientierter Forschung auch durch den Abbau etwaiger formaler und rechtlicher Hemmnisse. Dazu sollte ein eigenes Projekt begonnen werden, bei dem regional in Gesprächskreisen mit dem SMWK und unter Beteiligung von Experten geklärt wird, wie der regionale Transfer weiter gestärkt werden kann.

Ansatz 11:

Lehrverpflichtungsverordnung abschaffen

Die Lehrverpflichtungsverordnung ist eines derjenigen Steuerungsinstrumente, die dem Arsenal der Alten Steuerung entstammen. Mit ihr kontrolliert der Staat auf der operativen Ebene, ob die Wissenschaftler ihre Pflichten erledigen. Das geschieht dabei auch noch in der Kategorie der Semesterwochenstunde, also von Präsenzlehre. Beides ist unzeitgemäß geworden. Zum einen sollte der Staat nicht im Detail die Mitarbeiter der Hochschule kontrollieren, und vor allem sollte er es der Hochschule überlassen zu definieren, wie (vor allem) die Wissenschaftler ihren Dienst verrichten. Diese Kontrollnotwendigkeit korreliert ja mit einem unzureichenden Anreiz auf der Hochschuleseite zur Lehre – in einem System, in dem der einzelne Wissenschaftler zusätzliche Studierende als dasjenige empfand, was ihn von der Forschung abhielt und in dem die Hochschulleitung wenig Instrumente besaß, dem gegenzusteuern.

Das hat sich gründlich geändert. Zunächst verzichtet staatliche Aufsicht heutzutage mehr und mehr auf Detailkontrolle und konzentriert sich auf die Kontrolle des Gesamtergebnisses und der Zielerreichung. Dann ist der Kontrollgegenstand der Präsenzstunde kontraproduktiv

geworden.¹¹¹ Eine Fokussierung auf die Präsenzlehre widerspricht den innovativen Lehrformen, die im Rahmen des Bologna-Prozesses angestrebt werden, ebenso wie dem e-Learning. Daneben ist auch zu bedenken, dass eine einheitliche und gleichmäßige Lehrlast weder zu den unterschiedlichen Kompetenzen und Qualifikationen der Wissenschaftler noch zu den verschiedenen Berufsbiographien passt – und sie ist obendrein ungerecht, weil sie unterschiedlich starke Belastungen in der Lehre in Abhängigkeit von Fallzahlen und Schwierigkeitsgrad nicht berücksichtigt.¹¹²

Einige Länder haben vor diesem Problemhintergrund die Lehrverpflichtungsverordnung dahingehend gelockert, dass lediglich eine Lehrlast der Institution definiert und kontrolliert wird. Das schafft auf der einen Seite etwas mehr Flexibilität, löst aber die Ausrichtung an der Präsenzlehre nicht und integriert auch die Weiterbildung nicht systematisch in das Lehrgeschehen einer Hochschule. Deshalb sollte die Lehrverpflichtungsverordnung im besten Falle ersatzlos gestrichen werden. Dazu müssten komplementär die Anreizwirkungen für die Hochschulen massiv verstärkt werden. Ein solches Konzept würde enorme Freiräume für innovative Ansätze in der Lehre und in der curricularen Gestaltung freisetzen. Es würde mittelfristig aber auch zu flexibleren und attraktiveren Arbeitsplätzen in der Wissenschaft führen, weil Wissenschaftler sich im Einvernehmen mit ihren Hochschulen auf die angemessene Art zur Erledigung der Aufgaben verständigen.

Ansatz 12:

Kapazitätsverordnung ersetzen

Bei der Kapazitätsverordnung handelt es sich ähnlich wie bei der LVVO um ein Instrument der Alten Steuerung, das in hohem Maße detailsteuernd in die Hochschulen eingreift. Neben der Orientierung auf die Präsenzlehre passt die KapVO auch wegen einiger weiterer Aspekte nicht in die moderne Hochschullandschaft. Zum einen widerspricht die Idee des Curricularnormwertes den Grundansätzen des Bologna-Prozesses, der ja auf profilierte, bedarfsgerechte Studienangebote setzt. Deshalb haben die Länder ja jetzt vielfach im Rahmen der fälligen Anpassung der CNW Bandbreiten eingeführt, die für ganze Fächergruppen gelten.¹¹³ Gleichzeitig ist der Staatsvertrag dahingehend gelockert worden, dass die Kapazitätsberechnungen für die nicht bundesweit beschränkten Studiengänge nicht mehr einheitlich erfolgen müssen.

Wenn die Kapazitätsverordnung eigentlich nur noch ein Zulassungsproblem für sechs Studiengänge bundesweit lösen muss, fragt sich ohnehin, ob dann noch weiter die gesamte Hochschulsteuerung so stark an diesem Instrument aus den 1970er Jahren ausgerichtet

¹¹¹ Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Deutschland sich gerade deshalb im Bereich e-Learning nicht in der Weltspitze bewegt, weil es in zentralen Steuerungsinstrumenten wie Lehrverpflichtungsverordnung und Kapazitätsverordnung auf die Präsenzlehre ausgerichtet blieb und so für Wissenschaftler wenig Anreiz bestand, sich in neue Lehrformen einzubringen.

¹¹² Vgl. Kai Handel, Yorck Hener und Ludwig Voegelin, Teaching Points als Maßstab für die Lehrverpflichtung und Lehrplanung, CHE-Arbeitspapier 69, Gütersloh 2005.

¹¹³ Siehe hierzu ausführlich Johanna Witte, Thimo von Stuckrad: Kapazitätsplanung in gestuften Studienstrukturen. Vergleichende Analyse des Vorgehens in 16 Bundesländern, Gütersloh 2007.

werden soll. In denjenigen Ländern, die im Kontext ihres Neuen Steuerungsmodells recht konsequent vorangeschritten sind und wo die Haushaltsflexibilisierungen zum Beispiel die Stellenpläne überflüssig machen, dort treten mittlerweile massive Widersprüche zwischen beiden Steuerungslogiken auf.¹¹⁴ Inzwischen liegen hinreichend elaborierte alternative Modelle zur Bewältigung der Steuerungsherausforderungen gegenüber einem grundrechtlich geschützten Gut wie dem Studium vor. Hier ist nicht der Raum, dies im Einzelnen zu erläutern. Deshalb soll hier nur darauf verwiesen werden, dass Hamburg zu einem Vereinbarungsmodell übergehen will, wie es auch die HRK empfohlen hat.¹¹⁵ Ein anderes Modell ist also auch verfassungsrechtlich unbedenklich, ohnehin aber wird sich der Konflikt durch den demographischen Wandel entschärfen, es wird künftig weniger darum gehen, Bewerber auf einer belastbaren Rechtsgrundlage abzuhalten als zusätzliche Bewerber zu motivieren. Die Aufgabe der Kapazitätsverordnung hat sich erledigt, zumal in den neuen Ländern.

Eine Abschaffung der Kapazitätsverordnung wird zunächst nur den Fokus eines rechtlich höchst relevanten Steuerungsinstruments auf die Präsenzlehre lockern. Darüber hinaus wird die Einführung eines Globalbudgets erleichtert, die reziprok den Bedeutungsverlust der Stellenpläne einleitet. Schließlich werden den Hochschulen größere Freiheiten bei der Profilierung ihrer Studienangebote gewährt. Materiell bedeutsam wird das im Kontext des demographischen Wandels vor allem im Blick auf die Weiterbildung. Vor dem Hintergrund einer massiv alternden Arbeitsbevölkerung kann dem erwartbaren dramatischen Verlust an Humankapital auch durch verstärkte Weiterbildungsaktivitäten begegnet werden. Das muss sich auch im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung auswirken. Insofern wäre es denkbar, dass sich einige Hochschulen in ihrem Profil stärker der wissenschaftlichen Weiterbildung hinwenden als andere. Die rechtliche Voraussetzung dafür liegt u. a. in der Abschaffung der Kapazitätsverordnung.

¹¹⁴ Durch hessische Verwaltungsgerichte werden Hochschulen zum Teil genötigt, Beschlüsse über die Zuordnung von Stellen zu Bereichen vorzulegen, obwohl diese Stellen gar nicht besetzt sind und angesichts der Haushaltslage auch gar nicht besetzt werden können.

¹¹⁵ Siehe hierzu: Plädoyer für ein neues Kapazitätsrecht, Hrsg. von Peter Hommelhoff und Wilfried Müller (Wissenschaftsrecht Beiheft 18), Tübingen 2007.

ISSN 1862-7188
ISBN 978-3-939589-70-9