

# **Wettbewerb als Leitbild für die Hochschulpolitik**

**Sondergutachten der Monopolkommission  
gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB**

**Bonn, 30. Juni 2000**



## Vorwort

Die deutschen Hochschulen sind wieder stärker in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Die Reformvorhaben zielen darauf ab, das Verhältnis zwischen dem Staat und den Hochschulen umzugestalten. Die Handlungsfreiräume der Universitäten sollen vergrößert, die ministeriellen Kompetenzen hingegen eingeschränkt werden. Im Jahre 1998 wurde das Hochschulrahmengesetz abermals novelliert. Der versprochene Autonomiegewinn der Universitäten bleibt indes hinter den Erwartungen zurück. Überdies geben die zur hochschulinternen Mittelverteilung entwickelten Kennzahlen Anlass zu Kritik. Gleichwohl ist der eingeschlagene Weg in Richtung einer erweiterten Hochschulautonomie zu befürworten. Die damit verbundenen Gestaltungsspielräume der Universitäten sollten jedoch auch den Personalbereich und die inneruniversitären Lenkungsstrukturen erfassen. Ziel der Reform sollte es sein, die Hochschulen zu Wettbewerb in allen Bereichen anzuhalten.

Das vorliegende Sondergutachten zeigt Schwächen und Fehlanreize des bestehenden Systems auf und legt Leitlinien für eine wettbewerbsorientierte Hochschulreform vor. Grundlegend sind die Empfehlungen, den Hochschulen die Einführung von Studiengebühren zu ermöglichen sowie die Studienganggestaltung und die Arbeitsmärkte für wissenschaftliches Personal zu deregulieren.

Zur Vorbereitung dieses Gutachtens erstattete Herr Prof. Dr. Dr. h.c. Artur Woll ein Gutachten zum Thema "Reform der Hochschulausbildung durch Wettbewerb" und stand für Diskussionen zur Verfügung. Herr Prof. Dr. Manfred Erhardt hat die Reformkonzepte des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft vorgestellt und mit der Kommission diskutiert.

Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten für die wertvollen Anregungen.

Bonn, 30. Juni 2000

W. Möschel

H. Greiffenberger

W. Haastert

M. Hellwig

E. Weber-Braun

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Zur gegenwärtigen Lage und künftigen Entwicklung der Hochschulen	4
2.1	Strukturmerkmale des Hochschulsystems und des Studiums	4
2.2	Kennzahlen zur Lage der Hochschulen	6
2.3	Fehlentwicklungen beim Studium und in der Forschung	9
2.3.1	Fehlentwicklungen beim Studium	9
2.3.2	Ursachen der Fehlentwicklungen	11
2.3.3	Defizite im Forschungssystem	12
2.4	Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen	14
2.4.1	Hochschulrahmengesetz	14
2.4.2	Landeshochschulgesetze	17
2.5	Zur Rolle nichtstaatlicher Hochschulen	22
3	Lenkungsmechanismen im Hochschulwesen	24
3.1	Die Hochschule als Mehrproduktunternehmen	24
3.2	Prioritätensetzung als Lenkungsproblem für das Hochschulwesen	27
3.3	Versagen von Lenkungsmechanismen als Ursache von Fehlentwicklungen	33
3.3.1	Verkrustung als Folge staatlicher Reglementierung, mangelnden Wettbewerbs und interner Allokationsmechanismen	33
3.3.2	Fehlallokationen und Leistungsschwäche als Folge falsch gesetzter Anreize innerhalb der Hochschulen	37
3.3.3	Fehlallokationen und Leistungsschwäche als Folge falsch gesetzter Anreize im Zusammenspiel von Politik, Bürokratie und Hochschulleitung	40
3.4	Marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismen für das Hochschulwesen	42
3.4.1	Funktionsweise marktwirtschaftlicher Lenkungsmechanismen	42
3.4.2	Märkte für Hochschulprodukte?	44
3.4.2.1	Hochschulausbildung als marktfähiges Gut?	44

3.4.2.2	Einwand des Marktversagens	45
3.4.2.3	Forschungoutput und Dienstleistungen als marktfähige Güter?	49
4	Leitlinien für eine wettbewerbsorientierte Hochschulreform	52
4.1	Das Verhältnis Staat - Hochschulen neu definieren	52
4.1.1	Beseitigung des Hochschulrahmengesetzes	53
4.1.2	Reformvorschläge zur Finanzautonomie der Hochschulen	54
4.1.2.1	Maßnahmen zur Erhöhung der Ausgabenautonomie	55
4.1.2.2	Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmenautonomie	57
4.1.3	Vorschläge zur Änderung des Dienst-, Tarif- und Besoldungsrechts	64
4.2	Mehr Wettbewerb zwischen den Hochschulen	68
4.2.1	Freie Wahl der Universitäten bei der Aufnahme von Studierenden	68
4.2.2	Autonome Festsetzung des Studienangebots	70
4.2.3	Wettbewerb um Wissenschaftler	71
4.3	Organisationsautonomie der Hochschulen	72
5	Zusammenfassung und Empfehlungen	77

### Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Hochschulen nach Arten	7
Tabelle 2	Studienanfänger und Studierende	8
Tabelle 3	Personalstellen	9
Tabelle 4	Studiendauer und Prüfungsalter	9
Tabelle 5	Studienabbrecher an Universitäten	10
Tabelle 6	Hochschulprüfungen	11
Tabelle 7	Ranking of countries by affiliation at time of publication (1991-1996)	15
Tabelle 8	Ausgaben der Hochschulen nach Fächergruppen	30
Tabelle 9	Beispiele für Outputindikatoren bzw. outputbezogene Kennzahlen zur Bemessung staatlicher Zuweisungen an Hochschulen	59

## 1 Einleitung

1. Das deutsche Hochschulsystem ist seit mehr als zwei Jahrzehnten Gegenstand einer lebhaften Diskussion. Bis zum Ersten Weltkrieg hatten deutsche Universitäten weltweit eine Spitzenstellung inne und waren zahlreichen Ländern ein Vorbild bei der Gründung und Ausgestaltung ihrer Bildungsinstitutionen. Gegenwärtig befinden sich die Hochschulen hierzulande in einem von vielen Seiten beklagten Zustand. Im Hinblick auf ihre Aufgaben - Studium, Forschung, Weiterbildung und sonstige Dienstleistungen (z.B. allgemeine Krankenversorgung) - wird nicht nur das *Studium*, die Erstausbildung von Studierenden, als *reformbedürftig* angesehen. Auch im Bereich der *universitären Forschung* werden Fehlentwicklungen konstatiert. Die kontinuierliche Verlängerung der tatsächlichen Studienzeiten und die institutionellen Defizite im Forschungssystem weisen auf einen Reformbedarf hin. Gegenwärtig beträgt das Durchschnittsalter bei Diplom- oder entsprechenden Prüfungen 28, bei Promotionen 32 Jahre – mit der Folge eines relativ späten Berufseintritts. Im internationalen Vergleich sind die an deutschen Hochschulen Ausgebildeten um mehrere Jahre älter als Absolventen im Ausland. Da sich die längere Ausbildungszeit nicht in einer signifikant besseren Qualifikation niederschlägt, führt dies - zumal im Zeitalter der Globalisierung - zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil auf dem Arbeitsmarkt.

2. Die Errichtung und der Unterhalt von Hochschulen gehören nach deutscher Tradition zu den Aufgaben des Staates. *Träger* der staatlichen Hochschulen sind die Bundesländer, Träger der privaten Hochschulen sind Institutionen unterschiedlicher Art, unter denen die Kirchen traditionell den größten Anteil haben. Die Finanzierung der Hochschulen erfolgt dementsprechend überwiegend aus den Länderhaushalten. Daneben beteiligt sich der Bund bei bestimmten Aufgaben wie z.B. der Einrichtung von zentralen Forschungsorganisationen. Die staatlichen Ausgaben für Hochschulen - abzüglich der Einnahmen - belaufen sich jährlich auf etwa 30 Mrd. DM mit einem Anteil des Bundes von 7% (1998). Dieser Betrag enthält neben den Ausgaben für die Ausbildung von Studierenden auch die für die Forschung, die sich kaum separieren lassen.

3. Das deutsche Hochschulsystem bestand nur aus Universitäten, die zum Teil schon über ein halbes Jahrtausend alt waren, und einigen Technischen Hochschulen, die mit der Industrialisierung gegen Ende des letzten Jahrhunderts aufkamen. Ein akademisches Studium wurde früher nur von einem kleinen Teil der Bevölkerung - von etwa 3% eines Altersjahrganges - absolviert. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu *tiefgreifenden Änderungen im Bildungswesen*. Ein wachsender Teil der Bevölkerung verlangte nach einer qualifizierten Schulausbildung. Auf diese, auch durch private und öffentliche Bildungsaufrufe angeregte Nachfrage reagierte der Staat mit einem erheblichen Ausbau des Sekundarschulwesens und der Hochschulen. In wenigen Jahrzehnten stieg der Anteil der Studierenden auf das Zehnfache an, so dass heute etwa 30% eines Altersjahrganges eine Hochschule besuchen. Trotz großer staatlicher Anstrengungen konnte der Ausbau der Hochschulen auf Dauer mit der steigenden Nachfrage nicht Schritt halten. Es trat eine generelle Überfüllung ein - in der Regel gemessen an der Relation von Lehrpersonen und Studierenden -, von der die einzelnen Hochschulen und Studiengänge indes ganz unterschiedlich betroffen wurden. Die Überfüllung führte gleichermaßen zu einer Verschlechterung der Studienbedingungen für Studierende und der Arbeitsbedingungen für Hochschullehrer - mit der Folge, dass immer mehr Studierende das Studium auch deswegen vor einem Abschluss aufgaben, die Studiendauer permanent anstieg und Forschungsarbeiten in Mitleidenschaft gezogen wurden. Auf den of-

fenkundigen Reformbedarf reagierten die Bundesländer als Träger der Hochschulen in einer Weise, die für die Behandlung von Problemen in einem öffentlichen Sektor typisch ist, das heißt vor allem durch Dekrete. Eine Flut von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen ergoss sich über die Hochschulen – mit zunehmender Intensität, weil sich zunächst verordnete Maßnahmen oft als wirkungslos, manchmal sogar als verschlimmernd erwiesen. Bekannte Beispiele für planwirtschaftlich-administrative Eingriffe sind die Zuteilungen von Studierenden an die Hochschulen durch ein zentrales Amt und die Festsetzung von Richtwerten für das Ausbildungsangebot und für die Mittelzuweisung. Die staatlichen *Regulierungen* und die damit einhergehende *Bürokratisierung* an deutschen Hochschulen sind zu einem Reformproblem eigener Art, insbesondere aber zu einem Hindernis für die Beseitigung der aufgezeigten Schwierigkeiten in Studium und Forschung geworden.

4. Relativ spät, nach ersten Ansätzen in den achtziger Jahren, wird auch von staatlichen Stellen der *Wettbewerb* als ein *Mittel zur Reform* der Hochschulen ins Auge gefasst. Dass Wettbewerb auch intern, innerhalb eines staatlichen Sektors stattfinden und positive Wirkungen entfalten kann, zeigt nicht zuletzt die historische Erfahrung in Deutschland. Im 19. Jahrhundert gab es eine lebhafte Konkurrenz - vor allem um die besten Professoren eines Faches - zwischen den deutschen Universitäten. Auf spontane Weise bildete sich unter ihnen eine Rangfolge heraus, angeführt von Spitzenuniversitäten wie Berlin, München und Heidelberg, die nicht zufällig in verschiedenen Ländern lagen, bis hin zu Erstberufungsuniversitäten, wie Gießen, Rostock und Greifswald. Dies verdeutlicht, dass auch ein System öffentlicher Hochschulen zu außerordentlichen Leistungen fähig ist. Hier wie bei den privaten Eliteuniversitäten in den Vereinigten Staaten von Amerika kommt es darauf an, welche Anreize die einzelne Universität hat, sich im Wettbewerb von anderen Hochschulen abzuheben.

Die Frage nach einem Wettbewerb im staatlichen Hochschulsystem drängt sich auch deswegen auf, weil die Hochschulen externe Konkurrenz bekommen haben. Immer mehr Deutsche absolvieren ihr Studium im Ausland. In einigen Studiengängen macht sich überdies die Konkurrenz privater Hochschulen bemerkbar, auch wenn aus einer Reihe von Gründen deren Einfluss insgesamt noch gering scheint. In der Wissenschaftspolitik wird zwar neuerdings die Bedeutung des Wettbewerbs für die Reform der Hochschulen gesehen und es gehört zum guten Ton, sich dafür auszusprechen. Doch fehlt es den Bundesländern als der weitaus wichtigsten Gruppe unter den Trägern der Hochschulen an einem überzeugenden Konzept, insbesondere aber am entschlossenen Willen, die unerlässlichen Voraussetzungen für einen wirksamen Wettbewerb zu schaffen.

5. Es gehört heute zum guten Ton, sich für eine verstärkte Autonomie der Hochschulen auszusprechen, und viele Bundesländer haben mittlerweile von der im Hochschulrahmengesetz eingeräumten Gestaltungsfreiheit Gebrauch gemacht. Die Neuordnung der Entscheidungs- und Leitungsstrukturen wird - namentlich in Verbindung mit der Einführung von Globalhaushalten - in der aktuellen Reformdiskussion als eine Art Allheilmittel präsentiert. Die Entscheidungen über die Mittelverteilung werden von der Ebene des Ministeriums auf die Hochschulen verlagert - mit der Folge, dass Verfahren für eine effiziente Allokation der Ressourcen zu benennen sind. Im Mittelpunkt der neuen Modelle soll die Orientierung an leistungsbezogenen Kriterien stehen. Die Leistungen der Universitäten werden jedoch anhand von *quantitativen Kriterien* gemessen. Die angestrebte Hochschulautonomie wird nur teilweise erreicht, da wesentliche Entscheidungskompetenzen - wie z.B. für die Personalbudgets - weiterhin bei den Ministerien liegen.

Das Konzept einer erweiterten Hochschulautonomie konsequent umzusetzen bedeutet, den Universitäten Kompetenzen und Verantwortung für Finanz-, Personal- und Organisationsentscheidungen zu übertragen. In dem Maße, in dem dies geschieht, stellt sich die Frage nach den dazugehörigen Regulativen. Dabei kommt dem Wettbewerb zwischen den Universitäten eine herausragende Rolle zu. Dieser Wettbewerb sollte alle Bereiche und alle an der Universität Tätigen erfassen, die Lernenden wie die Lehrenden und die Forschenden. Eine auf *Wettbewerb zwischen den Hochschulen* zielende Reform sollte der Marktfähigkeit des Gutes Hochschulausbildung Rechnung tragen und den Universitäten die Möglichkeit geben, für ihre Ausbildungsleistungen in gewissen Grenzen Studiengebühren zu erheben. Für eine vollständige Privatisierung ist indes nicht zu plädieren. Die Grundlagenforschung weist alle Eigenschaften eines öffentlichen Gutes auf und ist daher staatlich zu finanzieren. Da sich Forschung und Lehre kaum separieren lassen, ist an der staatlichen Grundfinanzierung der Universitäten festzuhalten. Mit der Erhebung von Studiengebühren werden einerseits die Lasten des Studiums vom Steuerzahler auf die Studierenden verlagert, andererseits verbessert sich das Angebot. Der interuniversitäre Wettbewerb berührt zudem das Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Hochschulen. Die bisherige Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der Privatuniversitäten, die darauf beruht, dass die staatlichen Hochschulen ihre Leistungen kostenlos bereitstellen, entfällt.

6. Das bestehende System ist schließlich von den Zwängen und Inflexibilitäten zu befreien, die aus den staatlichen Detailregelungen und den übergeordneten Zielen der Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit resultieren. Letztere werden mit einem erheblichen Koordinierungsaufwand verfolgt und nehmen den Hochschulen die Möglichkeit, eigene Schwerpunkte zu setzen und Profile zu bilden, um sich von anderen Universitäten zu differenzieren. Es sollte in die Verantwortung jeder Hochschule gestellt sein, ihre Studierenden, das jeweilige Lehr- und Forschungsangebot wie auch die Form der Abschlussprüfungen selbst zu bestimmen. Sie sollten ferner weitergehende Kompetenzen im Hinblick auf die Einstellung, die Entlohnung und den Einsatz ihres Personals erhalten. Wettbewerb um Studienanfänger, qualifizierte Wissenschaftler und deren Forschungsleistungen würde sie dazu zwingen, ihr Angebot ständig nachzubessern. Wettbewerbsparameter sind Preise (Studiengebühren) und Qualität ihrer Angebote (Studiengänge). Eine Hochschule, die qualitative und quantitative Veränderungen des Arbeitsmarktes rasch erfasst und entsprechende Angebote bereitstellt, hat unter sonst gleichen Bedingungen größere Erfolgchancen als Universitäten, die weniger flexibel agieren. Die Präferenzen der Nachfrager und die Erfordernisse des Arbeitsmarktes werden dann besser berücksichtigt als im derzeitigen System.



## 2 Zur gegenwärtigen Lage und künftigen Entwicklung der Hochschulen

### 2.1 Strukturmerkmale des Hochschulsystems und des Studiums

7. Das gegenwärtige deutsche Hochschulsystem weist, abgesehen von Kunsthochschulen, zwei Gruppen von *Hochschultypen* auf: Einerseits die Universitäten, die eine Gruppe gleichrangiger Hochschulen einschließt (wie z.B. Technische Hochschulen, Medizinische Hochschulen, Gesamthochschulen, eigenständige Pädagogische Hochschulen (nur noch in Baden-Württemberg) und Theologische Hochschulen), und andererseits die Gruppe der *Fachhochschulen*. Das traditionelle Wesensmerkmal der Hochschulen ist das Prinzip der Einheit von Lehre und Forschung, das Wilhelm von Humboldt (1767–1835) für viele Länder mustergültig an der Berliner Universität realisierte. Getragen wird diese Einheit insbesondere durch den Universitätsprofessor, dessen Aufgabe es ist, zu forschen und sein Wissen, das auf Forschungen gründet, an Studierende zu vermitteln.

Die Fachhochschulen sind eine junge Hochschulart, die Ende der sechziger Jahre aufkam, um den steigenden Bildungsbedarf zu decken. Häufig sind sie nicht neu errichtet worden, sondern durch Aufwertung bestehender Einrichtungen entstanden, vor allem von Ingenieurschulen sowie von Höheren Fachschulen in den Bereichen Wirtschaft, Sozialwesen und Gestaltung. Im öffentlichen Bereich werden seit einiger Zeit die Anwärter für den gehobenen Dienst an eigenen Fachhochschulen ausgebildet (Verwaltungsfachhochschulen im Unterschied zu allgemeinen Fachhochschulen). Das Studium an den Fachhochschulen ist anwendungsbezogen, an der unmittelbaren Umsetzung von Wissen in die Berufspraxis orientiert. Dementsprechend wird von den Lehrern, heute in der Regel Professoren, neben der wissenschaftlichen Qualifizierung durch ein abgeschlossenes Studium eine fünfjährige berufliche Praxis - davon mindestens drei Jahre außerhalb des Hochschulbereichs - als Voraussetzung für eine Einstellung verlangt. Anders als bei den Universitätsprofessoren gehört die Forschung nicht zu den Amtsaufgaben mit der Folge, dass die Lehrverpflichtungen höher sind.

8. Über das Nebeneinander von zwei Hochschultypen sowie über ihre jeweiligen Vor- und Nachteile setzte vor zwei Jahrzehnten eine intensive Diskussion ein, die bis heute nicht völlig abgeklungen ist und Nachwirkungen zeigt. Im Jahr 1970 empfahl der Wissenschaftsrat, beide bisher jeweils selbständigen Hochschultypen bei Neugründungen organisatorisch und verwaltungsmäßig unter einem Dach zu integrierten *Gesamthochschulen* zusammenzufassen. Für bestehende Hochschulen wurde - gleichsam als Minimallösung - ein regionales Zusammenwirken empfohlen (kooperative Gesamthochschule). Diese Empfehlungen sind in nur wenigen Bundesländern umgesetzt worden, fanden aber ihren Niederschlag im Hochschulrahmengesetz von 1976. In den siebziger Jahren wurden in Hessen eine (Kassel) und in Nordrhein-Westfalen sechs Gesamthochschulen gegründet (Duisburg, Essen, Hagen (als Fernuniversität), Paderborn, Siegen und Wuppertal). Auch die beiden Universitäten der Bundeswehr (Hamburg und München) sind als Gesamthochschulen errichtet worden, ohne diese Bezeichnung zu tragen. In den achtziger Jahren wurden die Ansätze, ein Hochschulsystem aus integrierten und kooperativen Gesamthochschulen zu schaffen, wieder aufgegeben. Das gegenwärtige Hochschulsystem insgesamt ist durch die Zweiteilung in die beiden Gruppen Universitäten und Fachhochschulen geprägt, die jeweils unterschiedli-

che Aufgaben und Ziele haben und zwischen denen es für Studierende nur wenig Übergänge gibt.

9. Das *Studium* an einer Universität soll in viereinhalb Jahren absolviert werden (Regelstudienzeit). In den meisten Studiengängen gibt es nach dem Abschluss eines Grundstudiums - in der Regel von vier Semestern - eine Zwischenprüfung, deren Bestehen Voraussetzung für die Zulassung zum Hauptstudium ist. Das Studium insgesamt wird mit einem Diplom oder Magister abgeschlossen, die von der jeweiligen Universität verliehen werden, oder mit einem Staatsexamen (Jura, Lehrämter, Medizin, Pharmazie). Der erfolgreiche Abschluss des Grundstudiums ist - anders als der Abschluss des Studiums insgesamt - nicht berufsqualifizierend. Ein kleiner Teil der Studierenden - im Durchschnitt etwa 20 % - setzt das Studium bis zur Promotion fort. Ein noch geringerer Teil - etwa 1 % - habilitiert sich. Nur Universitäten haben das Recht zur Promotion und Habilitation.

Das Studium an einer Fachhochschule soll in vier Jahren beendet werden. Eine Zwischenprüfung gibt es nicht. In den meisten Studiengängen wird von den Studierenden ein Praktikum vor oder während des Studiums verlangt. Das Studium schließt mit einem Diplom ab, das sich durch den Zusatz FH von dem einer wissenschaftlichen Hochschule unterscheidet.

10. Neben der Erstausbildung von Studierenden zählt die Forschung zu den zentralen Aufgaben der Universitäten. Der Hochschulsektor bildet das *Fundament* des deutschen Forschungssystems. Die Universitäten zeichnen sich durch ihre disziplinäre, thematische und personelle Vielfalt aus und verfügen über das ausschließliche Recht der Graduierung des wissenschaftlichen Nachwuchses. Im Hauptstudium und in Studienabschlussarbeiten werden die Studierenden an die Forschung herangeführt; diese Arbeiten liefern vielfach wesentliche Beiträge und Anstöße für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. In der institutionellen Verzahnung von Forschung, forschungsorientierter Nachwuchsausbildung und Lehre liegt eine bedeutende Aufgabe und zugleich der wesentliche Vorteil der Universitäten gegenüber anderen Einrichtungen des Forschungssystems. Die Leistungsfähigkeit der Hochschulen in der Forschung und in der forschungsbasierten Nachwuchsqualifizierung stellt einen Einflussfaktor für die Qualität des Forschungssystems insgesamt dar.

11. Die *Finanzierung* der universitären Forschung erfolgt aus öffentlichen Haushalten und Drittmitteln sowie in geringem Umfang durch private Mittelgeber und ausländische Organisationen. Die Bundesländer stellen über den Hochschulhaushalt eine Grundausstattung an Personal, Räumen, Geräten und Sachmitteln zur Verfügung, welche gleichermaßen der Lehre wie auch der Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses dient. Daneben erhalten einzelne Wissenschaftler oder Gruppen von Wissenschaftlern von dritter Seite ergänzende Mittel, die zur Finanzierung größerer Forschungsprojekte oder -programme eingesetzt werden. Solche Drittmittel werden zusätzlich zum regulären Hochschulhaushalt von öffentlichen oder privaten Stellen eingeworben und für die Förderung von Forschung und Entwicklung, des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Lehre eingesetzt. Sie stammen zum überwiegenden Teil aus öffentlichen Haushalten und werden für einen begrenzten Zeitraum sowie projektbezogen gewährt. Drittmittelgeber sind in der Regel Förderinstitutionen, die sich überwiegend staatlich finanzieren, Ministerien des Bundes und der Länder, Fördergesellschaften und Stiftungen, Wirtschaft und Verbände sowie internationale Organisationen. Die mit Abstand wichtigste Förderinstitution für Drittmittelforschung ist die Deutsche For-

schungsgemeinschaft (DFG). Sie fördert selbstbestimmte, anhand der wissenschaftlichen Qualität ausgewählte Forschungsvorhaben in Universitäten und anderen von der öffentlichen Hand getragenen Forschungseinrichtungen (für Graduiertenkollegs, Sonderforschungsbereiche, Forschergruppen sowie für im Rahmen des Normal- und Schwerpunktverfahrens geförderte Projekte). Über 85 % der von der DFG vergebenen Mittel fließen den Hochschulen zu. Mit dem Wettbewerb um Drittmittel soll gewährleistet werden, dass die Vergabe von Forschungsressourcen anhand leistungsbezogener Kriterien erfolgt. Das System der Forschungsförderung durch die DFG und andere Förderorganisationen ist anreizkompatibel, solange es deren Gutachtergremien gelingt, jeweils die besten Anträge zum Zuge kommen zu lassen und solange sie in der Lage sind, interessante Fächer und fachtranszendierende Themen in ihrem Förderportfolio optimal zu berücksichtigen.

12. Als Anzeichen für eine *starke Konkurrenz um Drittmittel* werden die Bewilligungsquoten der DFG gedeutet, die seit Beginn der neunziger Jahre jeweils unter 50 % liegen, obschon die zu vergebenden Mittel real gestiegen sind. Im Zusammenhang mit der vom Ausland in Deutschland geförderten Forschung nimmt die primär auf eine Stärkung der europäischen Technologie und Wirtschaft ausgerichtete Forschungsförderung durch die Europäische Kommission eine bedeutende Rolle ein. Die Mittelverteilung auf die jeweiligen Empfängergruppen ist innerhalb der Mitgliedstaaten stark von den unterschiedlichen nationalen Industrie- und Forschungsstrukturen bestimmt. Für Deutschland ergibt sich eine verhältnismäßig ausgewogene Mittelverteilung auf die drei Sektoren Hochschulen, außeruniversitäre Forschungsinstitutionen und Wirtschaft. In weitaus geringerem Ausmaß als die öffentlichen betätigen sich auch private Mittelgeber in der Forschungsförderung. Sie haben die Möglichkeit, risikoreichere und wissenschaftlich noch nicht allgemein anerkannte Forschungsprojekte zu unterstützen.

## 2.2 Kennzahlen zur Lage der Hochschulen

13. In Deutschland gibt es weit über 300 Hochschulen, die die in *Tabelle 1* dargestellte Struktur aufweisen. Je nach Art der Hochschule ergeben sich erhebliche Unterschiede, gemessen an der Zahl der Studierenden. 1997 machten die 113 Universitäten ein Drittel (33,5%) der Hochschulen insgesamt aus. Von den 1 832 800 Studierenden waren jedoch drei Viertel (74,5%) bei ihnen eingeschrieben. Mehr als die Hälfte (52,9%) von allen 337 Hochschulen waren Fachhochschulen. Bei ihnen waren 438 400 Studierende immatrikuliert, also etwa ein Viertel (23,9%) der Studierenden insgesamt. Die Kunsthochschulen hatten einen Anteil von 13,6% an den Hochschulen, aber nur 2,2% an den Immatrikulierten. Erhebliche Größenunterschiede gibt es nicht nur zwischen den Hochschularten, sondern auch zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Hochschulen. Im Jahr 1997 hatten etwa ein Viertel (23,2%) der Hochschulen nichtstaatliche Träger, mit etwa 40 000 Studierenden aber nur einen Anteil von 2,2% an deren Gesamtzahl. Während an einer staatlichen Universität im Durchschnitt über 12 000 Studierende eingeschrieben sind, beläuft sich die entsprechende Zahl - mit erheblichen Streuungen - bei den nichtstaatlichen Einrichtungen auf etwa 500.

Tabelle 1:

## Hochschulen nach Arten

Jahr	insgesamt	davon		
		Universitäten <sup>1</sup>	Fachhochschulen <sup>2</sup>	Kunsthochschulen
1992	318	122	153	43
1993	314	113	157	44
1994	325	112	167	46
1995	326	112	168	46
1996	335	113	176	46
1997	337	113	178	46
darunter nicht-staatliche Hochschulen				
1992	62	23	39	-
1993	60	23	35	2
1994	65	23	40	2
1995	63	23	38	2
1996	64	23	40	2
1997	78	25	51	2

<sup>1</sup> Einschließlich Gesamthochschulen, Pädagogische Hochschulen und Theologische Hochschulen.

<sup>2</sup> Einschließlich Verwaltungsfachhochschulen.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Grund- und Strukturdaten sowie nichtstaatliche Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland.

14. Tiefgreifende Änderungen im Bildungswesen werden an der Entwicklung der *Studierendenzahlen* in den letzten Jahrzehnten deutlich.

Tabelle 2:

Studienanfänger und Studierende (in Tausend)<sup>1</sup>

Jahr	Studienanfänger	Prozent <sup>2</sup>	Studierende insgesamt
1950	26,1	3,2	128,4
1960	79,4	7,9	291,1
1970	125,7	15,4	510,5
1980	195,0	19,1	1044,2
1990	317,7	29,6	1717,4
1997	266,7	30,4	1832,8

<sup>1</sup> Alle Hochschularten (Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen), unabhängig von der Trägerschaft (staatlich oder nichtstaatlich), bis 1980 nur alte Bundesländer, ab 1990 alte und neue Bundesländer.

<sup>2</sup> In Prozent des Durchschnittsjahrgangs der 19- bis unter 21-jährigen Bevölkerung.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Grund- und Strukturdaten.

Von 1950 bis 1997 hat sich die Zahl der Studienanfänger in absoluten und relativen Zahlen etwa verzehnfacht. Weitaus die meisten Studierenden sind an Universitäten eingeschrieben. 1997 waren 1 674 700 Deutsche (91,4%) und 158 100 Ausländer (etwa ein Drittel dieser Studierenden hat ihre Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland erworben) immatrikuliert. Die Zahl der Deutschen, die im Ausland studieren, steigt seit Jahren stark an und belief sich im Jahr 1996 auf 43 100 (1980: 17 890).

15. Der Entwicklung der Nachfrage, gemessen an der Zahl der Studierenden, steht die Ausweitung des Angebots gegenüber, wofür - neben den hier vernachlässigten räumlichen Richtwerten - die *Zahl der Personalstellen* einen wesentlichen Indikator darstellt.

*Tabelle 3* verdeutlicht, dass der personelle Ausbau mit der zunehmenden Studierendenzahl bis 1980 in etwa Schritt halten konnte. Eine wichtige Kenngröße dafür ist das Betreuungsverhältnis, die Zahl der Studierenden pro Professor, die hier wegen ihrer Aussagekraft ähnlichen Kenngrößen - wie z.B. Zahl der Studierenden pro Lehrperson oder pro wissenschaftliches Personal - vorgezogen wird. Durch den Aufbau der Fachhochschulen und die deutsche Einigung im Jahr 1990 wird in *Tabelle 3* die Entwicklung an den Universitäten im früheren Bundesgebiet etwas überdeckt. Für deren Lage ist kennzeichnend, dass sich die Zahl der Professoren seit Jahrzehnten nicht verändert hat (1975: 22 200; 1995: 22 400), die der Studierenden jedoch drastisch angestiegen ist (1975: 675 200; 1995: 1 241 700). Überdies weist die Veränderung des Betreuungsverhältnisses in den Studiengängen erhebliche Streuungen auf, so dass die überdurchschnittliche Verschlechterung in einigen Studiengängen - etwa der Betriebswirtschaftslehre - der Tabelle nicht zu entnehmen ist.

Tabelle 3:

Personalstellen (in Tausend)<sup>1</sup>

Jahr	Personalstellen	Wissenschaftliches Personal insgesamt Professoren	Studierende pro Professor <sup>2</sup>	Nichtwissenschaftliches Personal
1960	62,0	19,1 5,5	23	42,9
1970	141,9	54,5 14,9	34	87,4
1980	214,5	79,0 32,9	32	135,8
1990	243,3	86,5 33,0	52	156,8
1997	322,5	114,0 41,7	44	208,5

<sup>1</sup> Alle Hochschularten, einschließlich Stellen für Zentrale Einrichtungen (Bibliotheken, Rechenzentren, Hochschulverwaltung, sonstige Zentrale Einrichtungen, allgemeine Hochschulangelegenheiten), bis 1990 nur alte Bundesländer.

<sup>2</sup> Eigene Berechnungen.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Grund- und Strukturdaten.

## 2.3 Fehlentwicklungen beim Studium und in der Forschung

### 2.3.1 Fehlentwicklungen beim Studium

16. In den letzten Jahrzehnten haben sich die *Studiendauer* und das *Prüfungsalter* erhöht.

Tabelle 4:

Studiendauer und Prüfungsalter<sup>1</sup>

Hochschulart	Studiendauer in Jahren bei Prüfungen				Alter bei der Prüfung			
	Jahre <sup>2</sup>							
	1980	1985	1990	1996	1980	1985	1990	1996
Universitäten	7,1	7,5	7,8	6,5	27,6	27,9	28,1	27,8
Fachhochschulen	4,1	4,6	5,1	5,1	25,8	26,5	26,9	28,3

<sup>1</sup> Bis 1990 nur alte, 1996 alte und neue Bundesländer.

<sup>2</sup> Studiendauer von der Erstimmatrikulation bis zum Abschluss der Prüfung.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung; Grund- und Strukturdaten; Wissenschaftsrat, Fachstudiendauer an Universitäten und Fachhochschulen.

*Tabelle 4* zeigt, dass sich im beobachteten Zeitraum die Studiendauer zunächst permanent verlängert und dann auf einem hohen Niveau stabilisiert hat. Die Zahlen für 1996 weichen bei den Universitäten vom Trend ab, weil es in den meisten Studiengängen wegen der statistischen Einbeziehung der neuen Bundesländer ab 1991 zu einem sprunghaften Rückgang der Studiendauer und des Prüfungsalters kam. Bereits im Jahr 1994 lässt sich jedoch wieder ein leichter Anstieg dieser Zeiten feststellen. Das höhere Prüfungsalter an Fachhochschulen geht auf ein höheres Durchschnittsalter bei Studienbeginn (1996: 23,2 Jahre) im Vergleich zu dem der Universitäten (1996: 21,3 Jahre) zurück. Mit dem verlängerten Studium an Universitäten ist auch das Lebensalter für weitere Qualifikationen gestiegen, so dass nach den letzten Erhebungen (1997) Promovierte im Durchschnitt 32, Habilitierte 40 Jahre alt sind. Dieser Anstieg hat erhebliche Konsequenzen. So kann wegen der späten Habilitation qualifizierter Nachwuchs oft nicht an Universitäten gehalten werden. Die Habilitation ist in der Regel Voraussetzung für eine Berufung zum Universitätsprofessor. Das schon vorhandene berufstypische Risiko, überhaupt nicht berufen zu werden und damit das Ziel jahrelanger Arbeit zu verfehlen, wird durch eine späte Habilitation weiter erhöht. Es kommt hinzu, dass in den meisten Bundesländern Berufene höchstens 52 Jahre alt sein dürfen.

17. Problematisch erscheint ferner die Zahl der Studienabbrecher in Deutschland. Die übliche Messgröße ist der Anteil der Studienabbrecher, bezogen auf die Gesamtzahl der Studierenden eines bestimmten Studienjahres (Studienabbrecherquote, häufig auch Drop-Out-Quote). Diese Quote ist schwer zu ermitteln, denn die Studierenden, die sich - z.B. wegen eines Hochschulwechsels oder aufgrund einer Studienunterbrechung - abmelden, sind kaum von den Studienabbrechern zu separieren, die ihr Studium endgültig aufgegeben haben.

Ein Vergleich der Mitte der siebziger Jahre ermittelten Daten mit den analogen Ergebnissen Mitte der neunziger Jahre führt in den alten Bundesländern zu dem Ergebnis, dass die Studienabbrecherquote an Universitäten erheblich zugenommen hat. Wegen der größeren Studierendenzahl in den neunziger Jahren hat sich die absolute Zahl der Studienabbrecher noch stärker erhöht.

Tabelle 5:

Studienabbrecher an Universitäten<sup>1</sup>

	Studienjahr 1974/75	Studienjahr 1993/94
Quote	12 - 16 %	29 - 31 %
absolute Anzahl	ca. 14 000	ca. 60 000

<sup>1</sup> Alte Bundesländer.

Quelle: Karl Lewin u. a., Studienabbruch, Hochschul-Informationssystem, A1/95.

Die in der *Tabelle 5* aufgeführten Werte sind durch Befragungen ermittelt worden. In den Befragungen wurden verschiedene Gründe für den Studienabbruch genannt. Der wichtigste Grund für einen Studienabbruch ist, dass sich die Entscheidung für ein Studium in dessen Verlauf als falsch erwiesen hat. Demgegenüber kommt finanziellen und familiären Gründen nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Die Ergebnisse dieses Vergleichs liegen auf einer Linie mit der Tendenz zur Verlängerung der Studiendauer (*Tabelle 4*) und der abnehmenden Absolventenquote. *Tabelle 6*, bei der aus methodischen

Gründen die neuen Bundesländer nicht einbezogen wurden, weist aus, dass zwischen 1970 und 1980 die Anzahl der Absolventen im Verhältnis zur Zahl der Studierenden deutlich abgenommen hat.

Tabelle 6:

Hochschulprüfungen<sup>1</sup>

Jahr	Absolventen	Studierende	Anteil der Absolventen im Verhältnis zur Anzahl der Studierenden (%)
1960	47 800	291 100	16,4
1970	87 000	510 500	17,0
1980	123 680	1 044 200	11,8
1990	166 101	1 585 200	10,5
1992	177 949	1 681 100	10,5

<sup>1</sup> Alte Bundesländer.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Grund- und Strukturdaten und eigene Berechnungen.

### 2.3.2 Ursachen der Fehlentwicklungen

18. Die Hochschulausbildung und der Arbeitsmarkt, das *Bildungssystem* und das *Beschäftigungssystem*, sind in der Bundesrepublik Deutschland *unterschiedlich verfasst*. Das gesamte Bildungssystem - Grund- und Hauptschulen, weiterführende Schulen, Hochschulen - besteht weit überwiegend aus staatlichen Einrichtungen, deren Ausgestaltung und Aufgabenstellung im Entscheidungsprozess vor allem politischen Maßgaben und nur sekundär den Anforderungen des Arbeitsmarktes folgen. Das Beschäftigungssystem ist demgegenüber Teil der marktwirtschaftlichen Ordnung. Beide Systeme stehen in einer funktionalen Beziehung. Die Ausbildung erfolgt für den Arbeitsmarkt - auch wenn Bildung nicht nur ökonomische Aspekte aufweist -, so dass der Arbeitsmarkt das Bildungswesen letztlich steuern müsste. Der Konflikt zeigt sich darin, dass das subordinierte Bildungssystem auf die Signale des Arbeitsmarktes häufig nicht oder nur verzögert reagiert. Für die Lösung dieses Konflikts bleibt nur der verfassungsrechtlich offene und ordnungspolitisch erwünschte Weg, das Bildungssystem zu deregulieren, das heißt den staatlichen Einfluss zurückzunehmen.

19. Ferner hat die *Abschaffung der Studiengebühren* zu einer erheblichen Ausweitung der Nachfrage nach Erstausbildung beigetragen. Diese Einschätzung wird nicht dadurch fragwürdig, dass die früher erhobenen Studiengebühren nur einen kleinen Teil der Kosten einer Universität deckten. Dass Studiengebühren - wie alle Preise - bestimmte Wirkungen haben, ist unbestritten und durch Erfahrungen belegt. Auch wenn sich das quantitative Ausmaß solcher Wirkungen nicht beziffern lässt, ist die Richtung und die wahrscheinliche Stärke evident: Ohne die völlige Beseitigung der Studiengebühren wären weder die derzeitige Überfüllung der Hochschulen noch der abnehmende



Studienerfolg zu erklären. Die Ausweitung der Nachfrage ging indes einher mit der oben erwähnten Verknappung des Angebots, die in die gleiche Richtung wirkte.

20. Eine weitere Ursache für den abnehmenden Studienerfolg kann in einer Zunahme der *Studierunfähigkeit* gesehen werden. In den letzten Jahren gab bereits jeder vierte Studierende vor dem Examen sein Studium endgültig auf, vor allem weil dieses sich als eine Fehlentscheidung im Hinblick auf die eigenen Fähigkeiten und Erwartungen erwiesen hat. Durch eine Bildungsoffensive, die in den sechziger Jahren einsetzte, wurden nicht nur Begabungsreserven ausgeschöpft - was das erklärte Ziel der Offensive war -, sondern auch viele junge Menschen zum Studium gebracht, die seinen Anforderungen nicht gewachsen sind. Defizite in der Schulausbildung führen dazu, dass an den Hochschulen Versäumtes nachgeholt werden muss, was im Übrigen oft zur Verlängerung des Studiums beiträgt.

Gewiss geht die Erhöhung der Quote der Studienabbrecher nicht nur auf eine zunehmende Studierunfähigkeit, sondern auch auf andere Gründe zurück (z.B. auf Distanz zum Studium und zu seinen Begleitumständen). Durch Befragungen über die Gründe zum Studienabbruch, durch spezielle wissenschaftliche Untersuchungen sowie durch alltägliche Erfahrungen von Hochschullehrern ist jedoch hinreichend gesichert, dass viele Studierende mit einem Studium überfordert sind. Das traditionelle Verfahren, die Hochschulreife, die eine positive Prognose über den Studienverlauf impliziert, durch weiterführende Schulen zu erteilen, wird durch diese Entwicklung fragwürdig.

### 2.3.3 Defizite im Forschungssystem

21. Die Motivation, Zeit und Mühe in Forschungsaktivitäten zu investieren, ist wesentlich größer als der Anreiz, sich in überdurchschnittlichem Ausmaß in der Lehre zu engagieren. Forschungsergebnisse stellen die Voraussetzung für fachliches Ansehen, Berufung und damit für einen Einkommenszuwachs dar, Verdienste in der Lehre werden hingegen nicht honoriert.

Der *Reputationswettbewerb* unter Hochschullehrern und Nachwuchswissenschaftlern ist auf die Forschung konzentriert. Zum einen sorgt der wettbewerbliche Prozess der Berufung von Wissenschaftlern durch Wissenschaftler - zumindest in den Bereichen, in denen er funktioniert - für die Anerkennung von Forschungsleistungen. Die Verknüpfung von Berufung und dem daraus zu erwartenden Gewinn lenkt die Anstrengungen der Forschenden grundsätzlich in die wünschenswerte Richtung. Die wesentlichen Faktoren, die das wissenschaftliche Renommé beeinflussen, sind die jeweilige Fachrichtung ("hot field"), Qualität und Quantität der Publikationen und wissenschaftlichen Entwicklungen sowie die Forschungsbeiträge der anderen Universitätsangehörigen. Die Forschungsergebnisse werden zum anderen wissenschaftlich kommentiert, und das Prestige eines Wissenschaftlers wird aus der Sicht der Peers beurteilt. Vor der Erstberufung sind die Nachwuchswissenschaftler in der Forschung engagiert, um in der "scientific community" Anerkennung und Reputation zu erlangen. Mit der ersten Berufung auf eine Professur nehmen diese Anreizwirkungen ab. Dies zeigt sich darin, dass etwa 85 % der deutschen Hochschullehrer keinen zweiten Ruf erhalten.

22. Die Konkurrenz zwischen der Grundlagenforschung und der Nebentätigkeit von Wissenschaftlern ist insofern diskussionswürdig als die Anforderungen aus der Nebentätigkeit mit den Verpflichtungen im Hauptamt konkurrieren können. Wenn öffentlich Bedienstete auf Kosten ihres Hauptamtes in Konkurrenz zu privaten Leistungserbrin-

gern treten, ohne ihre Beschäftigungskosten selbst tragen zu müssen, können Wettbewerbsverzerrungen zulasten privater Initiative entstehen. Dies gilt zumindest dann, wenn die Anreize für Hochschullehrer, außerhalb der Universität tätig zu werden, größer sind als die Anreize, innerhalb der Hochschule Forschungsprojekte zu übernehmen. Allerdings gilt es hierbei zu berücksichtigen, dass Nebentätigkeitsangebote zu meist an diejenigen Wissenschaftler herangetragen werden, die sich in der Forschung bereits in besonderem Maße ausgezeichnet haben. Zudem bieten solche Tätigkeiten die Möglichkeit, einen verstärkten Praxisbezug herzustellen, der für Lehr- und Forschungsarbeiten gleichermaßen von Bedeutung ist.

23. Aufgrund der *Unterfinanzierung der Universitäten* kann die Grundausstattung in der Forschung den Ansprüchen in personeller, räumlicher und apparativer Hinsicht vielfach nicht mehr genügen. Die Hochschulen haben damit einen Wettbewerbsnachteil gegenüber außeruniversitären Forschungseinrichtungen, die in vielen Fällen attraktivere Arbeitsbedingungen für die Forschung anbieten. Qualifizierte Nachwuchswissenschaftler präferieren daher häufig das Angebot derartiger Institutionen.

24. Bedenklich erscheint schließlich, dass die Vergabe von Forschungsfreiemestern nicht leistungsbezogen erfolgt. Diese Freistellungen von den Lehrverpflichtungen umfassen ein Semester und werden in einem festgelegten Turnus gewährt.

25. Nach verbreiteter Ansicht trägt auch die signifikante Erhöhung der Lehrbelastung in den vergangenen Jahrzehnten zu einer Beeinträchtigung der Forschungsmöglichkeiten und -produktivitäten bei. Dieser These widersprechen zunächst empirische Untersuchungen, welche die Aufteilung der Arbeitszeit von Professoren zum Untersuchungsgegenstand haben. Den Ergebnissen zufolge verbringen die deutschen Hochschullehrer - über das ganze Jahr gesehen - jeweils 37 % ihrer Arbeitszeit mit Forschungs- und Lehraufgaben. In der Vorlesungszeit nimmt die Lehrtätigkeit etwa 43 % und die Forschungstätigkeit ca. 29 % ihrer Arbeitszeit in Anspruch. In der vorlesungsfreien Zeit hingegen verwenden die Hochschullehrer im Durchschnitt 53 % ihrer Zeit für Forschungszwecke, während auf Lehrtätigkeiten lediglich 20 % entfallen. Gleichwohl ist der Anteil deutscher Professoren, die in Forschungsprojekten tätig sind oder externe Forschungsmittel erhalten, niedriger als in anderen europäischen Ländern und in den USA. Das grundsätzliche Problem ist darin zu sehen, dass die anhand fester Regelungsmechanismen vorgenommene Aufteilung der Lehrbelastung keine flexible Handhabung ermöglicht, sondern ein gleich hohes wöchentliches Lehrdeputat von acht Semesterwochenstunden vorschreibt.

Empirische Untersuchungen, die sich mit den Forschungsleistungen von Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen befassen, sind zum überwiegenden Teil auf wirtschaftswissenschaftliche Fachrichtungen ausgerichtet. Typisch sind die Ergebnisse einer Studie aus dem Jahre 1999, welche die Forschungsleistungen zwischen 1991 und 1996 anhand der Publikationen in zehn führenden ökonomischen Fachzeitschriften misst, die zusammen auf einen "Marktanteil" von etwa 60 % aller Zitierungen wirtschaftswissenschaftlicher Zeitschriften kommen. Danach liegt Deutschland bei den absoluten Publikationszahlen in Europa an neunter Stelle, deutlich *hinter* kleineren Ländern wie Belgien oder den Niederlanden und nur knapp vor Österreich (vgl. *Tabelle 7*).

26. Nach Auffassung der internationalen Kommission zur Systemevaluation der DFG und der Max-Planck-Gesellschaft ist das deutsche Wissenschafts- und Forschungssystem - auch im internationalen Vergleich - zwar durchaus leistungsfähig, zugleich sind jedoch *institutionelle Defizite* festzustellen. Die Kommission identifiziert insgesamt fünf

für die Forschung relevante Probleme und Schwächen des deutschen Universitätssystems. An erster Stelle wird auf die lange Abhängigkeit des wissenschaftlichen Nachwuchses verwiesen. Die verschiedenen Qualifizierungsstufen werden erst in einem vergleichsweise hohen Alter absolviert, wodurch es zunehmend problematisch wird, alternative Karrierewege außerhalb des Hochschulbereichs zu beschreiten. Dazu trägt vor allem der Umstand bei, dass die Habilitation die Regelvoraussetzung für eine Berufung auf eine Professur darstellt. Zum Zweiten wird das deutsche Hochschulsystem in seinen Strukturen, Organisationsprinzipien und in der Gestalt seiner Institutionen als - im Vergleich zu anderen Ländern - sehr homogen betrachtet. Eine wettbewerbliche Mittelvergabe ist ferner auf die Drittmittel aus der Forschungsförderung beschränkt. Für einen leistungsbezogenen Wettbewerb der Hochschulen in Forschung und Lehre, um Studierende, Personal und Mittel fehlen bislang die entsprechenden Voraussetzungen. Weitere Mängel werden in der unzureichenden Qualitätssicherung und den ungenügend entwickelten Kooperationsbeziehungen zu außeruniversitären Forschungseinrichtungen gesehen.

## **2.4 Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen**

### **2.4.1 Hochschulrahmengesetz**

27. Im traditionellen System wissenschaftlicher Hochschulen (Universitäten, Technische Hochschulen) gab es bis Mitte der sechziger Jahre dieses Jahrhunderts keine Hochschulgesetze. Rechtsgrundlage für den akademischen Bereich war ein manchmal Jahrhunderte altes Satzungs- und Gewohnheitsrecht, für den staatlichen Bereich (Haushalts- und Personalwesen) das öffentliche Recht des jeweiligen Landes. Für das Studium existierten Studienordnungen nur in Fächern, die mit einem Staatsexamen abgeschlossen wurden. In den Natur-, Geistes- und Sozialwissenschaften war der reguläre Studienabschluss die Promotion, für die es keine vorgeschriebenen Studienzeiten gab. Die Diplomprüfung als erster berufsqualifizierender Abschluss wurde im Jahr 1899 durch kaiserlichen Erlass an Technischen Hochschulen eingeführt und der Promotion vorgeschaltet. Dieses Verfahren fand nach dem Ersten Weltkrieg auch in den naturwissenschaftlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Fachrichtungen Eingang. Mehr an Einheitlichkeit gab es kaum. Dass in einem solchen, rechtlich wenig intensiven und dezentralen Studiensystem Wettbewerb zwischen den Hochschulen möglich war und stattfand, scheint evident. Im gesamten Deutschen Reich gab es vor Beginn des Zweiten Weltkrieges 23 Universitäten und 10 Technische Hochschulen, an denen rund 62 000 Studierende immatrikuliert waren – weniger, als derzeit an den größten deutschen Universitäten. Erst mit dem rapiden, in den sechziger Jahren einsetzenden Ausbau der deutschen Hochschulen vor allem durch Neugründungen - in wenigen Jahrzehnten entstanden mehr Universitäten als in 600 Jahren davor - kam es in allen Bundesländern zum Erlass von Hochschulgesetzen, die anfänglich zum Teil die Rechtsgrundlage für Neugründungen schufen, stets jedoch vor allem als Regelungen für bestehende Hochschulen gedacht waren. Der wichtigste Entstehungsgrund für solche historisch unbekanntes Hochschulgesetze war die politische Intention, die Gruppenuniversität gegen den Widerstand der "Ordinarienuniversität" durchzusetzen.

Tabelle 7:

Ranking of countries by affiliation at time of publication (1991-1996)

Country	Rank		Total	
	(1) <sup>a</sup>	(2) <sup>b</sup>	AER standardized pages	Unadjusted pages
U.K.	1	1	1963,95	6288,51
France	2	2	837,70	1920,56
Israel	3	3	719,92	1211,91
Spain	4	4	427,84	911,73
Italy	5	5	388,67	875,58
Netherlands	6	6	346,42	945,34
Belgium	7	7	234,11	709,33
Sweden	8	8	228,03	674,41
Germany	9	9	187,45	584,50
Austria	10	10	181,89	435,92
Switzerland	11	11	149,28	423,83
Norway	12	12	108,97	273,00
Portugal	13	14	65,96	151,76
Denmark	14	13	58,34	222,00
Russia	15	18	57,28	77,42
Greece	16	17	38,09	88,42
U.S.S.R.	17	19	35,39	48,67
Ireland	18	16	34,94	104,00
Finland	19	15	26,81	127,67
Turkey	20	22	9,30	16,17
Yugoslavia	21	21	8,36	21,75
Cyprus	22	20	3,26	25,50
Poland	23	23	2,68	5,25
Hungary	24	24	0,16	4,50

<sup>a</sup> Ranking based on total AER standardized pages.

<sup>b</sup> Ranking based on total unadjusted pages.

Quelle: Kalaitzidakis, P./Mamuneas, T.P./Stengos, T., European economics: An analysis based on publications in the core journals, in: European Economic Review 43 (1999), 1163.

Zur Wahrung der Rechtseinheitlichkeit in allen Ländern wurde das Grundgesetz im Jahr 1969 geändert. Nach Artikel 75 Absatz 1 Ziffer 1a hat der Bund seitdem das Recht, Rahmenvorschriften über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens zu erlassen. Das Hochschulrahmengesetz (HRG) wurde nach langer Diskussion 1976 verabschiedet und seither mehrmals novelliert. Dieses Gesetz und die ausführenden Ländergesetze enthalten eine Reihe von Vorschriften, die für den Wettbewerb bedeutsam sind wie z.B. Vorschriften über das Studium und die Lehre, die Zulassung zum Studium sowie über die Rechtsform der Hochschule.

28. Das im Jahr 1998 novellierte Hochschulrahmengesetz enthält einige neue Regelungen, die für den Wettbewerb der Hochschulen bedeutsam sein können. Eingeführt wurde unter anderem die Möglichkeit, *Bachelor- und Masterstudiengänge* zu erproben (§ 19 HRG), die die traditionellen Studiengänge ergänzen oder ersetzen sollen: Die Regelstudienzeit für den Studiengang des Bachelor beträgt mindestens drei und höchstens vier Jahre. Mit dem von der Hochschule verliehenen Grad eines Bachelor (oder Bakkalaureus) wird ein erster berufsqualifizierender Abschluss erworben. Die Regelstudienzeit für den Studiengang des Master, der an den des Bachelor anschließt, beträgt mindestens ein Jahr und höchstens zwei Jahre. Mit dem Grad des Master (oder Magister) wird ein weiterer berufsqualifizierender Abschluss erworben. Bachelor- und Masterstudiengänge können an Universitäten und Fachhochschulen, an denen es bisher keine abgestuften Studiengänge gab, eingeführt werden. Die Fachhochschulen brauchen auch die Urkunden über die Grade nicht mehr mit dem Zusatz FH zu kennzeichnen, wie es bei den Diplom-Urkunden vorgeschrieben bleibt (§18 HRG).

Mit der Einführung der neuen Studiengänge angelsächsischen Zuschnitts soll nach der amtlichen Begründung der Gesetzesnovelle der Studienstandort Deutschland für ausländische Studierende wieder attraktiver werden, weshalb die Hochschulen auch gehalten sind, den Urkunden auf Antrag eine englischsprachige Übersetzung beizufügen. Es erscheint jedoch fragwürdig, ob es auf diese Weise gelingt, den Studienstandort Deutschland international wettbewerbsfähiger zu machen. Die internationale Attraktivität eines Standortes dürfte von anderen Umständen erheblich stärker abhängen als von der Studienorganisation, z.B. von den Studienbedingungen und von der Reputation, wie historische Erfahrungen mit der Nachfrage nach einem Studium in Deutschland vor allem vor dem ersten Weltkrieg belegen. An solchen Umständen dürften Studiengangskopien aus anderen Ländern nichts oder kaum etwas ändern. Dahingestellt sei auch - im Hinblick auf die Thematik Reform durch Wettbewerb -, welchen Marktwert die gesetzliche Deklaration der Berufsqualifikation in der Praxis haben wird.

29. Eine weitere Neuerung des Hochschulrahmengesetzes ist die regelmäßige *Evaluation* von Lehre, Forschung, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und Erfüllung des Gleichstellungsauftrages. Die Studierenden sind bei der Bewertung der Qualität der Lehre zu beteiligen. Die Ergebnisse der Bewertungen sollen veröffentlicht werden (§ 6 HRG). In der Begründung zu dieser Regelung der Gesetzesnovelle heißt es, dass eine systematische und regelmäßige Evaluation des Studienbetriebes von allen hochschulpolitisch Verantwortlichen für erforderlich gehalten werde. Die Ergebnisse der Lehrevaluation sollen als Grundlage für verschiedene Zwecke dienen. Hierzu zählen die Information der Studienberater, die Fortbildung von Inhalten und Formen der Lehre im Rahmen der Studienreform und schließlich die vorgesehene staatliche Hochschulfinanzierung und hochschulinterne Mittelverteilung nach erfolgsorientierten Kriterien.

Mit der Aufnahme der Evaluation in das Hochschulrahmengesetz wird eine seit Jahren an den Hochschulen geübte oder sich anbahnende Praxis fixiert. Im Gegensatz zur Forschung, für die bei der Besoldung von Universitätsprofessoren ein Ansporn und bei Drittmitteln ein erheblicher Wettbewerb besteht, bietet die Lehre seit der so genannten Kolleggeldreform nur wenig Anreize. Dem versuchen Hochschulpolitiker und Wissenschaftsverwaltungen seit langem auf verschiedene Weise zu begegnen. So hat der Wissenschaftsrat im Jahr 1993 im Rahmen seiner zehn Thesen zur Hochschulpolitik empfohlen, von den Fachbereichen Lehrberichte zu verlangen und die Hochschulen nach internen und externen Verfahren zu evaluieren. Diese Empfehlungen sind von den Wissenschaftsverwaltungen mehr oder weniger aufgenommen und nunmehr rahmengesetzlich verankert worden. Dass eine Evaluation aus verschiedenen Gründen zweckmäßig sein kann, dürfte kaum kontrovers sein.

30. Zur Agenda der neuen Bundesregierung gehören *Änderungen des Dienst- und Besoldungsrechts des Hochschulpersonals*. Im Besoldungsrecht sollen Professoren künftig stärker als bisher nach Leistung bezahlt werden. Einen dahingehenden Vorschlag für die Besoldung von Universitätsprofessoren und Professoren an Fachhochschulen hat bereits eine Mehrheit der Hochschulrektorenkonferenz im November 1998 verabschiedet. Im April 2000 legte die von der Bundesministerin für Bildung und Forschung eingesetzte Expertenkommission ihre Empfehlungen für eine "Reform des Hochschuldienstrechts" vor. Neben der Einführung einer zeitlich befristeten Juniorprofessur als Regelvoraussetzung für eine Lebenszeitprofessur spricht sie sich für eine stärker leistungsbezogene Besoldung der Professoren aus. Der Beamtenstatus wird aus "pragmatischen Gründen" beibehalten, auf mittlere Sicht sollte jedoch ein eigenständiges Personalstatut für den Wissenschaftsbereich entworfen werden (vgl. Abschnitt 4.1.3).

31. Im Jahre 1999 versuchte die Bundesministerin für Bildung und Forschung, ein Verbot von Studiengebühren im Hochschulrahmengesetz zu verankern. Die Kultusminister der Länder folgten diesem Vorschlag nicht. Am 25. Mai 2000 einigten sie sich darauf, Studiengebühren erst nach Überschreiten der Regelstudienzeit um mehr als ein Semester zu erheben. Bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss bleibt das Studium an den staatlichen Hochschulen Deutschlands damit gebührenfrei. Die Einigung soll in einem Staatsvertrag festgelegt werden. Den einzelnen Bundesländern wird die Entscheidung darüber belassen, welches Modell sie für die Erhebung der Langzeitgebühren wählen.

## 2.4.2 Landeshochschulgesetze

32. Die Neufassung des Hochschulrahmengesetzes ist am 25. August 1998 in Kraft getreten. Die Bundesländer sind nunmehr aufgefordert, innerhalb von drei Jahren entsprechende *Landesgesetze* zu erlassen. Zum überwiegenden Teil sind die Länder dieser Vorgabe bereits nachgekommen und haben ihre Hochschulgesetze novelliert, oder sie befinden sich in der Vorbereitung einer entsprechenden Neufassung. Die landesgesetzlichen Bestimmungen für den Hochschulsektor verfolgen übereinstimmend die Zielsetzungen einer stärkeren Autonomie und Eigenverantwortung der Hochschulen sowie einer Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den einzelnen Hochschulen. Aufgrund der Vielzahl der einzelnen Hochschulgesetze wird im folgenden beispielhaft auf die Novellierungen der Hochschulgesetze in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern

und Hessen eingegangen, die die ihnen im HRG eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten weitgehend genutzt haben.

33. Die *neuen Hochschulgesetze Baden-Württembergs* traten am 1. Januar 2000 in Kraft und erfassen mit ihrem Regelungsbereich nicht nur Universitäten, sondern auch Fachhochschulen und Berufsakademien. Um die Leitungsstrukturen neu auszurichten, werden auf der Zentral- wie auch der Fakultätsebene verschiedene Gremien eingerichtet. Der *Hochschulrat* ist für Fragen der strategischen Entwicklung der Hochschulen und für die Kontrolle der Geschäftsführung des Rektorats zuständig. Der *Senat* stellt das von den Mitgliedern der Universität gewählte Repräsentativorgan für akademische Belange dar. In den Kompetenzbereich der so genannten kleinen Kollegialorgane fällt das operative Geschäft der Hochschulleitung: Auf der Zentralebene das Rektorat mit Rektor, drei Prorektoren und Kanzler und auf der Fakultätsebene der Fakultätsvorstand mit einem Dekan, der sein Amt als Hauptaufgabe wahrnimmt, sowie einem Prodekan und Studiendekan.

34. Um den Hochschulen Finanzautonomie zu gewähren, werden globalisierte Haushalte eingeführt, wobei die finanzielle Steuerung der Hochschulen nicht länger auf der Grundlage der kameralistischen Buchführung erfolgt. Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst des Landes Baden-Württemberg hat in Kooperation mit den Universitäten ein *Modell für eine leistungsorientierte Mittelverteilung* entworfen. Danach hängt die Finanzausstattung einerseits von der Relation der Leistungen und Belastungen zwischen den einzelnen Hochschulen (volumenorientierter Teil), andererseits von der hochschulinternen Leistungsentwicklung (anreizorientierter Teil) ab. Im Volumenteil wird der leistungsorientierten Mittelverteilung der an alle Hochschulen ausgegebene Gesamtzuschuss zugrunde gelegt. Gewinne und Verluste aus der leistungsorientierten Mittelverteilung werden dem Zuschussbetrag des jeweiligen Haushaltsjahres zugeschlagen bzw. von diesem abgesetzt. Dieser veränderte Zuschuss wird nicht in das nächste Haushaltsjahr übertragen. Um eine Gleichstellung kleinerer Universitäten zu gewährleisten, die bei der Anwendung von quantitativen Parametern gegenüber größeren Hochschulen mit hohen Studierendenzahlen und Drittmittelinnahmen benachteiligt wären, wird ein so genannter Sockelbetrag vereinbart. Dieser entspricht der Grundlast, die jede Universität in gleicher Weise trägt, bevor die mengenorientierten Kriterien zur Messung von Lehr- und Forschungsleistungen Anwendung finden und sich in einer entsprechenden Berechnung niederschlagen. Der Sockelbetrag wird vorab vom Gesamtzuschuss der jeweiligen Universität abgezogen. Aus dem restlichen Betrag wird der einheitlich gleiche prozentuale Anteil für jede Hochschule ermittelt, der in das quantitative Verteilungsverfahren eingebracht wird. Nach Abschluss des volumenorientierten Verteilungsverfahrens erhält jede Hochschule den Sockelbetrag wieder zurück. Von dem um den Sockelbetrag gekürzten Zuschuss jeder Universität werden in einem ersten Schritt ca. 10 % in das volumenorientierte Verteilungsverfahren eingebracht. Dies sind insgesamt rund 132 Mio. DM und damit 7 % des Gesamtzuschusses. Die Kriterien für den Volumenteil sind die Zahl der Studierenden im 1. bis 8. Semester (ohne Medizin, aber zuzüglich des Ausbildungsanteils der Medizinstudenten an den nichtmedizinischen Fächern) (15 %), die Zahl der Absolventen im Durchschnitt der letzten zwei Jahre (15 %), die Drittmittel pro Zuschuss (6 %), die Höhe der eingeworbenen Drittmittel (wobei zwischen öffentlichen und privaten Drittmitteln unterschieden und im Verhältnis 3 : 1 gewichtet wird) (9%) und die Anzahl der Promotionen im Durchschnitt der letzten zwei Jahre (5 %).

In dem anreizorientierten Teil werden Lehre (49 %), Forschung (39 %) und Frauenförderung (12 %) anhand der folgenden Parameter operationalisiert:

- Veränderung des Anteils der Absolventen zu den Studierenden zeitversetzt zwei Jahre zuvor im 4. und 5. Fachsemester (7,5 %),
- Verringerung der Zahl der Langzeitstudierenden (7,5 %),
- Erhöhung der Zahl der ausländischen Studierenden (4 %),
- Veränderung des Anteils der Drittmittel pro Zuschuss (19 %),
- Veränderung des Anteils der Absolventinnen an der Zahl der Absolventen (3 %),
- Veränderung des Anteils der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen an der Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter (3 %),
- Veränderung des Anteils der Promotionen und Habilitationen von Frauen an der Zahl der Promotionen und Habilitationen insgesamt; die Habilitationen werden dabei mit dem Faktor 3 gewichtet (3 %) und
- Veränderung des Anteils der Professorinnen zur Zahl der Planstellen C3 und C4; Veränderungen in der Mittelzuweisung werden bei 10 % gekappt (3 %).

Die Förderung endet, wenn der Frauenanteil jeweils 50 % erreicht hat.

35. Durch die Delegation von Aufgaben und Deregulierungsmaßnahmen wird ferner angestrebt, die Regelungskompetenzen des baden-württembergischen Wissenschaftsministeriums auf wesentliche Kernbereiche zu begrenzen. Diesem Ziel dient die Aufhebung von Verwaltungsvorschriften und Verordnungsermächtigungen, welche sich beispielsweise auf die Bildung, Veränderung und Aufhebung von Hochschuleinrichtungen, die Vermögensverwaltung, die Genehmigung von Studien- und Prüfungsordnungen sowie von Promotions- und Habilitationsordnungen und die Ernennung von Honorarprofessoren beziehen.

36. Neben den Regelungen zur Stärkung der Hochschulautonomie wird die Studienstrukturreform Baden-Württembergs fortgeführt. In die Curricula der einzelnen Studiengänge werden praktische Studienzeiten integriert, um einen verstärkten Praxisbezug des Studiums herzustellen. Für die Hochschulen werden zudem die Voraussetzungen geschaffen, die international üblichen Grade Bachelor und Master verleihen sowie Doppeldiplomierungen vornehmen zu können. Eine systematische und regelmäßige interne wie externe Evaluation des Studienbetriebes, die auch die Forschung einbezieht, soll die Qualität der Lehre sichern und mittelfristig in die staatliche Finanzierung der Hochschulen sowie die interne Mittelverteilung einfließen. Darüber hinausgehende Einzeländerungen der Hochschulgesetze erfassen schließlich das Professorendienstrecht. Die erste Berufung auf eine Professur wird grundsätzlich befristet. Die Hochschullehrer sollen sich vor der Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit zunächst bewähren. Die Habilitation als Regelvoraussetzung zur Feststellung der Eignung als Hochschullehrer entfällt. Zusagen über die personelle und die Ausstattung mit Sachmitteln im Rahmen von Berufungs- und Bleibeverhandlungen werden in der Regel auf fünf Jahre befristet. Eine gesetzliche Ermächtigung räumt zudem die Möglichkeit ein, Anwesenheitspflichten der Professoren zu regeln.



37. Die Umsetzung der *Bayerischen Hochschulreform* ist vergleichsweise weit vorangeschritten. Das Hochschulreformgesetz des Freistaates Bayern ist bereits am 1. August 1998 in Kraft getreten. Zentrale Ziele dieser Reform sind die Förderung der Leistung und des Wettbewerbs zwischen den wie auch innerhalb der Hochschulen, eine stärkere Autonomie, die Verbesserung der Lehre, eine professionellere Ausrichtung der Hochschulen und eine wirtschaftlichere Organisation der Universitätskliniken. Zahlreiche Bestimmungen haben mit Wirkung vom 1. August 1998 an unmittelbar Rechtswirkungen entfaltet. So hat sich das im Hochschulreformgesetz zwingend vorgesehene Leitungsgremium (Rektorat, Präsidialkollegium) mit Wirkung vom 1. September 1998 an aus dem Rektor oder Präsidenten und den Prorektoren oder Vizepräsidenten sowie dem Kanzler gebildet. Der Aufgabenbereich dieses Gremiums umfasst die laufenden Geschäfte der Hochschulen, die Aufstellung der Voranschläge zum Staatshaushaltsplan und die Entscheidung über die Verteilung der Stellen und Mittel, welche der Hochschule zugewiesen werden. Bei Grundsatzfragen und Schwerpunkten des Haushalts ist die Zustimmung des Hochschulrats erforderlich. Die verpflichtende Einrichtung eines solchen Hochschulrats ist ein *wesentliches Element* der neuen Hochschulorganisationsstruktur. Der Rat soll Initiativen für die Profilbildung der Universitäten, für die Schwerpunktsetzung in Forschung und Lehre sowie für die Weiterentwicklung des Studienangebots geben. Als Mitglieder gehören ihm - unter Berücksichtigung der Aufgaben der jeweiligen Hochschule - drei Persönlichkeiten aus dem Bereich der Wirtschaft und beruflichen Praxis sowie zwei nicht der Hochschule zugehörige Wissenschaftler oder Künstler an. Der Vorsitzende des Leitungsgremiums ist mit Sitz und Stimme ebenfalls im Hochschulrat vertreten. Die Mitglieder üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus. Alle bayerischen Universitäten und beinahe alle Fachhochschulen haben dem Wissenschaftsminister bereits im ersten Studienjahr Vorschläge für die Bestellung der Mitglieder unterbreitet. Die Räte haben sich inzwischen konstituiert und sind mehrfach zusammen getreten.

38. Einige *Zuständigkeiten* sind vom Bayerischen Staatsministerium an die Hochschulen *übertragen* worden. Darunter fallen beispielsweise die Genehmigung von Promotions- und Habilitationsordnungen, die Erteilung, der Widerruf und die Rücknahme der Lehrbefugnis, die Freistellung für die Forschung, für künstlerische Entwicklungsvorhaben und für praxisbezogene Tätigkeit und die Bestellung des ständigen Vertreters des Kanzlers.

39. Die Bayerische Rektorenkonferenz hat ein *Modell für die leistungs- und belastungsbezogene Zuweisung der Mittel für Lehre und Forschung* entwickelt. Dieses sieht eine Differenzierung zwischen so genannten leistungs- und belastungsbezogenen Parametern vor, wobei die leistungsbezogenen zu 55 % und die belastungsbezogenen Kriterien zu 45 % in Ansatz gebracht werden. Die belastungsbezogenen Parameter umfassen im einzelnen die Anzahl der C4- und C3-Professorenstellen (20 %), sonstige Stellen für wissenschaftliches Personal (5 %) und die Studierenden innerhalb der Regelstudienzeit (20 %), während den leistungsbezogenen Faktoren (einschließlich "Frauenquoten") die Absolventen in Relation zur Studierendenzahl (25 %), die eingeworbenen Drittmittel (20 %), Promotionen und Habilitationen (5 %) und die Verbesserung der Gleichstellung von Frauen (5 %) zugerechnet werden. Wegen des besonderen Aufwandes werden die Naturwissenschaften in der Regel doppelt gewichtet.

40. Ein weiteres Element des interuniversitären Wettbewerbs stellt die im Hochschulreformgesetz eingeräumte Möglichkeit dar, die *Studierenden selbst auszuwählen*. Die einzelnen Hochschulen werden überdies verpflichtet, im Rahmen vorgegebener Ausbauzahlen Entwicklungspläne aufzustellen, die das Profil der jeweiligen Universität abbilden und weiterentwickeln. Die an einigen Stellen bereits eingeleiteten Entwicklungen für die Bildung von hochschulübergreifenden Lehr- und Forschungsverbänden sollen konsequent fortgesetzt und regionale Synergiepotentiale stärker genutzt werden. Die Schwerpunktsetzung kann mit dem Abbau bestimmter Fächer einhergehen. Aufgabe des Ministeriums ist es, auf der Basis der individuellen Entwicklungspläne eine Gesamtplanung zu erstellen, die ein überregional abgestimmtes Angebot an Hochschuleinrichtungen gewährleistet.

41. Zur Verbesserung von Lehre und Studium werden Studiendekane - für Lehre und Studium beauftragte Personen - eingerichtet, und die Lehre wird mittels studentischer Bewertungen und anhand von Lehrberichten evaluiert. Der Studiendekan wird aus dem Kreis der im Fachbereich hauptberuflich tätigen Professoren für die Dauer von vier Jahren gewählt. Er soll vornehmlich darauf hinwirken, dass das Lehrangebot den Prüfungs- und Studienordnungen entspricht, das Studium innerhalb der Regelstudienzeit absolviert werden kann und die Studierenden angemessen betreut werden. Der Studiendekan ist ferner für die Durchführung der Evaluation der Lehre verantwortlich. An der überwiegenden Zahl der Hochschulen Bayerns ist die Wahl der Studiendekane bereits erfolgt.

42. Mit der Studienstrukturreform sind die akademischen Grade Bachelor und Master eingeführt worden. Ein Schwerpunkt für die Einrichtung von entsprechenden Studiengängen liegt auf den Fachrichtungen, die von vornherein stark international ausgerichtet sind. Die bayerischen Universitäten haben bislang 40 Studienangebote mit dem Studienabschluss der neuen akademischen Grade entwickelt. Zugleich nutzen sie die Einführung derartiger Studiengänge für eine umfassende Studienstrukturreform ihrer Fächer. Die Zahl der Studiengänge, die mit Leistungspunktsystemen und studienbegleitenden Prüfungen ausgestattet sind, nimmt zu.

43. Ebenso wie in Baden-Württemberg und Bayern ist die *hessische Novelle* des Hochschulgesetzes darauf ausgerichtet, den Autonomie- und Wettbewerbsgedanken zu stärken, zur Weiterentwicklung der Profilbildung beizutragen, die Leistungsfähigkeit in Lehre und Forschung zu sichern und öffentliche Mittel für die Hochschulen möglichst effizient einzusetzen. Die Maßnahmen umfassen eine Modernisierung der Organisations- und Entscheidungsstrukturen, wie beispielsweise die Einrichtung von Hochschulräten, die Neuordnung der Kollegialorgane und die Trennung zwischen operativen Funktionen und Grundsatz- sowie Kontrollfunktionen, die sowohl auf der zentralen als auch auf der Fachbereichsebene erfolgt. Die Stärkung der Hochschulautonomie soll ferner mit einer Neuordnung des Finanzwesens erreicht werden (Einführung von Globalbudgets, Struktur- und Entwicklungsplanung als gemeinsame Aufgabe von Hochschule und Staat, ergebnisorientierter Hochschul-Programmhaushalt). Schließlich werden Instrumente zur Leistungsmessung und Qualitätssicherung für notwendig erachtet. Eine ständige Aufgabe der Universitäten wird die Evaluierung der Leistungen in Forschung und Lehre im Hinblick auf die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie hinsichtlich der Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sein.

44. Das Ziel einer größeren Hochschulautonomie wird in den Landeshochschulgesetzen zwar ausdrücklich betont, eine genauere Analyse der einzelnen Gesetze zeigt jedoch, dass es *nicht konsequent verwirklicht* wird. Im Personalbereich behalten sich die Ministerien die wesentlichen Entscheidungskompetenzen vor. Eine Entkartellisierung der Arbeitsmärkte für Wissenschaftler und größere Handlungsfreiheiten der Hochschulen bei der Einstellung, Entlohnung und dem Einsatz ihres Personals erfolgen nicht.

45. Im Hinblick auf die *Allokation der finanziellen Mittel* werden die bisherigen staatlichen Vorgaben durch eine zwischen Staat und Hochschulen vereinbarte Feinsteuerung abgelöst. An die Stelle einiger grober Kriterien treten nunmehr eine Vielzahl von Parametern, die überwiegend quantitative Werte erfassen. Es wird der Versuch unternommen, Leistungen der Hochschulen durch detaillierte quantifizierte Größen zu messen, um ihnen monetäre Werte zuordnen zu können. Das hierbei zugrunde gelegte Konzept umfasst jedoch zum einen quantitative Kriterien, und zum anderen werden gesellschaftspolitische Zielsetzungen - wie die Förderung des Frauenanteils - durch Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Kriterien einbezogen. Die Bemühungen der Hochschulen sind folglich darauf gerichtet, eine hohe Anzahl von Studierenden, Frauen, Absolventen, Dokortiteln etc. zu gewinnen. Wenn das Ziel, möglichst viele Absolventen aufzuweisen, eine Herabsetzung der Anforderungen bewirkt, ist ein solches System abzulehnen. Denn auf diesem Wege wird es nicht gelingen, die Leistungsfähigkeit der deutschen Universitäten zu erhöhen.

46. Die Forderung einer *verstärkten Professionalisierung des Managements* auf Instituts-, Fachbereichs- und Hochschulebene wird schon seit längerem erhoben. Im Jahre 1993 sprach sich der Wissenschaftsrat dafür aus, die Aufgabenkompetenzen der Dekane zu stärken. In ihrer bildungspolitischen Erklärung vom Oktober 1993 befürworteten die Ministerpräsidenten die Anpassung der Leitungsstrukturen der Hochschulen an die Erfordernisse eines modernen und anspruchsvollen Dienstleistungsunternehmens. Die Forderung einer Stärkung der Dekane beschränkt sich jedoch zumeist darauf, die entsprechenden Amtszeiten zu verlängern. Auf diese Weise erweitert sich jedoch weder der Entscheidungsspielraum noch werden Entscheidungen effizienter herbeigeführt und durchgesetzt. Nach den bisherigen Erfahrungen erscheint es zudem fraglich, ob sich Personen finden lassen, die solche Aufgaben - unter den gegebenen Bedingungen - in der notwendigen Souveränität wahrnehmen. Zu einer Professionalisierung von Leitungsstrukturen gehören vielmehr andere Auswahlmechanismen, andere Einkommen, die Übertragung von Verantwortung und vor allem die Entwicklung einer beruflichen Perspektive als Dekan, Rektor oder Präsident.

## 2.5 Zur Rolle nichtstaatlicher Hochschulen

47. Die nichtstaatlichen Hochschulen haben seit Beginn der neunziger Jahre in Deutschland erheblich an Bedeutung gewonnen. In dieser Zeit nahm ihre Zahl von 50 auf 78 zu. Dabei ist die Zahl der nichtstaatlichen universitären Hochschulen konstant geblieben, während sich die der privaten (nichtkirchlichen) Fachhochschulen verdreifacht hat. Für die Zukunft kommt als neues Element die *internationale Privatuniversität* hinzu, die als deutsche Einrichtung mit einer bestimmten ausländischen Universität kooperiert, von der vor allem Lehrpersonen, Lernmethoden und Studiengänge transferiert werden. Deshalb ist es auch gerechtfertigt, von Filialen ausländischer Universitäten zu sprechen. So entsteht in Hannover eine "German International Graduate School of Ma-

nagement and Administration" in Zusammenarbeit mit der Purdue University in Indiana (USA), in Bremen eine "International University Bremen", deren Kooperationspartner die Rice University in Texas (USA) ist. Weitere Gründungen ähnlichen Zuschnitts dürften zu erwarten sein. Für die Neugründung in Bremen scheint bemerkenswert, dass das Land einen Zuschuss für den Aufbau von über 200 Mio. DM leistet; der laufende Betrieb dagegen soll aus den Erträgen eines Stiftungsvermögens, aus Spenden und aus Studiengebühren bestritten werden.

Die quantitative Bedeutung der internationalen Privatuniversitäten ist als gering zu veranschlagen. So soll die "International University Bremen" nach Beendigung des Aufbaus (im Jahr 2005) 1 200 Studierende aufnehmen, das sind weniger als 0,1% der gegenwärtig Studierenden. Dennoch können von diesen Neugründungen Signalwirkungen auf das staatliche Hochschulsystem in Deutschland ausgehen: Erstens entscheiden die internationalen Universitäten selbst, wie die sonstigen privaten Hochschulen, über die Aufnahme der Studierenden. Zweitens erheben sie Studiengebühren, die - auch im Hinblick auf die Sätze an den bisherigen privaten Hochschulen - mit mindestens 20 000 DM vergleichsweise hoch sind und sich denen an amerikanischen Eliteuniversitäten annähern. Drittens wird ein Studienangebot mit Bachelor- und Masterabschlüssen geschaffen, das für international orientierte Absolventen attraktiv sein kann. Die Neugründung in Bremen beschränkt sich - viertens - nicht auf den Studiengang Betriebswirtschaftslehre, wie etwa die Privathochschulen universitären Ranges in Winkel-Oestrich und Vallendar, umfasst vielmehr neben den Geistes- und Sozialwissenschaften (30%) auch Ingenieur- und Naturwissenschaften (70%). Mit einem derartigen Konzept gewinnt die Hochschullandschaft in Deutschland an Differenzierung und Profil.

### 3 Lenkungsmechanismen im Hochschulwesen

#### 3.1 Die Hochschule als Mehrproduktunternehmen

48. Die politische Diskussion zum Reformbedarf im Hochschulbereich konzentriert sich seit geraumer Zeit auf das Anliegen, die Aufgabenerfüllung in der Lehre zu verbessern. Zunehmend wird auch darüber nachgedacht, inwiefern Defizite in der Forschung bestehen und welche Anreizstrukturen geeignet sind, die Forschungsproduktivität zu erhöhen. Das Angebot deutscher Hochschulen ist jedoch nicht auf die beiden Aufgabenbereiche Lehre und Forschung beschränkt, sondern umfasst eine Vielzahl weiterer Dienstleistungen. Die Gesamtheit aller von den Hochschulen bereitgestellten Leistungen prägt ihren Charakter als Mehrproduktunternehmen. Eine grobe Umschreibung des universitären Dienstleistungsspektrums außerhalb der traditionellen Kernbereiche findet sich im HRG. Danach fördern die Hochschulen ferner die Weiterbildung ihres Personals, berücksichtigen die sozialen Belange der Studierenden, unterstützen die internationale Zusammenarbeit im Hochschulbereich sowie den Wissens- und Technologietransfer und unterrichten die Öffentlichkeit über die Erfüllung ihrer Aufgaben. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass das HRG den Terminus *Leistung* verwendet, ohne eine genauere Begriffsbestimmung voranzustellen. Eine solche Definition ist jedoch gerade dann unerlässlich, wenn es im Rahmen verschiedener Reformansätze im Hochschulbereich darum geht, *leistungsbezogene Kriterien* für eine entsprechende Verteilung finanzieller Mittel festzulegen.

49. Im Bereich der *Lehre* umfasst das inhaltliche Fächerangebot der Hochschulen im Wesentlichen die Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften, die Ingenieurwissenschaften, Mathematik und Naturwissenschaften, Medizin, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie Sprach- und Kulturwissenschaften und Sport. Neben den Studiengängen für die Erstausbildung bieten die Universitäten postgraduale Studiengänge an, die auf einem ersten Hochschulabschluss aufbauen und als Aufbau-, Zusatz- oder Ergänzungsstudium belegt werden können. Sie dienen ebenso einer Spezialisierung und Vertiefung von Wissen wie auch einer weiteren Berufsqualifizierung oder einer parallelen Belegung zu einem anderen Studiengang. Nach Erlangung eines Hochschulabschlusses wird besonders qualifizierten Absolventen die Möglichkeit zur Promotion geboten. Während der Anfertigung der Dissertation, die auf selbständiger Forschungsarbeit beruht, wird der Doktorand von einem Hochschullehrer betreut. Je nach Hochschule tritt entweder eine mündliche Prüfung (Rigorosum) oder eine Verteidigung der Dissertation (Disputation) hinzu. Die jeweiligen Voraussetzungen sind in den Studien-, Prüfungs- und Promotionsordnungen der einzelnen Universitäten festgelegt. Für Doktoranden bieten viele Universitäten zudem die Möglichkeit, ihre Promotion im Rahmen eines Graduiertenkollegs durchzuführen.

50. Die Vermittlung des Wissens erfolgt im Rahmen unterschiedlicher Formen von *Lehrveranstaltungen*, wie beispielsweise Vorlesungen, Seminare, Übungen und Tutorien. Die Vorlesungen sollen in erster Linie Überblicks- und Grundlagenwissen für das Studium vermitteln, während Seminare der intensiven Auseinandersetzung mit einem bestimmten Thema dienen und zumeist in kleinerem Rahmen abgehalten werden. In Übungen und Tutorien werden die theoretisch vermittelten Kenntnisse praktisch vertieft. Den weiteren Dienstleistungen der Hochschulen in der Lehre ist die kontinuierliche Leistungsbeurteilung hinzuzurechnen. Die Bewertungen beziehen sich auf die in den

Lehrveranstaltungen erbrachten mündlichen oder schriftlichen Beiträge, die Zwischen- und Abschlussprüfungen und die Dissertation.

51. Die Hochschule stellt den Studierenden darüber hinaus *Maßnahmen zur Beratung und Unterstützung* zur Verfügung. Die Studienberatung informiert und berät über die Studiemöglichkeiten und -inhalte sowie über den Aufbau und die Anforderungen eines Studiums. Die Aufgaben der Studienberatung entfallen auf die Hochschullehrer, die eine fachliche Beratung anbieten, und die Studienberatungsstellen, die die allgemeine Studienberatung übernehmen. Betreuung und Hilfestellung in den einzelnen Fächern werden ferner von den jeweiligen Fachschaften angeboten. Die Studienbewerber und Interessenten können sich über Einführungsveranstaltungen und im Rahmen von Orientierungsphasen zu Beginn des Studiums näher informieren. An einigen Hochschulen und in bestimmten Studiengängen werden für die Studierenden im Grundstudium Tutorien durchgeführt, die von studentischen und wissenschaftlichen Hilfskräften geleitet werden. Zur Vorbereitung des Eintritts in die Erwerbstätigkeit arbeiten die Hochschulen mit den für die Berufsberatung zuständigen Stellen zusammen und bieten den zukünftigen Absolventen Studienberatungsstellen an. Die Studierenden haben überdies die Möglichkeit, an der Hochschule ein Zertifikat in einer bestimmten Fremdsprache zu erwerben. Die Fremdsprachenausbildung ist fakultativ, das weitgefächerte Angebot ist sowohl allgemein sprachlich als auch fachsprachlich ausgerichtet und umfasst Kurse in zahlreichen europäischen und außereuropäischen Sprachen.

52. Der Lehrtätigkeit an den Universitäten sind auch die *Weiterbildung* und die *nicht-wissenschaftliche Ausbildung* - z.B. von Krankenpflegern, Laboranten und Verwaltungsangestellten - zuzuordnen. Die weiterbildenden Studien verfolgen den Zweck einer Spezialisierung oder Vertiefung des Wissens, oder sie führen zu einer zusätzlichen beruflichen Qualifikation. Als Abschlüsse werden Zertifikate, gelegentlich auch Hochschulgrade erworben. Durch die wissenschaftliche Weiterbildung leisten die Universitäten in Kooperation mit Unternehmen aus der Wirtschaft einen Beitrag zur regionalen Entwicklung. Sie üben ihre Beratungstätigkeit überdies im Falle von *Existenzgründungen* aus. In den letzten Jahren haben sowohl die Hochschulen als auch andere Forschungseinrichtungen die Gründungen innovativer Firmen als Element des Technologietransfers unterstützt. Die Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, die entscheidenden Impulse für Existenzgründungen aus den Hochschulen heraus zu setzen, indem im Vorfeld von Firmengründungen Rat und Unterstützung gewährt werden. In Nordrhein-Westfalen unterstützt beispielsweise das "Programm zur finanziellen Absicherung von Unternehmensgründern aus Hochschulen (PFAU)" junge Existenzgründer zwei Jahre mit einer halben Stelle als wissenschaftliche Mitarbeiter in Lehre und Forschung an einer Universität bzw. Fachhochschule. In dieser Zeit soll aus innovativen Ideen ein marktfähiges Produkt oder eine Dienstleistung entwickelt werden, auf deren Basis sich ein Unternehmen gründen lässt. Neben der persönlichen Absicherung sieht das Programm PFAU eine wirtschaftliche Beratung der angehenden Existenzgründer mit Blick auf Risiken, Kosten und Marktchancen und einen Beratungsscheck in Höhe von 10 000 DM vor. Neben der bislang eher zögerlich erfolgten Einrichtung von Entrepreneur- oder Existenzgründungslehrstühlen bieten die Hochschulen Seminare an, die sich mit den wesentlichen unternehmensrelevanten Themenbereichen wie Rechtsformen von Unternehmen, Innovationsförderung, Technologietransfer und Patentwesen befassen. Angaben des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft zufolge bietet mittlerweile

jede fünfte Hochschule Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Existenzgründer an.

53. Universitäten sollen nicht nur den jeweiligen Bestand des Wissens aufnehmen, ihn didaktisch aufbereiten und an die Studierenden vermitteln. Sie verfolgen vielmehr auch das Ziel, das überkommene Wissen kritisch zu hinterfragen und durch die Erforschung neuer Erkenntnisse und Methoden systematisch zu erweitern. Damit ist ein weiteres zentrales Aufgabenfeld der Hochschulen angesprochen - die *universitäre Forschung*. Neben der Individualforschung einzelner Wissenschaftler haben sich verschiedene Kooperationsformen sowohl innerhalb der Hochschulen als auch außerhalb des Universitätsbereichs entwickelt. Hierzu zählen Forschergruppen, Sonderforschungsbereiche, Forschungsverbände, größere Verbundprojekte und Universitätsforschungszentren mit disziplinärem und interdisziplinärem Charakter. Im Hinblick auf die *Forschungstypen* reicht das Spektrum in Abhängigkeit von dem jeweiligen Hochschultyp - Universität, Technische Universität, Künstlerische Hochschule oder Fachhochschule - von der reinen Grundlagenforschung über anwendungsorientierte Forschung bis hin zu Entwicklungsarbeiten, wobei die Grenzen teils fließend sind.

Die universitäre Forschung ist zumeist auf die Grundlagenforschung und die anwendungsorientierte Forschung konzentriert. Die *Grundlagenforschung* stellt die wesentliche Basis für einen breit gefächerten Erkenntnisfortschritt dar, der einen unverzichtbaren Bestandteil des kulturellen Selbstverständnisses bildet. Auf längere Sicht betrachtet gewährleistet die erkenntnisorientierte Grundlagenforschung - und zwar für alle Ausrichtungen von den Geistes- und Sozialwissenschaften bis zu den Natur- und Ingenieurwissenschaften - die Innovations- und Leistungsfähigkeit der wissenschaftlich-technischen Welt. Für die Hochschulen ist die enge Rückbindung der anwendungsorientierten an die Grundlagenforschung charakteristisch. Die *anwendungsorientierte Forschung* leistet einerseits einen Beitrag zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umsetzung von Grundlagenwissen und kommt andererseits der Ausbildung und Arbeitsmarktfähigkeit der Studierenden unmittelbar zugute. Ebenso wie die Grundlagenforschung ist sie nicht auf bestimmte Fachrichtungen begrenzt, sie erfasst vielmehr die unterschiedlichen Ausprägungen aller Disziplinen. Die Resultate der anwendungsorientierten Forschung werden zumeist von Partnern außerhalb des Hochschulsektors genutzt. Im medizinischen Bereich finden die Ergebnisse auch innerhalb der Hochschulen Anwendung, sofern die Universitäten in ihren Kliniken entsprechende Dienstleistungen zur Verfügung stellen. Zum überwiegenden Teil sind die Interessenten außerhalb des Hochschulsektors angesiedelt, so dass es den Forschenden obliegt, geeignete Kooperationsbeziehungen zu etablieren. In Abhängigkeit von der fachlichen Ausrichtung und der Art des externen Nutzers sind unterschiedliche Kooperationsformen erforderlich. Als Kooperationspartner kommen beispielsweise mittelständische Betriebe ebenso in Frage wie industrielle Großunternehmen oder staatliche Verwaltungen. Zur Profilbildung der einzelnen Hochschule kann es beitragen, wenn sie sich im Vergleich zu anderen Universitäten auf bestimmte Angebote konzentriert. Hierbei können beispielsweise regionenspezifische Orientierungen im Vordergrund stehen, oder es erfolgt eine primär überregional ausgerichtete Spezialisierung, wie sie z.B. für verschiedene Institute und Fachbereiche an Technischen Universitäten eine lange Tradition hat. In beiden Bereichen - Grundlagenforschung und angewandte Forschung - wird die ursprünglich stärker selbstbestimmte Fragestellung heute oftmals durch von außen angeregte oder gar vorgegebene Themenstellungen (Auftragsforschung) ergänzt. Die *auftragsbezogene For-*

*schung* ist ergebnisorientiert und stellt eine bedeutende Einnahmequelle dar. So ist ihr Finanzierungsanteil gerade in den Technischen Universitäten bis zu einem Anteil von 10 % der Gesamtfinanzierung angestiegen.

54. Die Hochschulen erbringen darüber hinausgehend eine Reihe *weiterer Dienstleistungen*, die für die Durchführung der Lehr- und der Forschungstätigkeit von nicht unerheblicher Bedeutung sind. Als Beispiel sei die Ausbildung von Mediziniern genannt, soweit die Hochschulen in Kliniken und klinisch-theoretischen Instituten neben der Lehre und Forschung auch Aufgaben in der Krankenversorgung zu erfüllen haben. Angesichts der im Gesundheitsstrukturgesetz erfolgten grundlegenden Änderung des Finanzierungssystems der Krankenversorgung sowie der nachfolgenden und ab 2003 noch zu erwartenden gesetzlichen Neuregelungen (wie z.B. das Pflegesatzrecht) und der wachsenden Komplexität des medizinischen Betriebs nimmt die Aufgabenvielfalt in diesem Bereich stetig zu. Im Rahmen ihres Angebotsspektrums fördern die Hochschulen ferner studentische Einrichtungen - wie z.B. Studentenwerke und AStA -, geeigneten Wohnraum für die Studierenden (Bau von Studentenwohnheimen) und den Hochschulsport. Sie führen chemische, technische u.ä. Untersuchungen durch und erstellen juristische, technische und sonstige Gutachten. Ihrem Angebot sind schließlich auch Kulturdienstleistungen zuzurechnen, wie beispielsweise die Einrichtung hochschuleigener Museen sowie botanischer und zoologischer Gärten mit Publikumsverkehr oder aber öffentliche Auftritte der Hochschulorchester. Im Hinblick auf den Umfang des jeweiligen Dienstleistungsprogramms bestehen zwischen den Universitäten beträchtliche Unterschiede.

### **3.2 Prioritätensetzung als Lenkungsproblem für das Hochschulwesen**

55. Die Produktion der Hochschulleistungen setzt den Einsatz finanzieller wie auch personeller Ressourcen voraus, welche vom Staat in begrenztem Umfang zur Verfügung gestellt werden. Wie in anderen Bereichen auch wird die vom Staat für den Hochschulsektor bereitgestellte Finanzausstattung als unzureichend empfunden. Zur Begründung wird auf die besonderen Belastungen der Massenuniversitäten verwiesen, die überfordert und daher nicht länger in der Lage seien, die von den Nachfragern gewünschte Qualität und Quantität der Leistungen anzubieten. Die Knappheit der Ressourcen erfordert es, in vielen Fällen Entscheidungen zwischen konkurrierenden Ansprüchen zu treffen und somit *Prioritäten zu setzen*. Der Hochschulsektor unterscheidet sich insofern in keiner Weise von anderen Branchen. Allerdings scheidet der Preis als Knappheitsindikator aus, da die angebotenen Leistungen größtenteils kostenlos bereitgestellt werden. Notwendige Prioritäten müssen folglich anhand anderer Kriterien gesetzt werden. In anderen Branchen werden Prioritäten durch unternehmerische Entscheidungen gesetzt; diese orientieren sich unter gebührender Berücksichtigung der Interessen der Mitarbeiter an den Marktchancen der verschiedenen Angebote. Im Hochschulbereich wird eine solche Marktorientierung dadurch erschwert, dass die angebotenen Leistungen von den Hochschulen größtenteils kostenlos bereitgestellt werden. Die Entscheidung der Nachfrager vermittelt somit wenig Informationen über deren Wertschätzung für die einzelnen Angebote. Von daher stellt sich grundsätzlich die Frage, *nach welchen Kriterien* die erforderlichen Prioritäten gesetzt werden und wie die notwendigen Informationen über den Nutzen verschiedener Angebote beschafft werden.



Die Prioritätensetzung im Hochschulsektor unterscheidet sich auch insofern von der in anderen Branchen als die Entscheidungskompetenz nicht einfach in der Hand der Hochschulleitung als eines Einzelunternehmers steht, sondern auf komplizierte Weise im Verhältnis zwischen Staat und Hochschule wie auch zwischen Hochschule und den verschiedenen Fachbereichen sowie zwischen Fachbereich und den zugehörigen Lehrstühlen aufgeteilt ist. So ist beispielsweise zwischen der in den stark frequentierten Studiengängen erfolgenden Massenausbildung und der in anderen Studiengängen möglichen Ausbildung in überschaubaren Gruppen abzuwägen. Besonders schwierig sind Entscheidungen darüber, in welchem Umfang die so genannten "Orchideenfächer" trotz schlechter Arbeitsmarktaussichten der Absolventen weiterhin zu finanzieren sind. *Allokationsprobleme* stellen sich auch im Hinblick auf die Frage, wie die Arbeitszeit der Hochschullehrer und des wissenschaftlichen Nachwuchses auf Lehre und Forschung aufzuteilen ist. Schließlich ist über den Umfang der Finanz- und Personalausstattung der Fachbereiche (Fakultäten) zu befinden, d.h. welche Lehrstühle einzurichten sind, in welcher Höhe ihnen die Mittel im einzelnen zugewiesen werden, wieviele Stellen sie erhalten, welche Professoren berufen werden etc. Die Mittelverteilung zwischen den Fachbereichen bzw. Instituten stellt ein Kernproblem der inneruniversitären Ressourcenallokation dar. Solche Verteilungsentscheidungen beruhen letztlich auf Urteilen über die Bedeutung einzelner Fächer für die Gesellschaft. Dass diese Ergebnisse am Ende den Bedürfnissen nicht immer entsprechen, belegt der aktuell zu verzeichnende Mangel an Absolventen der Informations- und Kommunikationstechnik.

Die gemeinsamen Finanzquellen eines Fachbereichs werden in der Regel von einer größeren Anzahl an Lehrstühlen genutzt, so dass die Einrichtung weiterer Lehrstühle mit der Umschichtung vorhandener Mittel verbunden ist. Ein weiteres Problem ist in der Entwicklung genereller Verteilungsmethoden zu sehen, welche die Budgetbeträge auf konkurrierende Zwecke, wie Bücherbeschaffung, Gerätebeschaffung, Reisekosten und Gebäudeunterhaltung aufteilen. In der Vergangenheit sind solche Entscheidungen zum überwiegenden Teil von Ministerien und den in den Hochschulen etablierten Kollegialorganen getroffen worden.

56. Die staatlichen Hochschulen werden von den Bundesländern getragen, die den Universitäten die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel aus dem Haushalt des Kultus- bzw. Wissenschaftsministeriums zur Verfügung stellen. Das *Verfahren der Mittelzuweisung* durchläuft verschiedene Phasen: In einem ersten Schritt meldet die Hochschule ihren Mittelbedarf durch einen Voranschlag zum Haushaltsentwurf für das Budget des für die Hochschulen zuständigen Landesministeriums an. Der verantwortliche Minister bzw. Senator stellt sodann das Wissenschaftsbudget auf und stimmt es mit den anderen zuständigen Ressorts ab. Im nächsten Schritt wird das Budget in den Entwurf des Haushaltsplans, den die Regierung dem Parlament vorlegt, aufgenommen. Im Anschluss an die Beratung und Verabschiedung des Haushalts durch das Parlament werden die Mittel der jeweiligen Hochschule zur Verfügung gestellt. Hierauf folgt die hochschulinterne Verteilung und Bewirtschaftung der Mittel, welche wiederum der Kontrolle durch das Land unterliegt. Die Etatmittel der Länder decken die Personal- und die Sachausgaben und zum großen Teil auch die Investitionskosten ab. Die Mittel aus dem Budget der für die Hochschulen zuständigen Landesministerien stellen somit die Grundausrüstung der Universitäten dar. Verwaltungseinnahmen und die eingeworbenen Drittmittel tragen ebenfalls zur Finanzierung der Hochschulen bei. Der jährliche Haushaltsplan, in dem die staatlichen Mittelzuweisungen festgelegt sind, wird als Ge-

setz verabschiedet und gliedert sich in Ausgabenkategorien (*Titel*) und *Stellen* für Personal. Der Etat ist zumeist bereits entsprechend der Hochschulstruktur untergliedert, und die Stellen sind den Fachbereichen und Instituten zugeordnet. Damit wird bereits im Voraus die gesamte Ausgabenstruktur für das Haushaltsjahr vorgegeben.

Die organisatorische Struktur der Hochschulen - die Schaffung, Änderung oder Auflösung von Fachbereichen, Instituten oder zentralen Einrichtungen einbegriffen - muss vom Ministerium genehmigt werden. Der Staat hat ferner das Monopol für die Anerkennung von Studiengängen. Die Aufteilung *finanzieller Ressourcen* auf die an bundesdeutschen Hochschulen angebotenen Studiengänge geht aus *Tabelle 8* hervor.

57. Das Verteilungsproblem stellt sich gleichermaßen im Zusammenhang mit der Allokation *personeller Ressourcen*. In der Vergangenheit erhielten die Universitäten zumeist Stellen zugewiesen, d.h. keine frei verwendbaren Beträge für Personalkosten. Der Staat determiniert die Verwendung der personellen Inputs über die konkrete Zuweisung von Personalmitteln, über die staatlich fixierten Stellenpläne und über die Festlegung der Entlohnungshöhe bei Beamten bzw. als Tarifpartner. Bei Mitteln aus vakanten Stellen wissenschaftlicher Mitarbeiter, die für wissenschaftliche Hilfskräfte eingesetzt werden, können in gewissem Rahmen Umschichtungen innerhalb von Titelgruppen vorgenommen werden.

Bei der Aufteilung der personellen Ressourcen auf Lehre und Forschung verfügen die Hochschulen grundsätzlich über größere Gestaltungsspielräume. Quantitative Reglementierungen existieren insofern, als der Umfang der Lehrtätigkeit in der Lehrdeputatsverordnung festgelegt ist. Lehr- und Forschungsausgaben werden mit denselben wissenschaftlichen Personalressourcen produziert, und zwar unter Aufteilung der verfügbaren Arbeitszeit. Angesichts der Entwicklung zu Massenuniversitäten und einer zunehmenden Spezialisierung von Forschungsaktivitäten werden Forschung und Lehre zunehmend zu konkurrierenden Verwendungszwecken der Arbeitszeit. Die Massenausbildung erfolgt anhand von längerfristig festgelegten Lehrplänen, in die aktuelle Forschungsergebnisse allenfalls ansatzweise einfließen. Insofern besteht eine klare Konkurrenz zwischen Lehre und Forschung und es kommt darauf an, wie die Ressourcen im Einzelnen zugewiesen werden.

58. Nach der im HRG vorgenommenen Einteilung ist das *hauptberuflich tätige wissenschaftliche* Personal der Universitäten - und damit der wesentliche Teil der personellen Ressourcen - in Professoren, wissenschaftliche Assistenten, Oberassistenten und Oberingenieure, wissenschaftliche Mitarbeiter, Lehrkräfte für besondere Aufgaben und Hochschuldozenten zu untergliedern. Die Professoren nehmen die ihrer Hochschule jeweils obliegenden Aufgaben in Wissenschaft, Forschung und Lehre in ihren Fächern selbständig wahr. Da sie in erster Linie für Forschung und Lehre verantwortlich sind, stellen sie in dieser Hinsicht die wichtigste Gruppe der Universitätsangehörigen dar. Sie übernehmen ferner Aufgaben im Rahmen der Studienreform und -beratung, wirken an der Verwaltung der Hochschule mit und nehmen Prüfungen ab. Der Umfang ihrer Tätigkeit wird nur für die Aufgaben in der Lehre durch die Festlegung einer Lehrverpflichtung bestimmt. Die Lehrverpflichtung ist für alle Professoren gleich hoch - an Universitäten acht Semesterwochenstunden, an Fachhochschulen 18 (in Sachsen-Anhalt 16) Semesterwochenstunden. Für die klinisch-praktische Medizin wird durch die Festlegung eines niedrigeren Lehrdeputats der Tatsache Rechnung getragen, dass die

Tabelle 8:

Ausgaben der Hochschulen nach Fächergruppen  
in Mio. DM

Gegenstand der Nachweisung	1995	1996	1997
Sprach- und Kulturwissenschaften	2 513	2 652	2 529
Sport	211	225	241
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	2 529	2 596	2 655
Mathematik, Naturwissenschaften	5 607	5 772	5 788
Humanmedizin <sup>1</sup>	22 101	22 673	23 184
Veterinärmedizin	296	283	273
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	848	831	817
Ingenieurwissenschaften	5 006	5 118	5 086
Kunst, Kunstwissenschaften	899	926	877
Zentrale Einrichtungen <sup>2</sup>	8 878	9 229	9 470
Insgesamt	48 888	50 306	50 920

<sup>1</sup> Einschließlich zentrale Einrichtungen der Kliniken der Universitäten und Gesamthochschulen.

<sup>2</sup> Ohne zentrale Einrichtungen der Kliniken der Universitäten und Gesamthochschulen.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Hochschullehrer dieses Bereichs auch noch Aufgaben in der Krankenversorgung wahrzunehmen haben. Die Assistenten erbringen wissenschaftliche Dienstleistungen in Forschung und Lehre und streben zugleich eine höhere wissenschaftliche Qualifikation an. Sie sind einem Professor zugeordnet und nehmen ihre Aufgaben unter seiner fachlichen Verantwortung wahr. Oberassistenten und Oberingenieure halten auf Anforderung Lehrveranstaltungen ab, die sie selbständig durchführen, und erbringen ebenfalls wissenschaftliche Dienstleistungen. Wissenschaftliche Mitarbeiter vermitteln den Studierenden Fachwissen und praktische Fertigkeiten und unterweisen sie in der Anwendung wissenschaftlicher Methoden. Soweit überwiegend eine Vermittlung praktischer Fertigkeiten und Kenntnisse erforderlich ist, die nicht die Einstellungs Voraussetzungen für Professoren erfordert, kann diese hauptberuflich tätigen Lehrkräften übertragen werden. Dies ermöglicht es den Hochschulen, qualifizierte Spezialisten als nebenamtliche Lehrer für einzelne Vorlesungen zu gewinnen. Sie werden dann nicht als Beamte oder in einem arbeitsrechtlichen Verhältnis, sondern aufgrund eines speziellen Auftrags beschäftigt. Hochschuldozenten sind habilitiert, haben jedoch keinen eigenen Lehrstuhl.

59. Die Vermittlung des Fachwissens erfolgt im Rahmen von Vorlesungen, Seminaren, Übungen und Tutorien. Darüber hinaus werden individuelle Beratungen in Form von Sprechstunden angeboten. Nach einem Beschluss der Kultusministerkonferenz aus dem Jahre 1992 ist die Lehrverpflichtung an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen vorgegeben (8 Lehrveranstaltungsstunden für Professoren, 6 Lehrveranstaltungs-

tungsstunden für Oberassistenten und -ingenieure, höchstens 4 Lehrveranstaltungsstunden für wissenschaftliche Mitarbeiter, 12-16 Lehrveranstaltungsstunden für Lehrkräfte für besondere Aufgaben).

Ende 1998 waren an den Hochschulen in Deutschland insgesamt 483 846 Personen beschäftigt (ohne studentische Hilfskräfte), davon zählten 155 760 Personen zum hauptberuflichen wissenschaftlichen Personal. Insgesamt lehrten 37 626 Professoren, darunter 12 370 in der Besoldungsstufe C4. Dem Hochschulpersonal, das in den Bereichen Lehre und Forschung tätig ist, sind ferner Gastprofessoren und Emeriti, Lehrbeauftragte und wissenschaftliche Hilfskräfte zuzurechnen (1998: 216 425 Personen). Der überwiegende Teil des an der Universität beschäftigten Personals ist in den zentralen Einrichtungen tätig. Im Jahre 1998 waren insgesamt 265 166 Personen in der Verwaltung, im technischen Bereich, in Universitätsbibliotheken, als Pflegepersonal, Arbeiter, Auszubildende oder Praktikanten beschäftigt. Im Hinblick auf die Allokation personeller Ressourcen zu den und innerhalb der zentralen Einrichtungen stellt sich das Entscheidungs- und Prioritätensetzungsproblem ebenso wie im wissenschaftlichen Bereich. Es ist darüber zu befinden, welche zentralen Institutionen einzurichten sind und in welchen Zahlenverhältnissen die Personen letztlich eingesetzt werden.

60. Da die Hochschulen in ihrer Eigenschaft als öffentliche Selbstverwaltungskörperschaften und zugleich als staatliche Einrichtungen über das Recht der Selbstverwaltung verfügen, wird ein Teil der angesprochenen Verteilungsfragen hochschulintern entschieden. Die *inneruniversitären Entscheidungsstrukturen* sind wiederum im Rahmen von Ländergesetzen geregelt, die sich nach dem bundesweiten Rahmengesetz zu richten haben. Die zentralen Organe im Hochschulbereich sind Konzil/Konvent/ Versammlung (§ 63 Abs. 1 HRG), Hochschulleitung und Senat (§ 63 Abs. 2 HRG). In der Regel sind die folgenden Formen der Hochschulleitung vorgesehen: Rektor, Rektorat, Präsident, Präsidialkollegium. Der Präsident ist der Leiter der Verwaltung und zugleich akademischer Leiter der Universität. Der Rektor wird aus dem Kreis der an der Hochschule tätigen Professoren gewählt. Der Präsident wird für mindestens vier Jahre gewählt, während die Amtszeit des Rektors mindestens zwei Jahre beträgt. Der Kanzler berichtet dem Präsidenten. Sowohl Präsident als auch Rektor werden zwar in der Hochschule gewählt, sie müssen jedoch vom zuständigen Landesministerium ernannt werden, das den jeweiligen Kandidaten auch ablehnen kann. Die kollegialen Formen der Hochschulleitung sehen zusätzlich Vize-Präsidenten bzw. Vize-Rektoren vor, und der Kanzler ist ebenfalls Mitglied dieses Kollegiums.

An den Entscheidungsprozessen der Hochschule sind alle Mitglieder beteiligt. Die Vertreter der Professoren, der wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter und der Studierenden bilden jeweils eine Gruppe, welche die entsprechenden Interessen in den Gremien abbildet. Fragen über Art und Umfang der Mitwirkung, Aufgaben, zahlenmäßige Zusammensetzung der Kollegialorgane etc. werden in der Grundordnung einer Hochschule spezifiziert. Für das Zusammenwirken zwischen der Hochschulleitung und den Mitgliedern der Hochschule werden zumeist zwei Kollegialorgane gebildet, der *Konvent* (Konzil, Versammlung) und der *Senat*. Der Konvent ist mit der Wahl der Hochschulleitung und der Grundordnung befasst. Er gibt darüber hinaus Stellungnahmen zu hochschulpolitischen Grundsatzfragen und mit der Hochschulreform zusammenhängenden Themen ab. Die Entscheidungen des Senats beziehen sich auf

- die Errichtung von Fachbereichen und wissenschaftlichen Einrichtungen,

- die Zahl der in den Fächern mit Zulassungsbeschränkungen aufzunehmenden Studierenden,
- Grundsatzfragen der Forschung und des wissenschaftlichen Nachwuchses,
- Prüfungsordnungen,
- die Vorschläge der Fachbereiche für die Berufung von Professoren und
- die Stellungnahme zur Verteilung der nach dem Haushaltsplan zur Verfügung stehenden Mittel und Stellen.

Dem Senat gehören der Rektor als Vorsitzender, sieben Vertreter aus der Gruppe der Professoren, jeweils zwei Vertreter aus der Gruppe der wissenschaftlichen Mitarbeiter und der Studierenden sowie ein Vertreter aus der Gruppe der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter an. Der Senat richtet ferner ständige Kommissionen für Lehre, Studium und Studienreform, für Forschung und wissenschaftlichen Nachwuchs sowie für Planung und Finanzen ein.

In allen Hochschulgremien, die eine Entscheidungsbefugnis in Angelegenheiten der Forschung und Lehre sowie der Berufung von Professoren haben, verfügen die Professoren über die Mehrheit der Sitze und Stimmen. Die Professoren werden vom Landesministerium auf Vorschlag der Hochschule, welche die Stelle zunächst auszuschreiben hat, berufen. Zur Vorbereitung von Berufungsvorschlägen werden Berufungskommissionen innerhalb der Hochschule gebildet. Der an das Ministerium übermittelte Berufungsvorschlag soll drei Einzelvorschläge in bestimmter Reihenfolge enthalten und muss diese im Hinblick auf die von dem zukünftigen Stelleninhaber zu erfüllenden Lehr- und Forschungsaufgaben ausreichend begründen.

61. Über die Verteilung der Stellen und Mittel auf die Fachbereiche oder Fakultäten, die zentralen und medizinischen Einrichtungen beschließt das Rektorat nach Stellungnahme des Senats und im Benehmen mit den betroffenen Empfängern. Die Höhe der Zuweisungen ist durch das Rektorat regelmäßig unter Berücksichtigung des Bedarfs und der Gesamtsituation der Hochschule zu überprüfen. Die einem Fachbereich zugewiesenen Stellen und Mittel werden durch Beschluss des Fachbereichsrats verteilt. In seiner Funktion als organisatorische Grundeinheit der Hochschule kümmert sich der Fachbereich darum, dass seine Angehörigen und seine wissenschaftlichen Einrichtungen die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können. Der Fachbereichsrat (Fakultätsrat) ist für alle Angelegenheiten zuständig, die Forschung und Lehre berühren. Unter der Verantwortung eines Fachbereichs können wissenschaftliche Einrichtungen (Institute, Seminare) gebildet werden. Die wissenschaftlichen Einrichtungen entscheiden wiederum über den Einsatz ihrer Mitarbeiter, soweit diese nicht einem Professor zugeordnet sind, und über die Verwendung der ihnen vom Fachbereichsrat zugewiesenen Sachmittel.

62. Die Allokation personeller Ressourcen auf verschiedene, teils konkurrierende Verwendungszwecke erfordert es ebenso wie die Verteilung der finanziellen Mittel, *zwischen bestimmten Verwendungen abzuwägen*. Zunächst sind Entscheidungen über die Einrichtung und Auflösung organisatorischer Einheiten (Fachbereiche, Institute) innerhalb der Hochschulen, über das Angebot an Studiengängen, deren Ausgestaltung und die Prüfungsbestimmungen zu treffen. Im Hinblick auf die personellen Ressourcen ist sodann darüber zu befinden, in welchem Umfang Personal in den Bereichen Forschung

und Lehre und für die übrigen Dienstleistungen der Hochschulen - wie z.B. die zentralen Einrichtungen - benötigt wird. In einem weiteren Schritt ist schließlich über die jeweilige Ausstattung der einzelnen Lehrstühle zu entscheiden, d.h. in welchen Zahlenverhältnissen Professoren, Assistenten, wissenschaftliche Mitarbeiter, Hilfskräfte sowie Verwaltungspersonal eingesetzt werden. Zugleich sind die inhaltlichen Anforderungen zu determinieren, d.h. wie ist der jeweilige Angebotszyklus aufgebaut, welche Themen werden im Rahmen von Seminaren bearbeitet, in welchem Umfang tragen diese zu Zwischenprüfungen oder Abschlussprüfungen bei usw. Zusätzlich ist zu klären, ob auch Tutorien und Repetitorien erforderlich erscheinen und wer hierfür eingesetzt wird. Ferner sind Anzahl und Dauer von Sprechstunden festzulegen und zu entscheiden, welche Personen für diese individuellen Beratungsleistungen herangezogen werden. Im Zusammenhang mit den Prüfungen sind Klausuren und mündliche Prüfungen vorzubereiten und nach Abschluss Korrekturen und Benotungen vorzunehmen.

Bei all diesen Entscheidungen sind immer wieder Prioritäten zu setzen, denn die individuell verfügbare Arbeitszeit des einzelnen Professors und seiner Mitarbeiter ist eine knappe Ressource. Folglich stellt sich in jedem Zusammenhang von neuem die Frage, welche Person mit der Aufgabe zu betrauen bzw. zu belasten ist. In der Vergangenheit wurde der Umfang der zur Verfügung stehenden Ressourcen fast durchweg durch die Politik und die Ministerialbürokratie festgelegt, die Allokation der gegebenen Ressourcen aber durch die Lehrstuhlinhaber oder die Fakultät als Gremium der Lehrstuhlinhaber. Gesamtuniversitäre Mechanismen der Ressourcenallokation spielten demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle. Daher überrascht auch nicht, dass *gesamtuniversitäre Belange* bei der Prioritätensetzung in der Vergangenheit nur eine geringe Bedeutung hatten.

### **3.3 Versagen von Lenkungsmechanismen als Ursache von Fehlentwicklungen**

#### **3.3.1 Verkrustung als Folge staatlicher Reglementierung, mangelnden Wettbewerbs und interner Allokationsmechanismen**

63. Staatliche Reglementierungen, die anstelle eines Wettbewerbs zwischen den Bundesländern oder den Hochschulen *starke Vereinheitlichungstendenzen fördern, sind im HRG und den ausführenden Landeshochschulgesetzen niedergelegt*. Die generelle Problematik dieser Vorschriften ist vor allem darin zu sehen, dass das dezentral angelegte deutsche Hochschulsystem durch das bundesweite Hochschulrahmengesetz eine beachtliche zentralistische Komponente erhält. Vorschriften, die für eine einzelne Hochschule zweckmäßig sein mögen, werden durch ihre bundesweite Geltung zum Wettbewerbshemmnis. So ist in der bundesweiten Koordination von Studien- und Prüfungsordnungen (§ 9 HRG) - trotz der Abmilderung der Regelung in der letzten Gesetzesnovelle - eine Wettbewerbsbeschränkung zu sehen. Wettbewerbshemmend sind überdies gesetzliche Festschreibungen schon früher geltender Verfahren, wie die Zulassung zum Studium durch eine höhere Schule (§ 27 HRG). Hierher gehört auch die Vergabe von Studienplätzen durch die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS), die in § 31 HRG gesetzlich verankert ist.

64. Nach den in § 9 HRG benannten Grundsätzen tragen Bund und Länder gemeinsam dafür Sorge, dass die *Gleichwertigkeit* einander entsprechender Studien- und Prüfungs-

leistungen sowie Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels gewährleistet werden. Im Rahmen der staatlichen Hochschulaufsicht müssen neue Studiengänge vom zuständigen Landesministerium genehmigt werden und die Studienordnungen, die für alle Studiengänge von den Hochschulen aufgestellt werden, bei den entsprechenden Ministerien angezeigt werden. Bei den Prüfungsordnungen wird hingegen unterschiedlich verfahren: Für diejenigen Studiengänge, die mit einer Staatsprüfung abschließen, werden die Prüfungsordnungen von fachlich zuständigen Ministerien erlassen. Die Prüfungsordnungen, welche die Erlangung von Diplom-, Magister- und Doktorgraden betreffen, werden von den Hochschulen selbst aufgestellt und unterliegen sodann der Genehmigungspflicht.

65. Für den *Zugang zum Studium* an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen ist das Zeugnis der Allgemeinen Hochschulreife oder der fachgebundenen Hochschulreife erforderlich. Das Abitur verleiht eine Studienberechtigung für alle Hochschulen ohne Beschränkung auf bestimmte Fächer oder Fachgebiete, das Zeugnis der fachgebundenen Hochschulreife eine Studienberechtigung für bestimmte Studiengänge. Aufgrund der hohen Bewerberzahlen und der hierfür nicht ausreichenden Anzahl von Studienplätzen bestehen in einigen Studiengängen (z.B. Medizin, Zahnmedizin, Tiermedizin, Architektur, Betriebswirtschaft, Psychologie) bundesweite Zulassungsbeschränkungen. Die Vergabe der Studienplätze für diese Fachrichtungen erfolgt über die ZVS. Bis zum Wintersemester 1997/98 galt für die medizinischen Studiengänge ein besonderes Auswahlverfahren, wonach die Studienbewerber einen Test zu absolvieren hatten. Auf der Grundlage des Staatsvertrags der Länder über die Vergabe von Studienplätzen findet seit dem Sommersemester 1998 ein allgemeines Auswahlverfahren Anwendung, das vornehmlich die Kriterien durchschnittliche Note im Abitur und Zeitraum zwischen dem Abitur und der Bewerbung, teils auch soziale Faktoren, berücksichtigt. In welchen Studiengängen die Verteilung der Studienanfänger über das bundesweite Auswahlverfahren erfolgt, kann von Semester zu Semester variieren. Falls sich beispielsweise weniger Bewerber gemeldet haben, als Studienplätze vorhanden sind, so besteht die Möglichkeit, auch in den Studiengängen mit Zulassungsbeschränkungen alle Bewerber aufzunehmen. Ferner kann es vorkommen, dass zwar jeder Bewerber einen Studienplatz erhält, aber nicht in jedem Fall an der von ihm präferierten Hochschule. Für Studiengänge, die nicht in das bundesweite Zulassungsverfahren eingebunden sind, existieren an einer Reihe von Universitäten örtliche Zulassungsbeschränkungen. Die Universitäten entscheiden anhand bestimmter Auswahlkriterien selbst über die Aufnahme der Studierenden.

66. Die dargelegten Vereinheitlichungsprozesse sollen letztlich eine *Homogenität der Studienabschlüsse* und eine *Egalität der Hochschulen* bewirken. Das Ziel solcher Maßnahmen ist darin zu sehen, den Studierenden eine möglichst uneingeschränkte Mobilität zwischen den verschiedenen Universitäten zu ermöglichen. In langwierigen Prozessen werden beispielsweise Muster-Rahmenprüfungsordnungen für alle Fachrichtungen entworfen. Für das Ziel, eine Gleichwertigkeit der Abschlüsse im ganzen Bundesgebiet zu erreichen, wird ein erheblicher Aufwand betrieben. Der Nutzen dieser Normierungsprozesse ist fragwürdig, da ein vollständig homogenes System keine Anreize mehr setzt, die Hochschule zu wechseln. Denn jede Institution hält das gleiche Angebot zu den gleichen Bedingungen bereit. Überdies beschränken diese Maßnahmen den Wettbewerb zwischen den Hochschulen. Den Universitäten wird von vornherein ein wesentlicher Wettbewerbsparameter vorenthalten, wenn sie nicht in der Lage sind, individuelle

Angebote entwickeln zu können. Ferner werden Innovationsmöglichkeiten behindert, denn die umfangreichen Normierungs- und Standardisierungsprozesse bei der Einführung neuer Studiengänge erschweren dynamische Entwicklungen. Auf das Beispiel des gegenwärtig zu verzeichnenden Mangels an IT-Lehrstühlen und -Absolventen wurde bereits hingewiesen.

67. Schon vor Erlass des Hochschulrahmengesetzes bestand eine *wettbewerbshemmende Tendenz zur Zentralisierung und Vereinheitlichung*, die auf Vereinbarungen der Länder zurückgeht. In den fünfziger Jahren haben die Länder damit begonnen, in der Hochschulpolitik zusammenzuarbeiten, häufig mit dem Ziel, den Wettbewerb zwischen ihnen zu begrenzen oder auszuschalten. In der Kultusministerkonferenz (KMK), die ein ständiges Sekretariat einrichtete, werden Abstimmungen vorgenommen, die Kartellcharakter haben und in weiten Bereichen des Hochschulwesens zu einheitlichen und vergleichbaren Entwicklungen geführt haben. Beispiele dafür sind die Anerkennung von ausländischen Studien- und Prüfungsleistungen, die Festlegung von Rahmenprüfungsordnungen sowie die Verfahrensweise bei der Berufung von Professoren. Im letzteren Falle verpflichteten sich die Wissenschaftsverwaltungen zunächst nur zur gegenseitigen Benachrichtigung bei der Erteilung von Rufungen. Ein nächster Schritt war die Vereinbarung von Berufungssperren, von denen Berlin ausgenommen wurde. Schließlich einigte man sich über die Höhe der so genannten Berufungsgewinne, mit differenzierten Sätzen je nach der Herkunft des Berufenen (eigenes Land, anderes Land, Ausland, private Wirtschaft). Einige dieser Absprachen sind später gesetzlich verankert worden, wie auch die Festlegung von Lehrdeputaten.

Mit ihren *wettbewerbsbehindernden Kartellvereinbarungen*, die zu einer erheblich verringerten räumlichen Mobilität der Hochschullehrer führten, haben die Länder den verfassungsrechtlich vorgezeichneten Rahmen voll ausgeschöpft und untereinander abgestimmt. De facto ist die Kompetenz in der Hochschulpolitik von den einzelnen Ländern auf die Kultusministerkonferenz übergegangen, die aber nur einstimmig entscheidet. Das Regelungsnetz für die Hochschulen ist durch zahlreiche Länderabsprachen nicht nur dichter geworden. Bei gegenwärtig sechzehn Bundesländern hat das Einstimmigkeitsprinzip hochschulpolitische Immobilität oder Minimallösungen zur Folge. Die Vorschriften sind zudem bundesweit uniformer geworden, wodurch notwendige Reformen behindert werden.

68. Die übliche Begründung für bundesweite staatliche Vereinbarungen und Hochschulgesetze ist die *Vergleichbarkeit* von Studiengängen und Studienabschlüssen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland und - was neuerdings betont wird - auch mit dem Ausland, vor allem mit dem angelsächsischen Hochschulsystem. Die Vergleichbarkeit soll die Freizügigkeit der Studierenden zwischen den Hochschulen und - im Hinblick auf die Berufe von Hochschulabsolventen - bestimmte Standards der Ausbildung gewährleisten. Der Begründung solcher staatlichen Eingriffe liegt die Auffassung zugrunde, studentische Mobilität und angemessene berufliche Qualifikation seien andernfalls nicht gesichert. Diese Begründung verkennt, dass die *Entwicklung von zweckmäßigen Normen* zum Wesensgehalt eines dynamischen Wettbewerbsprozesses gehört. Die Rolle des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren führt zur Bereitstellung von Angeboten, die vorher unbekannt waren. Eine staatliche Einheitsregelung, die Wettbewerb ausschließt und sich beim gegenwärtigen Wissensstand als zweckmäßig ausnehmen mag, verhindert einen unvorhersehbaren Pool von Alternativregeln.



Beispiele für die Ausbreitung von Normen und Standards, die sich herausbilden und mit dem Fortschritt auch anpassen, lassen sich überall dort finden, wo Wettbewerb im Hochschulsystem herrscht. So hat sich in den Vereinigten Staaten, in denen es weit über 3 000 Colleges gibt, nach Form und Inhalt ein Erststudium in einem Wettbewerbsprozess historisch durchgesetzt, *ohne* dass es dazu einer staatlichen Regulierung bedurft hätte. Die inhaltliche Ausgestaltung und die Standards, die im Laufe der Zeit immer wieder angepasst wurden, sind zwischen Hochschulen ähnlichen Niveaus hinreichend vergleichbar. Ähnliches trifft für die Schweiz zu, in der es wie in Deutschland ein weitgehend von den Ländern (Kantonen) getragenes Hochschulsystem gibt. Das Fehlen einer bundesweiten Regulierung hat auch dort die Ausbreitung von Normen und Standards nicht behindert.

69. Die gegenwärtigen *Bemühungen* in der Hochschulpolitik lassen für das *Studien- und Prüfungswesen nicht erkennen*, dass auf das Bekenntnis zu einem *Mehr an Wettbewerb* auch die entsprechenden Taten folgen. Ein Beispiel ist die Neuregelung des Hochschulrahmengesetzes, die eine Erprobung von Bachelor- und Masterstudiengängen angelsächsischen Zuschnitts ermöglicht (§ 19 HRG). Von einer bundesweiten Vereinheitlichung dieser Studiengänge ist im Gesetz nicht die Rede. Die Kultusministerkonferenz hat jedoch mit zwei Beschlüssen - vom Dezember 1998 und März 1999 - dafür die Voraussetzungen geschaffen. Hiernach wird für diese neuen Studiengänge ein Akkreditierungsverfahren mit einem länderübergreifenden Akkreditierungsrat eingerichtet. Die Akkreditierung soll fachlich-inhaltliche Mindeststandards gewährleisten und die Berufsrelevanz der Abschlüsse prüfen. Die Aufgabe des Akkreditierungsrates besteht insbesondere darin, die Begutachtung der neuen Studiengänge zu koordinieren sowie zu überwachen, dass die Begutachtung nach einsichtigen Regeln abläuft. Eine Akkreditierung soll zwar keine zwingende Voraussetzung für die Genehmigung von Bachelor- und Masterstudiengängen sein, dürfte jedoch zumindest Regelvoraussetzung werden. Dieses Verfahren, so einsichtig es sich prima facie ausnehmen mag, läuft auf dasselbe hinaus wie eine Genehmigung nach einer Rahmenprüfungsordnung, der es in der Begründung zur letzten Novelle des Hochschulrahmengesetzes als Alternative an die Seite gestellt wird. Nicht die Nachfrage der Studierenden, sondern eine Bürokratie entscheidet über Art und Inhalt des Studienangebots. Das ist das Gegenteil eines Marktes. Auch scheint die Vorstellung, Studien- und Prüfungsordnungen müssten bundesweit abgestimmt werden, unüberwindbar. Ein Mehr an Wettbewerb ist entgegen allen Bekundungen in der gegenwärtigen Hochschulpolitik auf diesem Wege nicht zu erwarten.

70. Die dargelegten Entscheidungsprozesse sind angesichts der Verwaltungsstruktur, die durch *Entscheidungscentralisierung* und *Hierarchisierung* gekennzeichnet ist, und der aufgrund des Gruppenprinzips vorliegenden Kollektivierung langwierig und zugleich mit unsicherem Ausgang behaftet. So ist beispielsweise die Einrichtung eines neuen Lehrstuhls mit aufwendigen Abstimmungsprozessen sowohl innerhalb der Hochschule als auch zwischen der Hochschule und dem zuständigen Ministerium verbunden. Ferner führt die Begrenztheit der Mittel dazu, dass eine entsprechende Einsparung an einer anderen Stelle erfolgen muss. Die Knappheit der Ressourcen und die Verfahren der Mittelzuweisung fördern das Besitzstandsdenken an deutschen Universitäten und tragen dazu bei, dass die Strukturen erstarren und Innovationspotentiale nicht erschlossen werden. Die Mittel sollen zwar nach der Dringlichkeit des Bedarfs verteilt werden, doch ist der Terminus "Bedarf" kein objektiv zu fassender Begriff. Aus diesem Grunde werden Hochschulgremien eingesetzt. Um Mittel zu erhalten, sind zunächst Anträge inner-

halb der Gremien zu stellen und Befürworter zu gewinnen. Ein Stimmentausch ist die unvermeidbare Konsequenz. Die Ineffizienz dieser Verfahrensweise ist einerseits darin zu sehen, dass in langwierigen Verfahren Zeit und Sachmittel eingesetzt werden, um Ressourcen zu erhalten bzw. zu sichern; die erforderliche Zeit geht gegebenenfalls auch zulasten von Forschung und Lehre. Oftmals fließen die Mittel denjenigen zu, die sich die Zeit nehmen, Lobbying bei den zentralen Gremien zu betreiben und damit zusätzliche Ressourcen in ihren Bereich zu lenken vermögen. Das Kriterium, wer die beste Lehre und Forschung anbietet, tritt hierbei in den Hintergrund. Zum anderen enthält der Mittelzuteilungsprozess keinen Selbstkorrekturmechanismus.

Die einzelne Hochschule hat *keinen* Anreiz, sich mit differenzierten Studien- und Prüfungsangeboten gegenüber anderen Hochschulen zu profilieren. Das Procedere der Studienplatzvergabe entbindet sie von der Verpflichtung, in einen Wettbewerb mit anderen Universitäten um begabte Studienanfänger treten zu müssen.

### **3.3.2 Fehlllokationen und Leistungsschwäche als Folge falsch gesetzter Anreize innerhalb der Hochschulen**

71. Durch eine bundesweite Zentralisierung und Vereinheitlichung, die in der Hochschulpolitik merklich schon vor der Verabschiedung des Hochschulrahmengesetzes einsetzte, ist der Wettbewerb zwischen den Ländern abgeschwächt. Dieser Trend lässt sich auch beim Besoldungs- und Dienstrecht für Hochschullehrer ausmachen. Im Besoldungsrecht wurde das Kolleggeldsystem abgeschafft, das die Leistungen der Professoren in der Lehre finanziell honorierte. Im Dienstrecht wurde in den meisten Bundesländern das Ruhestandsalter von 68 auf 65 Jahre herabgesetzt und die Emeritierung bundesweit beseitigt. Das *Besoldungs- und Dienstrecht für Hochschullehrer* hat eine oft übersehene oder nicht hinreichend gewürdigte *Bedeutung für eine Hochschulreform* durch Wettbewerb. Generell ist auf diesem Rechtsgebiet eine größere Länderkompetenz notwendig, was für einen intensiveren Wettbewerb der Systeme unerlässlich scheint, sowie eine stärkere Orientierung der Besoldung an der Lehre, die einer Verbesserung der Erstausbildung unmittelbar zugute käme.

Eine bundesweit einheitliche Gestaltung der Besoldung ist nicht geboten und für einen Wettbewerb zwischen den Ländern, insbesondere im Bereich der Hochschulen, hinderlich. Diese Einsicht ist weder neu noch in der Praxis unbeachtet geblieben. So wurden in der Zeit vor dem Jahr 1990 für das Land Berlin wegen seiner Insellage oft Ausnahmen von der einheitlichen Besoldung gemacht - teilweise über Zugeständnisse bei der Besteuerung -, die als Ergebnis eine höhere Bezahlung als im übrigen Bundesgebiet zur Folge hatten. Die Einheitlichkeit der Besoldung wurde auch unterlaufen durch landesweit unterschiedliche Zulagen und Ämterbewertungen, wenn es für bestimmte Ziele zweckmäßig schien. Dennoch fehlt gegenwärtig der Hochschullehrerbesoldung jene Flexibilität und Differenzierung, die vor der Vereinheitlichung zur Belebung des Wettbewerbs zwischen den Hochschulen beitrugen und für Anreize in der Lehre sorgten. Durch Erfahrungen ist hinreichend belegt, dass relativ geringe Gehaltsdifferenzen für einen Wettbewerb zwischen den Hochschulen ausreichen.

72. Dem *Besoldungsrecht für Hochschullehrer* mangelt es an Flexibilität und Differenzierung. Als auch international bewährte Regel kann gelten, dass die Höhe der Besoldung vor allem von der Berufung abhängt. Eine Berufung, die aufgrund des Sachverständes von Fachleuten erteilt wird, erfolgt im Wettbewerb. Sie tritt an die Stelle der Be-

förderung und der Beurteilung durch weisungsberechtigte Vorgesetzte, die es im Hochschullehrerberuf wegen der Wissenschaftsfreiheit nach Artikel 5 Abs. 3 GG nicht gibt. Durch eine Koppelung der Besoldung an die Berufung ist sichergestellt, dass die individuelle wissenschaftliche Leistung des Hochschullehrers finanziell honoriert wird. Trotz mancher Schwächen des Berufungssystems ist kein besseres Verfahren für eine den wissenschaftlichen Leistungen angemessene Bezahlung bekannt. Die einzige gravierende Schwäche des Systems liegt darin, dass es die Leistungen des Hochschullehrers in der Lehre nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt. Die sonstigen Mängel sind nicht systemimmanent - meistens vielmehr die gewollte Folge bestimmter politischer Entscheidungen - und deswegen leicht zu beheben. So hat die Vereinheitlichung des Besoldungsrechts dazu geführt, dass die Berufungszuschüsse standardisiert und schließlich gesetzlich fixiert worden sind. Durch Kartellabreden der Kultusministerkonferenz wurde das Berufungshöchstalter auf 52 Jahre festgesetzt und eine Berufungssperre nach Neuberufungen verordnet. Der wettbewerbshemmende Charakter dieser Mängel ist evident. Ihre Beseitigung, mit der lediglich der frühere Zustand eines ausgeprägteren Länderwettbewerbs wieder hergestellt würde, scheint geboten, wenn eine Reform der Hochschulen nicht beeinträchtigt werden soll. Dies gilt um so mehr, als es auf den Wettbewerb als Schutzmechanismus ankommt, wenn den Hochschulleitungen oder auch den Ministerien mehr diskretionäre Entscheidungsgewalt über die Gehälter etc. zukommt.

73. Die *grundsätzliche Problematik* ist darin zu sehen, dass die Lehre an den Hochschulen nach wie vor nicht den Stellenwert zu genießen scheint, den sie verdient. Dies hat eine Vielzahl von Ursachen: Für den einzelnen Wissenschaftler wirken sich besondere Anstrengungen und Leistungen in der Lehre kaum auf die Karriere aus. Sie schaffen weder höhere Reputation noch werden sie materiell honoriert. Um ihr beamtenrechtlich fixiertes Einkommen zu steigern, haben die deutschen Professoren nur die Optionen, Berufungsgewinne durch Hochschulwechsel oder Rückverhandlungen zu erzielen, oder aber Gutachten- bzw. Beraterverträge abzuschließen. Während Forschungsleistungen im Prinzip nicht nur dokumentierbar, sondern auch individuell zurechenbar sind, ist der Lehr- und Studienbetrieb weitgehend anonymisiert und reglementiert. Der Beitrag individueller Lehrleistungen zum Qualifikationsprozess bleibt unklar und kaum fassbar. Ferner haben die einzelnen Fachbereiche keinen Anreiz, ihre Leistungen in der Lehre kritisch zu hinterfragen und gegebenenfalls zu optimieren, solange die *Ressourcenausstattung der Hochschulen primär inputorientiert* ist, d.h. über die Studienplatznachfrage und die Zahl der Studienanfänger geregelt wird. Es fehlt mithin sowohl an individueller und institutioneller Verantwortung für die Lehre als auch an entsprechenden Anreizen, daran etwas zu ändern.

74. Aus den hochschulinternen Entscheidungsstrukturen resultieren *drei wesentliche Defizite*, welche die Ressourcenallokation innerhalb der Hochschule und den Anteil der Staatsausgaben für den Hochschulsektor insgesamt betreffen. Zum einen belegen die bisherigen Erfahrungen, dass Kollegialorgane die zur Verfügung stehenden Mittel zum überwiegenden Teil gleich verteilen. Solche Organe tendieren in der Regel dazu, bei der hochschulinternen Ressourcenverteilung Reputationsunterschieden keine Beachtung zu schenken. Die Allokation erfolgt typischerweise nach dem Gießkannenprinzip, welches als demokratisch empfunden wird und zugleich der zugrunde liegenden Vorstellung einer Gleichverteilung von Reputation unter Kollegen genügt. Kollegialorgane neigen zudem dazu, Kompromisse auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners

zu bilden und sie handeln tendenziell "verantwortungslos", da sie nicht zur Rechenschaft gezogen werden können. Das deutsche Hochschulsystem ist sehr weitgehend auf eine gleichrangige Behandlung nicht nur der einzelnen Fachbereiche, sondern der Universitäten insgesamt ausgerichtet. Eine solche *Orientierung am Gleichheitsgrundsatz* widerspricht dem Ziel eines Wettbewerbs zwischen den Hochschulen und dient zugleich als allfälliger Vorwand für eine gleichverteilende Mittelausstattung. In der Realität durchaus zu konstatierende Qualitätsunterschiede in und zwischen Hochschulen werden nicht hinreichend transparent gemacht.

Die Anreizwirkungen, welche von der *starrten Zuweisung personeller Ressourcen auf unterschiedliche Funktionsbereiche* ausgehen, sind ähnlich defizitär. Die Zuordnung der in der Lehre tätigen Personen auf die einzelnen Veranstaltungstypen berücksichtigt in keiner Weise komparative Vor- oder Nachteile, sondern erfolgt anhand fest vorgegebener Regelungsmechanismen. So wird im Falle der von den Studierenden zumeist sehr stark frequentierten Einführungsveranstaltungen nicht darauf geachtet, welche Person hierfür am besten einzusetzen ist, sondern vielmehr darauf, das Lehrpersonal in gleicher Weise zu belasten. Das für die Verteilung der finanziellen Mittel in der Regel angewandte Gießkannenprinzip findet bei der Allokation personeller Ressourcen auf verschiedene Verwendungszwecke somit ebenfalls Anwendung. Die einzelne Hochschule entwickelt sich folglich zu einer Organisation, die keine Anreize hat, komparativen Unterschieden - zum Beispiel hinsichtlich der fachlichen oder pädagogischen Eignung - Beachtung zu schenken.

Schließlich sind die Strukturen zumindest mitverantwortlich für den *geringen Anteil* der in den Hochschulsektor fließenden Staatsausgaben. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und hängen mit den Besonderheiten des deutschen Hochschulsystems und der damit einhergehenden staatlichen Einflussnahme zusammen. Wie dargelegt wird ein Teil der grundlegenden Verteilungsentscheidungen auf der politischen Ebene getroffen. Falls die Hochschulen jedoch infolge einer ungenügenden Finanzausstattung an Leistungsfähigkeit einbüßen und im internationalen Vergleich an Bedeutung verlieren, können keine Verantwortlichkeiten zugewiesen werden. Die Politiker, welche die Entscheidungen treffen, sind im Falle eines Leistungsabfalls infolge von Unterfinanzierung der Hochschulen keinen Sanktionen im politischen Raum ausgesetzt. Folglich existiert kein Anreiz, die Leistungsfähigkeit der Universitäten in besonderem Maße zu fördern. Im Regelfall werden die Bildungsbudgets fortgeschrieben. Die starren Strukturen lassen es allenfalls auf lange Sicht zu, neue Schwerpunkte zu setzen. Das größte Interesse an Veränderungen sollten die Studierenden haben, die wiederum nicht über den notwendigen politischen Einfluss verfügen und zudem nur für einen begrenzten Zeitraum der Hochschule angehören. Falls allerdings Zusatzinteressen Dritter - wie im Falle der Medizinfachbereiche - in den Entscheidungsprozess einfließen, können sich die betroffenen Sparten im Wettbewerb mit anderen staatlichen Aufgaben behaupten und ihre relative Stellung sichern. Angesichts der Knappheitsprobleme geht dies jedoch zumeist zu Lasten der weniger begünstigten Fachbereiche, denen keine Interessenvertreter zur Seite stehen.

Nach den Angaben der OECD betrug der öffentliche Anteil an den gesamten Bildungsausgaben im Jahre 1995 in Deutschland etwa 4,5 % des Bruttoinlandsprodukts, auf den Hochschulbereich entfiel dabei 1 % des Bruttoinlandsprodukts. Zusätzlich gab es private Aufwendungen in Höhe von 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts für tertiäre Bildung. In die USA betragen die gesamten Aufwendungen im Jahre 1995 für den tertiären Sektor

2,4 % des Bruttoinlandsprodukts. Die privaten Aufwendungen waren mit 1,3 % höher als der Anteil der staatlichen Ausgaben. Die allgemeine Ausbildung an den Hochschulen der USA wird somit größtenteils von den Privaten getragen, während in Deutschland die kostenlose Bereitstellung des Gutes Hochschulbildung vorausgesetzt wird.

### **3.3.3 Fehlllokationen und Leistungsschwäche als Folge falsch gesetzter Anreize im Zusammenspiel von Politik, Bürokratie und Hochschulleitung**

75. Die einzelnen Bundesländer sind zwar Träger der Hochschulen, aber nicht die unmittelbaren Gestalter der Hochschulpolitik. Wegen des Hochschulrahmengesetzes und der Existenz bundesweiter Gremien - wie der Kultusministerkonferenz und des Wissenschaftsrats - werden die Hochschulen im föderal verfassten Deutschland weitgehend so geführt wie in Zentralstaaten. Ein Wechsel der Mehrheitsverhältnisse im Bund, wie im Herbst 1998, kann deshalb erhebliche Auswirkungen auf die Hochschulen haben.

Aufgrund der *zentralistischen Struktur* basiert das deutsche Hochschulwesen auf dem Leitgedanken der Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit im gesamten Bundesgebiet, und diese implizite Vorgabe wirkt sich länderübergreifend aus. Koordinierungsmechanismen, zum Beispiel hinsichtlich des Abiturs, und die Richtlinien für Prüfungen gewährleisten die Einheitlichkeit und Gleichrangigkeit der Hochschulen, der Studiengänge, der Abschlüsse etc. Das HRG von 1976 sah beispielsweise eine bundesweite Reform der Curricula (Studienreform) vor, welche unter anderem der Zielsetzung bundeseinheitlicher Regelungen im Hochschulwesen verpflichtet war. In allen Bundesländern wurden so genannte Studienreformkommissionen für alle Fächer eingerichtet, um möglichst detailliert bundesweit gleiche Curricula zu entwerfen. Da die Bildungsminister der Länder das Recht haben, Curricula und Prüfungsordnungen zu genehmigen, sind solche Reglementierungen geeignet, den Spielraum der Hochschulen und Fachbereiche erheblich einzuengen. Die Studienreform wurde zunächst nicht weiter betrieben, und das HRG von 1985 stattete die Hochschulen mit mehr Kompetenzen hinsichtlich der Gestaltung der Studiengänge aus. Im Juni 1988 hat die "Gemeinsame Kommission für die Koordination der Ordnung von Studium und Prüfungen" ihre Arbeit aufgenommen; sie trat an die Stelle der "Zentralen Kommission für die Studienreform". Die Kommission hat vornehmlich die Aufgabe, die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz und der Hochschulrektorenkonferenz zur Gewährleistung der Gleichwertigkeit einander entsprechender Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels durch eine entsprechende Gestaltung der Prüfungsordnungen vorzubereiten. Dazu gehört in erster Linie die Entwicklung von Musterrahmenordnungen bzw. Allgemeinen Bestimmungen für Prüfungsordnungen sowie die Erstellung von Rahmenordnungen für die Prüfungen in den einzelnen Studiengängen. Die Kommission hat mittlerweile Musterrahmenordnungen für Diplomprüfungsordnungen an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen sowie an Fachhochschulen und Allgemeine Bestimmungen für Magisterprüfungsordnungen vorgelegt. Ferner wurden Rahmenprüfungsordnungen und fachspezifische Bestimmungen für 38 Diplom- und Magisterstudiengänge verabschiedet, von denen 33 durch übereinstimmende Beschlüsse von Hochschulrektorenkonferenz und Kultusministerkonferenz in Kraft gesetzt wurden.

76. Die jüngst novellierten Landeshochschulgesetze zeichnen sich ebenfalls durch Gleichartigkeit aus. Das häufig postulierte Ziel - Wettbewerb zwischen den Hochschu-

len - wird auf diesem Wege *nicht* erreicht. Den Universitäten soll zwar einerseits mehr Autonomie zugebilligt werden, die jedoch aufgrund der übergeordneten Zielsetzungen Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit und hieraus resultierenden weitgehenden Detailregelungen wieder zunichte gemacht wird. Die staatliche Aufsicht engt die Handlungsspielräume der Hochschulen ein, indem sie ihnen bestimmte Ergebnisse des Organisationshandelns vorschreibt, wie zum Beispiel die Einhaltung von Eckwerten für Studium und Prüfungen und die Erfüllung der Lehrverpflichtungen.

77. Neben der zentralistischen Struktur ist das *duale Verhältnis* zwischen Staat und Hochschulen ein wesentliches Charakteristikum des deutschen Hochschulsystems. In diesem Zusammenhang ist die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den jeweils zuständigen Ministerien und den Hochschulleitungen von Interesse. Unter funktionalen und legitimatorischen Gesichtspunkten ist die oberste Leitungsebene des Hochschulsystems bei den jeweils zuständigen Landesministerien angesiedelt. Das Ministerium wird insoweit als Teil der Exekutive des Landes tätig und ist gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig, welches wiederum den Financier des Hochschulsystems vertritt - den Steuerzahler. Der Aufgabenbereich der Landesministerien umfasst die institutionelle Ausprägung des Lehr- und Forschungsangebots, welches im Rahmen der landeseigenen Hochschulgesetze festgelegt wird. Sie üben ferner eine Aufsichtsfunktion aus. Zwar ist den einzelnen Hochschulen die Entscheidung über die Lehrpläne überlassen - genauer gesagt den Fachbereichen, in denen die Studiengänge angeboten werden - doch sind die Curricula den Ministerien vorzulegen. Diese können von den Hochschulen eine Änderung des Lehrplans verlangen, sofern dieser die Anforderungen der Prüfungsbestimmungen nicht erfüllt. Ein solch umfassender Aufgabenbereich setzt juristischen und planerischen Sachverstand voraus. Zur Stärkung des ministeriellen Sachverstandes ist es üblich, einen Landeswissenschaftsrat unabhängiger Experten als Beratungsgremium zu berufen. Dieser entlastet die Leitung des Ministeriums, trägt aber keine politische Verantwortung. Eine entsprechende Verbindung von Kompetenzsteigerung und legitimatorischer Entlastung nach innen wird dadurch realisiert, dass die wesentlichen Angelegenheiten im Rahmen der Konferenz der Hochschulleiter beraten werden.

78. Die Hochschulleitung ist für die Gestaltung des Handlungsrahmens der Fachbereiche in organisatorischer und finanzieller Hinsicht zuständig. Die Leitungsstruktur an deutschen Hochschulen ist dem Modell der Gewaltenteilung nachgebildet und geht von der grundsätzlichen Voraussetzung aus, dass eine Exekutive (Rektor oder Präsident) die Beschlüsse der Legislative (Senat) ausführt. Die eigentliche Gewalt über alle wesentlichen, die Hochschule betreffenden Entscheidungen liegt jedoch bei dem zuständigen Ministerium, wodurch sich die Entscheidungsprozesse in den Gremien der Hochschulen vornehmlich auf die Durchsetzung von Gruppeninteressen konzentrieren.

Damit hängt ein weiteres Charakteristikum des deutschen Hochschulsystems zusammen, das *Auseinanderfallen von Zuständigkeit und Verantwortung*. Die Hochschulleitung ist zwar für die Hochschule verantwortlich, doch ihre tatsächlichen Zuständigkeiten entsprechen dieser Verantwortung allenfalls marginal. So trägt die Hochschulleitung beispielsweise die Verantwortung für die Integrität und Verlässlichkeit des Lehrangebots, sie verfügt jedoch nicht über die zugehörigen Weisungs- und Sanktionsbefugnisse gegenüber den Hochschullehrern. Die hochschulinterne Allokation der Mittel, d.h. die Zuordnung des Personals zu den Fachbereichen und die Entscheidung über das jeweilige Angebot, erfolgt jedenfalls scheinbar ohne vertikale Koordination. Die langfristige

Ausstattung mit Ressourcen (Stellen, Betriebsmittel und Anlagen) und die Mittelzuweisung werden hingegen in einem Hierarchieverhältnis koordiniert, welches die Ebenen des Ministeriums und der Hochschulleitung umfasst. Die Entscheidung über den Ressourceneinsatz bleibt den hochschulinternen Kollegialorganen überlassen. Wie bereits dargelegt, verteilen diese die Mittel zumeist gleichförmig. Auf der einen Seite dominiert somit der Leitgedanke einer hierarchiefreien Gemeinschaft der Wissensproduzenten, auf der anderen Seite existiert eine an strikte Über- und Unterordnung gebundene Ministerialbürokratie, die sich gemeinsam auf einen Plan einigen.

79. In dem Entscheidungsprozess über die hochschulinterne Allokation der Mittel dürfte die Informationsbasis der Entscheidungsträger innerhalb der Universität im Hinblick auf bestimmte Informationen - wie beispielsweise Kenntnisse über nicht dokumentierbare oder nicht dokumentierte Fakten, Fähigkeiten, Einstellungen, Absichten, Erwartungen - in der Regel vergleichsweise besser sein als in den Ministerien. Diese haben wiederum Vorsprünge hinsichtlich quantifizierbarer Informationen und unter Umständen einen zusätzlichen Zugang zu Vergleichsdaten. Allerdings sind die aufgrund wissenschaftlicher und fachlicher Nähe Bestinformierten auch zugleich die Betroffenen der Entscheidungen im Hinblick auf die Ressourcenallokation. In der Folge können fachliche oder gar persönliche Rivalitäten einer optimalen Nutzung des Informationsvorsprungs im Wege stehen. Daher ist die größere fachliche Ferne der Ministerien für die Qualität der Verteilungsentscheidungen aus zwei Blickwinkeln zu betrachten: Sie reduziert einerseits den Umfang der verfügbaren qualitativen Informationen, andererseits entlastet sie jedoch die Informationsauswertung von der Subjektivität derjenigen, die von den Entscheidungen direkt betroffen sind.

### **3.4 Marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismen für das Hochschulwesen**

#### **3.4.1 Funktionsweise marktwirtschaftlicher Lenkungsmechanismen**

80. In einer Marktwirtschaft wird das Problem der Prioritätensetzung im Grundsatz durch die *Entscheidungsautonomie der einzelnen Individuen* gelöst und nicht durch Verfahrensnormen vorgegeben. Marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismen zeichnen sich dadurch aus, dass die gesamte Entscheidungsmacht über die unmittelbaren produktiven und konsumtiven Verwendungen knapper Ressourcen auf eine Vielzahl von Entscheidungsträger verteilt ist, welche für ihren jeweiligen Kompetenzbereich solche Verwendungsentscheidungen selbständig treffen. Dies setzt allerdings voraus, dass die marktlichen Koordinierungsmechanismen funktionieren, d.h. Märkte und Preise die ihnen zugedachten Funktionen erfüllen. Das Knappheitsproblem stellt sich für die Volkswirtschaft insgesamt, denn zwischen den Bedürfnissen und Wünschen der Marktteilnehmer und den Möglichkeiten, diese zu realisieren, besteht ein Spannungsverhältnis. Die sich hieraus ergebende Anreizwirkung für jeden Marktteilnehmer besteht darin, sich darum zu bemühen, für seine Produktion am Markt einen möglichst hohen Preis zu erzielen. Im Falle einer dezentralen Lenkung planen die Haushalte und Unternehmen ihren Konsum bzw. ihre Produktion autonom. Sie versuchen sodann, ihre Pläne am Markt durchzusetzen, wobei der Ausgleich von Angebot und Nachfrage darüber befindet, inwiefern diese Ziele erreicht werden. Eine wesentliche Funktion des Marktes ist ferner darin zu sehen, die notwendigen Informationen zu vermitteln, anhand derer die Markt-

teilnehmer ihre Aktionsparameter - wie zum Beispiel Preise, Mengen und Qualitäten - anpassen können.

81. Der über den Markt realisierte Ausgleich von Angebot und Nachfrage findet seinen Niederschlag im *Preis als Knappheitsindikator*. Wenn beispielsweise die von den Unternehmen produzierten und zum herrschenden Preis angebotenen Mengen eines Gutes von den Mengen abweichen, welche die Konsumenten zu diesem Preis zu erwerben bereit sind - mithin Ungleichgewichte auf Märkten zu konstatieren sind - führen Preisänderungen einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage herbei und koordinieren somit die Aktivitäten der Marktteilnehmer. Preise signalisieren ferner, inwiefern Knappheiten oder veränderte Präferenzstrukturen zu beobachten sind. Steigende relative Preise offenbaren den Marktteilnehmern, dass sich die Nachfrage nach den betreffenden Gütern vergleichsweise stark erhöht hat oder dass die Grenz- oder Durchschnittskosten relativ angestiegen sind. Solche Informationen setzen die entsprechenden Anreize, die eigenen wirtschaftlichen Aktivitäten anzupassen. Steigende relative Preise, die auf einer erhöhten Nachfrage basieren, stellen beispielsweise höhere Gewinnperspektiven in Aussicht und lösen eine Aufnahme oder Expansion der entsprechenden Produktion aus. Denn die Bereitschaft der Kunden, einen hohen Preis für ein Produkt zu entrichten, deutet an, dass es richtig ist, Ressourcen in die Produktion des jeweiligen Gutes zu investieren. Die relative Verteuerung bestimmter Produkte kann auch Substitutionsprozesse auf Seiten der Konsumenten auslösen oder sie dazu veranlassen, ihre mengenmäßige Nachfrage einzuschränken. Indem Änderungen der relativen Preise derartige Reaktionen bei Anbietern und Nachfragern auszulösen vermögen, erfolgt eine Reallokation der Produktionsfaktoren. Auf diese Weise kommt den Preisen eine Lenkungsfunktion zu, denn sie lenken die Produktionsfaktoren in die Wirtschaftssektoren, in denen sie einen größeren Beitrag zur Bedürfnisbefriedigung der Marktteilnehmer leisten als es bislang der Fall war.

Die Leistungsfähigkeit marktwirtschaftlicher Systeme ist gerade auf diese *Lenkungsfunktionen* der Preise zurückzuführen. Ein marktwirtschaftliches System basiert darauf, dass jede Wirtschaftseinheit - das Unternehmen wie auch der einzelne Konsument - innerhalb allgemeiner gesetzlicher Rahmenbedingungen in völliger Autonomie ihre eigenen Interessen verfolgt und sich dabei an den in den Märkten vorherrschenden Preisen orientiert. Die Vorstellung, dass ein solches System besonders leistungsfähig ist, gründet sich im Wesentlichen auf drei Überlegungen: Zum einen ist die einzelne Wirtschaftseinheit am besten über ihre eigenen Belange informiert. Diese können folglich bei Entscheidungsautonomie am besten zur Geltung gebracht werden. Des Weiteren ist die mit einer solchen Entscheidungsautonomie einhergehende Macht sozial erträglich, wenn es nennenswerten Wettbewerb gibt, und die jeweiligen Geschäftspartner folglich über Alternativen verfügen. Schließlich übermitteln die im Wettbewerb erzielten Preise den verschiedenen Wirtschaftseinheiten solche Informationen, die sie zur Bewertung ihrer unterschiedlichen Handlungsalternativen benötigen.

82. Auch in marktwirtschaftlich gelenkten Wirtschaftssystemen sind Marktentscheidungen Veränderungen unterworfen und Fehlentwicklungen zu konstatieren. Soweit sich vergangene Entscheidungen als falsch erwiesen haben, müssen sie korrigiert werden. Das Risiko von Fehlentscheidungen ist jedoch dann geringer, wenn Preise die tatsächlichen Knappheiten widerspiegeln, die Entscheidungsträger in unmittelbarer Nähe des Marktgeschehens angesiedelt und somit vollständig informiert sind und wenn sie ein Eigeninteresse am Erfolg haben. Die Anpassung der Marktteilnehmer an sich ständig



verändernde Bedingungen und die dadurch signalisierten Verschiebungen in den Entscheidungsdaten der übrigen Akteure verfolgt das Ziel, bestimmte Erfolgsfaktoren zu realisieren. Die erfolgsmotivierten Anpassungsreaktionen sind auf eine Gewinn- und Einkommenszielung seitens der Unternehmen und eine Nutzenmaximierung durch die Haushalte ausgerichtet. Solche Handlungsweisen, welche die einzelwirtschaftlichen Erfolgsgrößen günstig zu beeinflussen vermögen, sind dann positiv einzuschätzen, wenn sie im Sinne des Wettbewerbs erfolgen. Verhaltensweisen, die den Wettbewerb beschränken und dadurch eine Machtposition begründen oder eine bereits bestehende verstärken, sind dagegen negativ zu beurteilen. Denn in diesem Falle wirken sich individuelle Gewinn- und Einkommensinteressen nicht zugunsten, sondern zulasten anderer Marktteilnehmer aus. Als wirksamster Schutz gegen einen solchen Machtmissbrauch dient ein funktionsfähiger Wettbewerb. Durch diesen werden Einzelpläne koordiniert, die Informationssuche und -übermittlung gesteuert, eine Anpassung der Nachfrage an das vorhandene Potential erreicht, Machtspielräume hinreichend kontrolliert und Leistungen initiiert.

83. Im Falle eines *möglichen Marktversagens* kann es gerechtfertigt sein, dass der Staat in die Dispositionsfreiheit der Marktteilnehmer eingreift. Nach dem Subsidiaritätsprinzip muss jedoch stets eine Legitimation für Interventionen seitens des Staates gegeben sein. Bei der Entscheidung zwischen marktlicher und staatlicher Bereitstellung von Gütern und Diensten ist grundsätzlich die Marktlösung zu präferieren. Falls jedoch Gründe allokativer oder distributiver Art vorliegen, die eine effiziente Allokation knapper gesamtwirtschaftlicher Ressourcen verhindern, können Staatseingriffe gerechtfertigt sein. Die Ursache für allokatives Marktversagen ist zumeist darin zu sehen, dass die Realisierung besonderer Ziele eine Koordinierung einzelwirtschaftlicher Anstrengungen voraussetzt, welche der Markt nicht hervorzubringen vermag. Neben allokativem Marktversagen gibt es distributives, d.h. eine Entlohnung spezieller Leistungen am Markt entspricht zwar unter idealen Bedingungen der Leistungsgerechtigkeit, doch werden ethische Vorstellungen von Bedarfsgerechtigkeit verletzt. In allen Fällen muss es das Ziel sein, die Ursache eines vermuteten Marktversagens genau festzustellen und den Staatseingriff in einem solchen Ausmaß zu dosieren, dass Privatinitiative nicht unnötig eingeschränkt wird.

### **3.4.2 Märkte für Hochschulprodukte?**

#### **3.4.2.1 Hochschulausbildung als marktfähiges Gut?**

84. Hochschulen sind - vergleichbar mit beliebigen Unternehmen - Stätten, an denen knappe Ressourcen eingesetzt werden, um bestimmte Güter zu erzeugen, konkret für die Erstausbildung: die Vermittlung von Wissen und Fertigkeiten. Da die Erstausbildung in der Regel den Zweck hat, das mit dem Studium erworbene Humankapital beruflich zu nutzen, stellt sie aus ökonomischer Sicht eine *Investition* dar, die sich von Investitionen in Sachkapital nicht grundsätzlich unterscheidet. Der studentische Investor knüpft an seine Ausbildung bestimmte Erwartungen, wie die auf ein höheres Einkommen, attraktive Tätigkeiten und Aufstiegschancen. Treten solche Erwartungen ein, hat sich das Studium gelohnt - im weiten Sinne dieses Wortes -, andernfalls war es eine Fehlinvestition. Dass die Hochschulausbildung die Eigenschaften eines privaten ökonomischen

Gutes hat, gehört seit Jahrhunderten zum anerkannten Gedankengut der Wirtschaftswissenschaft.

Für ein *privates marktfähiges* Gut gibt es keine Notwendigkeit einer Bereitstellung durch den Staat. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung besteht dessen Aufgabe in erster Linie darin, Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu setzen. Deshalb kann die Hochschulausbildung grundsätzlich dem Markt überlassen werden. Der Markt ist der obwaltenden administrativen Lenkung systematisch überlegen. Für die Systemüberlegenheit einer vom Wettbewerb gesteuerten Hochschulausbildung sprechen insbesondere drei Gründe: die Informationsfunktion des Marktes, die *Dezentralität der Lenkung* und die *Effizienz der Faktorallokation*. Wettbewerb wird nach modernem Verständnis als ein Verfahren zur Entdeckung von Tatsachen verstanden, die ohne ihn entweder unbekannt bleiben oder zumindest nicht genutzt werden würden. Durch den Entdeckungsprozess können mehr Kenntnisse genutzt und damit mehr Wünsche erfüllt werden als in allen anderen uns bisher bekannten Organisationsformen der Produktion und Verteilung von Gütern. An der Informationsüberlegenheit des Marktsystems hat sich auch durch die Entwicklung der modernen Kommunikationstechnologie nichts entscheidend geändert. Denselben Effekt bewirkt - unabhängig von der Informationsfunktion des Marktes - das System dezentraler Lenkung. Im Hinblick auf die individuell unterschiedlichen Erwartungen kommt es zur Kompensation von Fehlerwartungen und zur Begrenzung von Verlusten. Wenn in einem Marktsystem eine Universität z.B. den zukünftigen Bedarf nach Studienplätzen zu hoch einschätzt, mag es bei einer anderen Universität umgekehrt sein. Durch diese Kompensation und Begrenzung ist das Ausmaß der volkswirtschaftlichen Verluste generell geringer als bei unvermeidlichen Fehlentscheidungen, die alle Universitäten eines Landes gleichermaßen erfassen. Im Systemvergleich sind zentral gelenkte Hochschulen teurer als marktwirtschaftlich organisierte, weil sie größere Verluste aufweisen. Die höhere Effizienz einer Marktwirtschaft geht schließlich darauf zurück, dass der Wettbewerb zwischen den vorhandenen Anbietern ständig stimuliert und der Eintritt potentieller Anbieter gewährleistet wird. Rascher als bei einer administrativen Lenkung sind die Hochschulen gezwungen, der Nachfrage zu folgen, d.h. ihr Studienangebot den Wünschen der Studierenden anzupassen und im Hinblick auf die Kosten effizient zu gestalten. Zügig werden deshalb Überkapazitäten abgebaut und nachgefragte Ausbildungsgänge verstärkt offeriert. Die höhere Effizienz einer Marktwirtschaft beruht - ebenso wie ihre Fähigkeit, die Pläne von Anbietern und Nachfragern zur Deckung zu bringen - letztlich auf einer *Steuerung durch die Nachfrage*, im Gegensatz zur Angebotskontrolle mit Nachfragerationierung durch eine administrative Lenkung. Überdies liegt ein erhebliches gesamtwirtschaftliches Sparpotential in einer - mangels Kostenkontrolle durch den Markt - oft überdimensionierten Verwaltungs- und Überwachungsbürokratie, die für eine zentrale Planwirtschaft unerlässlich, für eine Marktwirtschaft jedoch weitgehend überflüssig ist.

### 3.4.2.2 Einwand des Marktversagens

85. Gegen die Ansicht, die Hochschulausbildung trage alle Merkmale eines privaten marktfähigen Gutes und sei deshalb grundsätzlich dem Markt zu überlassen, werden Einwendungen vorgebracht, die der Lehre vom Marktversagen entstammen. Hiernach kommt es bei einer privatwirtschaftlichen Hochschulausbildung zu einem *allokativen Marktversagen*, weil externe Effekte auftreten: Eine Humankapitalinvestition führe zwar zu privaten Erträgen, hätte aber auch soziale Wirkungen - wie z.B. auf das Wirtschafts-

wachstum -, so dass Dritte, die nicht investiert hätten, daraus Nutzen zögen. Sind die Erträge insgesamt höher als die des privaten Investors, liegen positive externe Effekte vor, bei denen die privaten Humankapitalinvestitionen geringer als sozial erwünscht seien, weil der Ertrag aus den Investitionen nicht vollständig dem Investor zufließe. Daraus wird als politische Schlussfolgerung abgeleitet: Dieses Allokationsproblem - unteroptimale Humankapitalinvestition - lasse sich durch eine kostenlose staatliche Bereitstellung der Hochschulausbildung beheben, rechtfertige auch die Belastung der Allgemeinheit mit den Kosten der Ausbildung.

Auch wenn das Argument akzeptiert wird, dass eine rein marktwirtschaftliche Lösung zu einer unteroptimalen Humankapitalinvestition führt, spricht dies nicht zwingend für ein staatlich finanziertes System. Aller Erfahrung nach lösen staatliche Systeme das Problem der Unterfinanzierung nicht. Der Hochschulsektor steht in Konkurrenz mit anderen Verwendungszwecken für öffentliche Haushaltsmittel. Letztlich kommt es darauf an, welche Verwendungsmöglichkeiten sich im politischen Raum durchzusetzen vermögen. Aus dem Umstand, dass die Hochschulausbildung dem Staat nichts einbringt, wird leider allzu oft der Schluss gezogen, dass sie nichts wert ist, dass die Hochschulen letztlich nur "Geldfresser" sind. Anhaltspunkte für ein derartiges Staatsversagen in Richtung einer deutlich größeren Unterversorgung mit Humankapitalinvestitionen können in der Höhe der Bildungsausgaben verschiedener Länder gesehen werden. In den Ländern, die das Hochschulwesen rein staatlich finanzieren, ist der Anteil der Hochschulausgaben am Bruttoinlandsprodukt wesentlich niedriger als beispielsweise in den USA, wo etwa die Hälfte der Mittel privat und die andere Hälfte staatlich aufgebracht werden.

86. Eine empirische Überprüfung der Hypothese vom allokativen Marktversagen stößt auf erhebliche, methodisch kaum überwindbare Schwierigkeiten. Positive externe Effekte liegen nur dann vor, wenn der Markt eine Hochschulausbildung nicht hinreichend honoriert, quantifizierbare Ausbildungsvorteile nicht nur bei Studierenden anfallen, sondern auch bei anderen Personen, welche die Studierenden nicht von diesen Vorteilen ausschließen können. Ein solcher Nachweis lässt sich jedoch nur schwer, jedenfalls nicht generell führen. Doch trotz der empirischen Schwierigkeiten einer quantitativen Erfassung von Ausbildungsvorteilen lässt sich - auch im Hinblick auf eine Reihe von hier zu übergehenden Indizien - sagen, dass der Unterschied zwischen sozialen und privaten Erträgen nur gering sein dürfte. Keinesfalls kann aus der Hypothese vom allokativen Marktversagen eine vollständige staatliche Finanzierung der Hochschulausbildung abgeleitet werden. Die ordnungspolitische Tragweite einer solchen Schlussfolgerung wird daran deutlich, dass diese Hypothese uneingeschränkt auch für Sachkapitalinvestitionen gelten und somit bedeuten würde: Die Investitionen der Unternehmen in Sachkapital, die ebenfalls zu positiven externen Effekten führt, müssten aus dem Steueraufkommen finanziert werden, die Erträge könnten jedoch größtenteils privat vereinnahmt werden. Daran zeigt sich, dass die Belastung der Studierenden mit den Kosten der Ausbildung einem wesentlichen Prinzip der freiheitlichen Ordnung entspricht, nach dem Entscheidungsfreiheit und Entscheidungsfolgen individuell zu koppeln sind.

87. Ein zweiter Einwand gegen eine marktwirtschaftliche Hochschulausbildung ist die Behauptung eines *distributiven Marktversagens*: Die Leidtragenden einer Finanzierung der Hochschulausbildung über Marktpreise seien Familien mit niedrigem Einkommen, vor allem mit mehreren Kindern im studierfähigen Alter. Nur noch die Wohlhabenden könnten sich ein Studium leisten. Die sozialen Unterschiede würden mit einem marktwirtschaftlichen Hochschulsystem verschärft und der Aufstieg Minderbemittelter behin-

dert. Es gebe deshalb ein allgemeines Interesse, den Zugang zu Hochschulen jedem offen zu halten, was nur in einem staatlichen System gewährleistet sei. Die Abschaffung von Gebühren - Preisen für die Inanspruchnahme von Leistungen an staatlichen Hochschulen - sei eine soziale Errungenschaft, die nicht aufgegeben werden dürfe, auch nicht bei großer Finanznot der öffentlichen Haushalte.

Bei dieser Argumentation ist die soziale Herkunft der Studierenden das entscheidende Beurteilungskriterium. Hochschulpolitik wird zu einem Unterfall der Sozialpolitik. Die Nutznießer der öffentlich finanzierten Hochschulausbildung zahlen jedoch die in Anspruch genommenen Leistungen nur zu einem sehr kleinen Teil über hochschulbezogene Abgaben zurück. Diese Feststellung gilt auch bei einem progressiven Einkommensteuertarif. Eine empirische Untersuchung kommt - je nach Studiengang - auf zurückbezahlte Anteile von 10 bis 20 %, so dass die Nichtakademiker die Ausbildungskosten der Studierenden bis zu 90 % tragen müssen. Obwohl die Lebenseinkommen der Akademiker über dem Durchschnitt liegen, werden sie von den Beziehern niedriger Einkommen subventioniert. Diese Einkommensumverteilung von "unten nach oben" widerspricht der gesellschaftspolitischen Zielsetzung, nach der die Ärmeren - gemessen am Einkommen - zulasten der Reichen begünstigt werden sollen. Mit einem Marktsystem durchaus vereinbar ist hingegen der Grundsatz, dass Begabte von einem Studium nicht aus finanziellen Gründen abgehalten werden sollen.

Um die *Verteilungswirkungen der staatlichen Hochschulfinanzierung* erfassen zu können, ist auch soziale Herkunft der Studierenden von Interesse. Zwar sind große Nettovorteile für die Haushalte von Arbeitern und Nichterwerbstätigen nachzuweisen, doch stammen deutlich weniger Studierende aus diesen Haushalten als es ihrem Anteil an allen einbezogenen Haushalten entspricht. Dagegen sind Studierende aus Haushalten von Angestellten, Beamten und Selbständigen deutlich überrepräsentiert. Eine fächer-spezifische Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass beispielsweise Medizinstudenten überproportional aus hohen Herkunftsschichten stammen, sie haben während ihres Erwerbslebens das höchste Lebenseinkommen und zugleich den größten absoluten Nettoeffekt bei einer Gegenüberstellung der empfangenen Hochschulleistungen mit den hochschulbezogenen Lasten. Insgesamt ist zu vermuten, dass die staatliche Hochschulfinanzierung eher *regressiv* als progressiv wirkt.

88. Der Eigenschaft der Hochschulausbildung als privates Gut trägt das Hochschulsystem der Vereinigten Staaten Rechnung, indem die Studierenden an den Kosten ihrer Ausbildung beteiligt werden. In der Finanzierung der öffentlichen und privaten Hochschulen in den USA gibt es zwar bestimmte Gemeinsamkeiten, aber auch beachtliche Unterschiede zu den Verhältnissen in Deutschland. Zu den Gemeinsamkeiten gehört, dass in den Vereinigten Staaten öffentliche Hochschulen Zuweisungen der Bundesstaaten und des Bundes für die laufenden Ausgaben in der Lehre erhalten, aber auch Mittel für die Forschung - laufende Mittel oder Forschungsaufträge -, die der Lehre nur mittelbar zugute kommen und bei bestimmten Projekten in Konkurrenz zu anderen Antragstellern vergeben werden. Anders als gegenwärtig in Deutschland sind für viele staatliche Hochschulen Studiengebühren eine wichtige Einnahmequelle. Die nach Bundesstaaten sehr unterschiedliche Höhe der Studiengebühren ist an staatlichen Hochschulen generell zwar geringer als an privaten, kann dort aber gleichwohl beachtlich sein.

Staatliche Hochschulen verfügen häufig auch über nennenswerte Mittel aus privaten Stiftungen (endowments) - oder ziehen Nutzen aus Sachstiftungen, z.B. Gebäuden -

sowie aus Spenden. Die Finanzierung der privaten Hochschulen unterscheidet sich von der staatlicher Hochschulen im Allgemeinen nicht nach der Art, sondern nach dem relativen Gewicht einzelner Einnahmequellen. Öffentliche Zuweisungen für den laufenden Betrieb werden auch an private Hochschulen gewährt, aber generell in einem geringeren Umfang und nicht in jedem Bundesstaat. So erhält beispielsweise die Stanford University keinerlei staatliche Unterstützung außer in der Form von Regierungsaufträgen für Forschungsprojekte. Die privaten Universitäten sehen in den relativ hohen Zuweisungen öffentlicher Mittel an staatliche Einrichtungen eine Wettbewerbsverfälschung. Die Studiengebühren machen einen größeren Teil der Einnahmen aus als an staatlichen Hochschulen, ebenso die Erträge aus Stiftungsvermögen, die bei einigen Eliteuniversitäten einen Wert von mehreren Mrd. \$ haben. Eine erhebliche Bedeutung kommt schließlich den Spenden zu, für deren Gewinnung es in den USA ein hochentwickeltes System mit zum Teil professionellen Mittelbeschaffern gibt (fundraising). Dieses ist für private Universitäten von großer Reputation viel ergiebiger als für staatliche Hochschulen.

89. Die *akademische Ausbildung* in den USA ist im internationalen Vergleich mit relativ *hohen privaten Kosten* verbunden. Allerdings erhält ein großer Teil der Studierenden - oft über 50% - ein Stipendium, wobei grundsätzlich nur Teilstipendien gewährt werden und somit ein erheblicher Teil der Ausbildungskosten individuell zu tragen bleibt. An weniger renommierten privaten und an allen staatlichen Colleges sind die Studiengebühren niedriger - oft gleichwohl beachtlich -, das Ausmaß von Stipendien allerdings auch geringer. Fast ausnahmslos ist auch hier ein Anteil der Ausbildungskosten individuell zu tragen. Alle Studiengebühren sind in den letzten beiden Jahrzehnten in den USA angestiegen. Von 1980 bis 1995 haben sich die durchschnittlichen Studiengebühren bei den öffentlichen Universitäten von \$ 5 000 auf \$ 7 000, bei den privaten sogar von \$ 11 000 auf \$ 25 000 erhöht. Der Lebenshaltungskostenindex hat sich im gleichen Zeitraum etwa verdoppelt. Wegen der hohen Kosten einer Collegeausbildung ist es in den Vereinigten Staaten üblich, dass in Familien für die akademische Ausbildung der Kinder wenn möglich gespart wird, wofür sich besondere Spar- und Versicherungsformen entwickelt haben.

Eine zweite Quelle sind Studienkredite, die entweder bei den Hochschulen zinsverbilligt - wegen einer Förderung durch den Bund - oder bei Banken nach einem ausgebauten "College Loan System" aufgenommen werden. Die Konsequenz, dass nach Abschluss des Studiums oft eine erhebliche fünfstellige Verschuldung abzutragen bleibt, wird im Hinblick auf die Vorteile eines Studiums akzeptiert und ist kein Gegenstand öffentlicher Diskussionen.

Eine dritte Einkommensquelle ist - ähnlich wie in Deutschland - die Ausübung eines Jobs vor oder während des Studiums. Für die Finanzierung eines Graduiertenstudiums gilt ähnliches mit der Besonderheit, dass der Stipendienanteil generell höher ist als auf einem College - bis hin zu Vollstipendien - und dass oft zwischen College- und Universitätsstudium eine berufliche Tätigkeit eingeschoben wird, nicht selten in der Absicht, das Graduiertenstudium ohne Hilfe aus dem Elternhaus zu bewältigen.

90. Die privat aufzubringenden Studiengebühren relativieren sich jedoch, wenn die unterschiedliche Länge der Studienzeiten zugrunde gelegt wird. In den angelsächsischen Ländern werden die vorgesehenen Regelstudienzeiten von jeweils vier Jahren für das Collegestudium und vier bis fünf Jahren für das Graduiertenstudium fast ausnahmslos

eingehalten. Der Studierende, der nach dem ersten Abschluss die Universität verlassen und in die Berufspraxis wechseln möchte, hat bei einem genau vierjährigen Studium durchschnittlich zwei Jahre weniger Studienzeit als sein deutscher Gegenpart. Berücksichtigt man das in diesen zwei Jahren zu verdienende Einkommen, so sind die privat anfallenden Kosten im deutschen Hochschulsystem auch sehr hoch. Auf diese Weise wird bereits ein erheblicher Teil der amerikanischen Studiengebühren ausgeglichen.

91. Die *amerikanischen Hochschulen* sind ein *Paradigma für eine durch den Wettbewerb gesteuerte akademische Ausbildung*, an dem sich die Hochschulpolitik anderer Länder orientiert. Tatsächlich sind in den USA eine Reihe von Voraussetzungen für einen Wettbewerb unter Hochschulen erfüllt, an denen es in anderen Ländern oft mangelt: Die Staatseingriffe halten sich auch im öffentlichen Bereich in engen Grenzen, so dass die Hochschulen vergleichsweise autonom sind, etwa bei der Ergänzung des Lehrkörpers und der Mittelbeschaffung. Zwischen den Bundesstaaten gibt es Konkurrenz auch im Hochschulsektor, die durch nationale Regelungen nicht nennenswert beeinträchtigt wird. Die Hochschulen können die Studierenden selbst auswählen und dabei weitgehend eigene Maßstäbe anlegen. Das Betreuungsverhältnis, das durch die Zulassung gesteuert wird, ist generell besser als in Deutschland, eine Überfüllung ist auch an staatlichen Hochschulen unbekannt. Die Studierenden müssen erhebliche Studiengebühren zahlen, was durch Stipendien und Studienkredite erleichtert wird. Der Wettbewerb unter den Hochschulen wird jedoch erheblich beeinträchtigt durch die Subventionierung öffentlicher Hochschulen. Dieser Zustand ist nicht die zwangsläufige Folge eines Systems dualer Trägerschaft, weil Subventionen unmittelbar an die Studierenden - statt an Hochschulen - gegeben werden könnten.

### 3.4.2.3 **Forschungoutput und Dienstleistungen als marktfähige Güter?**

92. Die Forschung an den deutschen Hochschulen ist zum überwiegenden Teil Grundlagenforschung, welche auf die Erzielung neuen Wissens und neuer Erkenntnisse gerichtet ist. Die angewandte Forschung ist ein Hauptaufgabengebiet von außeruniversitären Forschungseinrichtungen und von Technischen Universitäten. Die *allokationstheoretische Betrachtung der Grundlagenforschung* führt zu dem Ergebnis, dass sie alle Eigenschaften eines öffentlichen Gutes aufweist: Da niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden kann, lassen sich die Erträge nicht privat aneignen, und in der Folge besteht keine Rivalität im Konsum. Die Ergebnisse der Grundlagenforschung sind per definitionem extern bzw. sozial, was auch politisch gewünscht ist, denn die Resultate dienen dem Erkenntnisfortschritt. Die Fähigkeit zur Innovation und somit das Potential für Neuerungen in einer Gesellschaft wird gestärkt, wenn ein hoher Bildungsstand erreicht ist und umfangreiche Forschungsanstrengungen unternommen werden. Auf diese Weise erhöhen sich die Chancen, neue Wachstumsbereiche erschließen zu können. Da die Bereitstellung öffentlicher Güter aufgrund des Kriteriums der Nichtausschließbarkeit bei den Nutznießenden ein Trittbrettfahrerverhalten verursacht, ist die Bereitstellung solcher Kollektivgüter eine staatliche Aufgabe. Die privaten Anbieter haben unter Marktbedingungen Probleme, ihre Kosten über die Preise zu decken, und die preisinduzierte Nachfrage wird zudem ineffizient niedrig sein. Eine ausschließliche Bereitstellung über den Markt kommt angesichts der Bedeutung der Grundlagenforschung kaum in Betracht. Anwendungsorientierte Forschungsergebnisse hingegen sind markt-

fähig. Die anwendungsorientierte Forschung und die gesamte wissenschaftliche Ausbildung könnten privatisiert werden. Da es jedoch *wechselseitige Externalitäten zwischen Forschung und Lehre* gibt, sollten diese zentralen Aufgabenbereiche der Hochschulen nicht getrennt werden.

93. Bei der bisherigen Betrachtung blieb die *patentfähige Forschung* zunächst unberücksichtigt, welche im Wesentlichen für die anwendungsorientierte Forschung von Bedeutung ist. Der Charakter der Forschungsergebnisse als Kollektivgut könnte dadurch verändert werden, dass der Staat dem "Erfinder" ein Ausschließlichkeitsrecht für den Einsatz und die Verwendung einräumt. Das Patent sucht den technischen Fortschritt dadurch zu fördern, dass es den Einsatz neuer technischer Lehren ihrem Inhalt nach erfasst und den Einsatz bzw. die Verwertung desselben ausschließlich dem Wissenschaftler vorbehält, der sie durch Anmeldung beim Patentamt als seine Erfindung deklariert. Das Patentwesen trägt auf diesem Wege zur Veröffentlichung von Forschungsergebnissen und damit zum Wissenstransfer bei und sichert gleichzeitig das Recht des geistigen Eigentums. Hierbei handelt es sich zumeist um solches Wissen, das jeweils mit hohen Investitionen in Forschung und Entwicklung verbunden war oder sein wird. Während die von der Industrie angemeldeten Patente in der Regel Resultate von Forschungsergebnissen der letzten ein oder zwei Jahre darstellen und auf die in den nächsten ein bis fünf Jahren erwarteten Marktentwicklungen ausgerichtet sind, liegen die Ergebnisse der universitären Forschung regelmäßig weiter im Vorfeld industrieller Verwertung. Für die spezifische Patent- und Schutzrechtspolitik einer Hochschule hat dies erhebliche Auswirkungen, da ex ante nicht klar ist, ob sich jemals ein Unternehmen zur Verwertung des Patents bereithalten wird. Die deutschen Universitäten tendierten in der Vergangenheit dazu, Dienstleistungen freizugeben und freie Erfindungen gemäß § 42 Arbeitnehmererfindungsgesetz - diese Vorschrift beinhaltet das Verwertungsprivileg der Hochschullehrer - nicht in eine institutionell verantwortete Schutzrechtspolitik einzubinden. Hochschulerfindungen wurden in der überwiegenden Zahl der Fälle über die Nebentätigkeit des Hochschulpersonals oder über die Auftragsforschung wirtschaftlich verwertet. In vielen Fällen fließt bei der Zusammenarbeit mit Unternehmen substantielles, in der Hochschule über längere Zeiträume mit staatlichen Mitteln erarbeitetes Wissen an ein einziges Unternehmen. Dieses Unternehmen erwirbt per Vertrag die Nutzungsrechte, übernimmt die Erfindervergütung, setzt die Erfindung jedoch aufgrund seines spezifischen Firmeninteresses nicht um (Schubladenpatent). In amerikanischen und britischen Universitäten ist es daher üblich geworden, dass Schutzrechte aus Forschungsk Kooperationen mit der Industrie grundsätzlich durch die Hochschulen angemeldet werden, die mit dem gewerblichen Kooperationspartner auf gleichberechtigter Basis verhandeln und dem Firmenpartner lediglich das vorrangige Nutzungsrecht einräumen.

94. Im Hochschulsystem der Vereinigten Staaten ist die Produktion der Forschungsergebnisse stärker wettbewerblich organisiert als in Deutschland. Die Finanzierung der Hochschulforschung wird zum überwiegenden Teil von der Bundesregierung getragen, und das Procedere der Mittelvergabe erfolgt unter Wettbewerbsbedingungen. Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts werden einer Reihe von Bundesbehörden Mittel zur Finanzierung eines umfassenden Spektrums von Aktivitäten in der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung zugewiesen. Diese werden in der Regel im Rahmen eines wettbewerbsähnlichen Verfahrens vergeben, bei dem Hochschulen und teils auch private Forschungsinstitute oder Unternehmen Fördermittel für spezielle Pro-

jekte beantragen müssen. Die Aufteilung erfolgt zum überwiegenden Teil auf der Basis von *peer reviews*, wobei anerkannte Fachleute die vorliegenden Anträge überprüfen und darüber befinden, welche davon den größtmöglichen Erfolg versprechen. Das universitäre Forschungsumfeld der Vereinigten Staaten ist in verschiedener Hinsicht unternehmerisch ausgerichtet. Die Wissenschaftler können ihre eigenen Forschungsprojekte fast völlig autonom festlegen und betreiben. Die Begrenztheit der insgesamt vorhandenen Forschungsbudgets führt zu einem wettbewerblichen Verfahren der Mittelvergabe, und die Forschungsvorschläge müssen folglich überzeugend genug sein, um die Unterstützung der *peer reviews* im Förderungsverfahren zu erhalten. Die meisten Forschungsmittel stammen von Quellen außerhalb der Hochschulen, und die Hochschulleitung (Dekan oder Vice-Chancellor für Forschung) überprüft und genehmigt alle von Wissenschaftlern an externe Förderinstitutionen gestellten Forschungsanträge. Die hochschulinterne Prüfung will jedoch nur sicherstellen, dass die Anträge den eigenen Qualitätsstandards entsprechen, eine inhaltliche Kontrolle erfolgt nicht. Die einzelnen Fakultätsmitglieder bestimmen somit ihre Forschungsschwerpunkte selbst und versuchen, hierfür auf dem *Markt der Fördermittel* Unterstützung zu erhalten.



## 4 Leitlinien für eine wettbewerbsorientierte Hochschulreform

95. Eine *vollständige Privatisierung* des deutschen Hochschulbereichs kommt nach Auffassung der Monopolkommission *nicht in Frage*. Eine Marktlösung kann sich nur auf jene Angebote der Hochschule beziehen, die direkt und ausschließlich im Zusammenhang mit der Ausbildung stehen. Die Grundlagenforschung weist jedoch die Eigenschaften eines Kollektivgutes auf, so dass ihre Bereitstellung durch den Staat zu erfolgen hat. Da der universitären Grundlagenforschung eine wesentliche Bedeutung zukommt und sich Lehre und Forschung kaum separieren lassen, ist die Grundfinanzierung der Hochschulen durch den Staat aufrechtzuerhalten. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die Universitäten in zunehmenden Maße eigene Einnahmen erzielen (vgl. Abschnitt 4.1.2). Anreiz- und Lenkungsprobleme werden in einem nicht rein marktwirtschaftlich ausgerichteten System gleichwohl zu berücksichtigen sein. Es ist jedoch zu erwarten, dass ein Wettbewerb zwischen den Hochschulen und ein größeres Eigeninteresse der Universitäten daran, eine möglichst hohe Reputation zu erlangen, potentiell dem Machtmissbrauch entgegenwirken wird.

Wenn für die Erstausbildung im öffentlichen Hochschulsystem dem freien Markt ähnliche Bedingungen geschaffen werden, erübrigen sich staatliche Eingriffe, die in einer gelenkten Wirtschaft notwendig sind. Deshalb muss bei Wettbewerb extern weder die Nachfrage rationiert und verteilt, noch das Angebot zu Leistungen angehalten und kontrolliert werden. Diese Aufgaben werden durch die *Selbststeuerung des Marktes* gelöst, ohne dass es staatlicher Interventionen bedarf. Fehlen jedoch die Voraussetzungen für einen Wettbewerb und die von diesem ausgehenden Impulse, besteht in der Wissenschaftspolitik eine permanente Versuchung, die Ergebnisse eines Konkurrenzprozesses durch administrative Eingriffe anzustreben. Solange die Grundstruktur der deutschen Hochschulen nicht auf Wettbewerb ausgerichtet ist, sind auch wohlgemeinte staatliche Eingriffe problematisch. Denn alle Erfahrungen zeigen, dass Gesetzesvorschriften und Verwaltungsakte den Markt nicht ersetzen können und häufig zu unerwünschten Ergebnissen führen.

### 4.1 Das Verhältnis Staat - Hochschulen neu definieren

96. Die Dualität zwischen dem Staat und dem Hochschulbereich resultiert aus der historischen Entwicklung des deutschen Universitätssystems. In der traditionellen Humboldtischen Universität war die strikte Trennung der staatlichen Verwaltung und Einflussnahme im Finanzierungs- und Personalbereich von der akademischen Selbstverwaltung institutionalisiert. Nachdem die Einheitsverwaltung eingeführt wurde, ist die Hochschulverwaltung als eigenständige administrative Einheit innerhalb der Universität zu betrachten. Die duale Anbieterstruktur zwischen Staat und Hochschulen blieb weiterhin bestehen, denn der Staat übt durch Regelsetzung, Budgetierung und aufgrund seiner Funktion als Dienstherr des Hochschulpersonals weiterhin einen wesentlichen Einfluss auf den Hochschulsektor aus. Die Personalstruktur der Universitäten wird durch die Bestimmungen des HRG, der Landeshochschulgesetze und des Dienstrechts weitgehend vorgegeben. Die Hochschulen sind an die Etat- und Rechnungslegungsgesetze der öffentlichen Verwaltung gebunden. Die wesentlichen Einschränkungen im Personalbereich sind darauf zurückzuführen, dass die Hochschulen keine Pauschalbeträge für Personalkosten, sondern "Stellen" zugewiesen bekommen.

97. Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen dem Staat und den Hochschulen zeichnet sich durch eine *Ex-ante-Steuerung* des Staates aus. Hierunter sind Maßnahmen wie Haushaltsvorgaben, gesetzliche Vorschriften über die Organisationsstruktur und Genehmigungsvorbehalte hinsichtlich von Fachbereichen, Studiengängen und Berufungen zu subsumieren. Auf der einen Seite sichert eine solche Steuerung eine große Homogenität des Gesamtsystems, wenn auch nicht zwingend auf hohem Niveau. Zudem garantiert sie denjenigen, die berufen sind, ein hohes Maß an individueller Freiheit. Aufgrund der Finanzverantwortung des Staates ist schließlich eine gewisse Finanzzuweisung an die Hochschulen gesichert. Der Staat ist jedoch andererseits in zunehmendem Maße zu einer Prozesssteuerung der Hochschulen übergegangen und versucht dabei, durch eine Vielzahl von Erlassen, Verordnungen und Gesetzen in die hochschulinternen Abläufe einzugreifen, wodurch die Eigenverantwortung der Universitäten immer stärker zurückgedrängt wurde. Von vielen Seiten wird daher gefordert, das Verhältnis Staat - Hochschulen in eine solche Richtung zu verändern, dass sich die staatlichen Vorgaben künftig mehr an den Aufgaben und Leistungen der Hochschulen orientieren und den Universitäten mehr Autonomie zugebilligt wird. Sowohl die Novellierung des HRG als auch die ausführenden Landesgesetze weisen zumindest in diese Richtung (vgl. Abschnitt 2.4). Im Zuge einer Stärkung der institutionellen Autonomie von Hochschulen wird sich die Distanz zwischen dem Staat und den Universitäten vergrößern. Hierbei ist zu klären, welche Aufgaben weiterhin vom Staat wahrgenommen und welche auf die Hochschulen übertragen werden sollen. Im folgenden sind daher die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und die Budget- und Personalhoheit zu diskutieren.

#### 4.1.1 Beseitigung des Hochschulrahmengesetzes

98. Das im Jahr 1976 verabschiedete, seitdem mehrfach novellierte Hochschulrahmengesetz (HRG) enthält eine Reihe von Vorschriften, die einem Wettbewerb zwischen den Bundesländern im Wege stehen und die Freiheit der Hochschulen unnötig behindern. Die Einsicht, dass eine *Einschränkung des Hochschulrahmengesetzes* geboten sei, hat sich in den letzten Jahren auch bei Bildungspolitikern durchgesetzt. Deshalb wurden mit der letzten Novelle eine Reihe von Detailvorschriften ersatzlos gestrichen, so zur Weiterentwicklung des Studiums, zu Prüfungen, Prüfungs- und Studienordnungen sowie zum Lehrangebot. Nach der amtlichen Begründung zur Novelle müsse dies alles nicht zentral geregelt werden.

Dieser Begründung ist aus wettbewerbsspolitischer Sicht zuzustimmen. Eine Durchsicht der geltenden Vorschriften zeigt jedoch, dass der eingeschlagene Weg nicht konsequent zu Ende gegangen worden ist. Noch immer gibt es im geltenden Recht Regelungen, die einen Wettbewerb behindern oder ausschließen. Exemplarisch sei auf die bundesweite Koordination von Studien- und Prüfungsordnungen verwiesen. Wettbewerbshemmend sind überdies gesetzliche Festschreibungen schon früher geltender Verfahren, wie die Zulassung zum Studium durch die Schule und die zentrale Vergabe von Studienplätzen, die gesetzlich verankert ist.

99. Letztlich stellt sich die Frage, ob das *Hochschulrahmengesetz* nicht *gänzlich aufgehoben* werden sollte. Zwar scheint ein solches Vorhaben im Hinblick auf die für eine Verfassungsänderung notwendige Mehrheit politisch kaum realisierbar. Gleichwohl haben im Juli 1999 die Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Bayern und Hessen die Forderung erhoben, die Ziffer 1 a in Artikel 75 Absatz 1 des Grundgesetzes, die

dem Bund das Recht zur Rahmengesetzgebung im Hochschulwesen gibt, ersatzlos zu streichen. Diese Forderung ist Teil eines Gesamtkonzepts, mit dem der Wettbewerb zwischen den Ländern gefördert werden soll. Folgt man der amtlichen Begründung zur letzten Novelle des Hochschulrahmengesetzes, so sind zahlreiche Detailvorschriften bundesweit unnötige, für die Freiheit der Hochschulen hinderliche Regulierungen. Diese Begründung lässt erkennen, dass der Bundesgesetzgeber sich in einem Rahmengesetz nicht - wie vom Grundgesetz gefordert - mit dem Erlass allgemeiner Grundsätze begnügt hat. Ein Beleg dafür ist, dass in den ausführenden Ländergesetzen die Vorschriften des Rahmengesetzes oft nicht ausgefüllt werden brauchten und wörtlich übernommen worden sind.

Eine Prüfung der im entschlackten Hochschulrahmengesetz noch enthaltenen Vorschriften dürfte kaum das Ergebnis haben, dass diese bundesweit unerlässlich sind. Träfe die Behauptung zu, ein Bundesgesetz sei für die Wahrung von Freizügigkeit der Studierenden und für die Äquivalenz von Studien- und Prüfungsleistungen notwendig, wäre ferner schwer zu erklären, dass viele Staaten über ein Hochschulsystem verfügen, das ohne eine zentrale Lenkung auskommt und einen internationalen Vergleich nicht zu scheuen braucht.

Wie bereits dargelegt sind die aufgrund der angestrebten Homogenität anfallenden Kosten höher zu veranschlagen als der Nutzen, der mit einer Freizügigkeit des Hochschulwechsels einhergeht. Die Äquivalenz kann nicht als Selbstzweck betrachtet werden, denn sie dient letztlich der Transparenz. Wie die Erfahrungen im Ausland lehren, kann es den Nachfragern jedoch überlassen werden, sich eine Marktübersicht der unterschiedlichen Angebote zu verschaffen. In einem Wettbewerbsprozess werden sich überdies zweckmäßige Standards und Normen herausbilden, die auftretende Bedürfnisse befriedigen. Zugleich können *unterschiedliche* Präferenzen besser zur Geltung gebracht werden. Ein Verfassungsgesetzgeber, der die Rahmenkompetenz des Bundes bei den Hochschulen aufgäbe, würde kein Chaos auslösen, sondern vielmehr einen Beitrag zur Ausbreitung von wohltätigen Wettbewerbswirkungen leisten.

#### **4.1.2 Reformvorschläge zur Finanzautonomie der Hochschulen**

100. Die Diskussion um eine effiziente Allokation finanzieller Ressourcen und vor allem die Frage, auf welcher Ebene die Entscheidungsgewalt über die Mittelverteilung innerhalb der Hochschulen anzusiedeln ist, beschäftigt die an der Hochschulökonomie interessierten Kreise bereits seit längerer Zeit. Insbesondere der Wissenschaftsrat, die Hochschulrektorenkonferenz und die gemeinsam von Bund und Ländern geschaffenen Gremien, wie z.B. die Kultusministerkonferenz, haben sich mit dieser Fragestellung auseinandergesetzt. Im Jahre 1979 schlug der Wissenschaftsrat in seinen "Empfehlungen zur Verteilung, Verwendung und Kontrolle des Mitteleinsatzes in den Hochschulen" die gegenseitige Deckungsfähigkeit, die Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln und die Einrichtung korrespondierender Einnahme- und Ausgabebetitel vor. In seinen "10 Thesen zur Hochschulpolitik" aus dem Jahre 1993 stellte der Wissenschaftsrat 14 Jahre später fest, dass es zusätzlich erforderlich sei, den Hochschulen durch schrittweise Globalisierung der Haushalte und Deregulierung des Haushaltsvollzugs mehr Budgetsouveränität einzuräumen. Die von der Kultusministerkonferenz im April 1994 vorgelegten "Elf Thesen zur Stärkung der Finanzautonomie der Hochschulen" fordern darüber hinausge-

hend eine Änderung der Leitungsstrukturen. Auf das Problem der Lenkungsstrukturen wird weiter unten in Abschnitt 4.3 eingegangen.

Der Vorschlag einer *weitergehenden Finanzautonomie der Hochschulen* basiert letztlich auf der Auffassung, dass die für sachgemäße Entscheidungen erforderlichen Informationen eher in den Hochschulen selbst als in den Ministerien zu finden sind. Der Vorschlag einer größeren Finanzautonomie wird zumeist mit der Einführung von Globalhaushalten in Verbindung gebracht. Es gibt jedoch auch andere Maßnahmen, die den Hochschulen Entscheidungsrechte im Hinblick auf die Budgetstruktur oder -höhe einräumen würden. Die Reformvorschläge zur Finanzautonomie lassen sich zunächst danach differenzieren, ob den Universitäten hinsichtlich der Einnahmen oder der Ausgaben mehr Autonomie zugestanden wird. Sodann sind die hierunter zu fassenden Einzelmaßnahmen - wie z.B. Gebührenfinanzierung, Kennzahlensysteme und Globalhaushalte - zu untersuchen.

#### 4.1.2.1 Maßnahmen zur Erhöhung der Ausgabenautonomie

101. Die in der aktuellen Diskussion befindlichen Vorschläge zur Erhöhung der *Ausgabenautonomie* umfassen zum einen die *Lockerung haushaltsrechtlicher Regelungen* und zum anderen die Einführung von *Globalhaushalten*.

102. Die in der Vergangenheit an den Hochschulen in der Regel praktizierte kameralistische Haushaltsführung ist durch die folgenden Merkmale charakterisiert: Titelscharfe Mittelzuweisung, sachliche und zeitliche Spezialität, Aufstellung von Stellenplänen, Gliederung des Haushalts nach Sach-, Personal- und Investitionsausgaben. Dies führt zu besonderen Aktivitäten gegen Ende des Jahres, um sämtliche Mittel zu verausgaben, denn eine Rücklagenbildung ist nicht möglich. Zusätzliche Mittel werden nach dem Gießkannenprinzip verteilt, Kürzungen nach dem Rasenmäherprinzip vorgenommen. Da es keine Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag gibt, wird wirtschaftliches Handeln erschwert. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu lockern bedeutet, dass den Hochschulen formale Entscheidungsrechte über die Art der Verausgabung eingeräumt werden, die ihnen ansonsten entzogen sind.

Über die Budgethöhe und -struktur wird zunächst auf der politischen Ebene entschieden, es besteht jedoch die Möglichkeit zu nachträglichen, autonomen Verschiebungen der Mittel und damit zur Beeinflussung der Budgetzusammensetzung innerhalb bestimmter Grenzen. Durch *Deregulierungen geltender Haushaltsregeln* kann es beispielsweise ermöglicht werden, Mittel zeitlich zu übertragen und einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit zuzuführen. Wenn das Prinzip der Jährlichkeit aufgehoben wird, können Abschreibungen und Rücklagenbildung vorgenommen werden. Die zeitliche Spezialität könnte durch ein hochschulinternes Ausgleichsverfahren, das von der Wirkung her einem Kreditsystem ähnelt, faktisch durchbrochen werden. Einzelne Wissenschaftler oder Fakultäten könnten dann in der ersten Periode Kredite an andere Wissenschaftler vergeben, die diese in späteren Perioden zurückzahlen. Eigene Ausgaben lassen sich auf diese Weise zeitlich flexibel gestalten. Eine weitere Variante der zeitlichen Ausgabenflexibilisierung besteht in einer Verlängerung der Budgetierungsperiode. Die sachliche Deckungsfähigkeit kann durch die Deckungsfähigkeit in einer Hauptgruppe - also innerhalb der Sach-, Personal- und Investitionsmittel - oder darüber hinausgehend zwischen den Hauptgruppen des Haushalts ermöglicht werden. Wenn Personalmittel umgeschichtet werden, sind einige Besonderheiten zu berücksichtigen: Falls die

Stellenpläne nicht vollständig variabel sind, gibt es Grenzen im Hinblick auf die Möglichkeiten, die Haushaltsansätze für Personalausgaben zu über- oder unterschreiten. Einen wesentlichen Einflussfaktor stellen ferner die Vorschriften über die Entlohnung des Hochschulpersonals dar. Den Universitäten wird erst dann eine erhöhte Autonomie bei der Besoldung zugestanden, wenn sie die Höhe bzw. Struktur der Personalausgaben durch autonome Einführung leistungsbezogener Einkommensbestandteile variieren können. Ferner sollte es ihnen ermöglicht werden, eine flexiblere Besetzung der Stellen vornehmen zu können. Die detaillierte und zugleich fest vorgegebene Zuweisung der Stellen ist mit dem Ziel einer erhöhten Hochschulautonomie nicht vereinbar. Überdies haben die Hochschulen keine Möglichkeit, die einzelnen Personen ihren komparativen Vor- bzw. Nachteilen entsprechend einzusetzen.

103. Bei einer *haushaltsrechtlichen Steuerung über Globalhaushalte* erhalten die Universitäten staatliche Finanzzuweisungen ohne Zweckbindung. Unter der allgemein gehaltenen Vorgabe, ein bestimmtes Angebotspektrum bereitzustellen, entscheiden die Hochschulen selbständig über die Verausgabung der entsprechenden Mittel. Im Unterschied zur Lockerung haushaltsrechtlicher Regelungen ist die konkrete Verwendung der Mittel nicht ex ante vorgegeben. Mit den Globalhaushalten ist die Erwartung verbunden, die oben dargelegten Probleme der kameralistischen Budgetierung zu bewältigen und in den Hochschulen eine effiziente Prioritätensetzung zu ermöglichen. Einsparungen sollen dadurch honoriert werden, dass eingesparte Mittel bei den Hochschulen verbleiben. Auch die Einnahmen stehen den Universitäten zur freien Verfügung, und der größere finanzielle Spielraum ermöglicht ihnen einen stärkeren Wettbewerb als es bislang der Fall war. Durch die Verbesserung der Entscheidungsstrukturen und -wege werde es den Universitäten ferner ermöglicht, rascher auf Veränderungen in ihrem Umfeld zu reagieren und sich flexibel anzupassen.

104. Sowohl die Lockerung haushaltsrechtlicher Regelungen als auch die Einführung von Globalhaushalten führen dazu, dass sich zugleich die Einnahmenautonomie erhöht, wenn auch nur in begrenztem Umfang. Bei der traditionellen Budgetierung ist der tatsächliche Haushalt gegenüber dem haushaltsmäßig veranschlagten Budget um die nicht eingesetzten Mittel zu reduzieren, denn die nicht benötigten Mittel fließen an das Land zurück. Hierbei handelt es sich zum überwiegenden Teil um Mittel aus unbesetzten Stellen. Im Wege der Übertragbarkeit wird es möglich, Mittel aus vakanten Stellen für andere Zwecke einzusetzen, und in der Folge erhöht sich das verfügbare Budget. Auf den ersten Blick bewirken die Globalhaushalte einen ähnlichen Autonomiegrad wie er bei der umfassenden sachlichen Deckungsfähigkeit erreicht wird. Bei der Lockerung des Haushaltsrechts werden Budgethöhe und -struktur jedoch im Budgetierungsprozess zunächst politisch determiniert. Beim Globalhaushalt hingegen wird die *Budgetstruktur* nicht länger auf der politischen Ebene festgelegt.

105. Die Einführung von Globalhaushalten hat einerseits erhebliche Auswirkungen auf die Aufsichtsstrukturen, d.h. auf das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen, andererseits sind auch die hochschulinternen Strukturen betroffen. In diesem Zusammenhang wird zumeist die Forderung erhoben, eine *Neugestaltung der Zusammensetzung und Arbeitsweise der Leitungs- und Entscheidungsstrukturen* in den Hochschulen zu erwirken. Über die bislang staatlicherseits vorgegebene Aufteilung des Haushaltsplans, welche die Mittelverwendung detailliert vorschreibt, ist nunmehr in der Hochschule zu befinden.

106. Die Monopolkommission spricht sich nicht generell gegen die Einführung von Globalhaushalten aus, sie weist aber auf die *Problembereiche* hin, die sich mit der Umsetzung bislang ergeben haben. Seit Beginn der neunziger Jahre werden unterschiedliche Arten von Globalhaushalten in einzelnen Bundesländern bzw. Universitäten auf Modellbasis erprobt. Dabei erfolgt jedoch keine konsequente Umsetzung des Konzepts. Die folgenden Aspekte geben Anlass zu Kritik:

- Globalhaushalte werden fast ausschließlich zur Mittelkürzung eingesetzt. Die Verantwortung, Einsparpotentiale aufzuzeigen und umzusetzen, wird von den Ministerien auf die Hochschulleitungen übertragen. Da die eingesparten Mittel nicht in den Hochschulen verbleiben, sind die Anreizwirkungen gering.
- Die derzeitige Organisationsstruktur der Universitäten ist nicht geeignet, die zahlreichen und komplexen Verteilungsentscheidungen effizient zu treffen. Die auftretenden Verteilungskonflikte innerhalb der Universität tragen nicht dazu bei, die Leistungsfähigkeit zu erhöhen.
- Globalhaushalte erfordern zugleich die Fähigkeit der Hochschulen, dezentrale Entscheidungen umzusetzen. Die hierzu notwendige Handlungsautonomie wird den Universitäten jedoch vorenthalten. Zu den Einschränkungen gehören das öffentliche Personal- und Dienstrecht und das kameralistische Haushaltsrecht, welches die Einführung von betriebswirtschaftlichen Kostenrechnungs- und Controllingssystemen behindert.
- Die Personalbudgets bleiben weitgehend ausgeklammert.

#### 4.1.2.2 Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmenautonomie

107. Im Zusammenhang mit den in der Diskussion befindlichen Reformvorschlägen zur *Erhöhung der Einnahmenautonomie bei der Zuweisung staatlicher Mittel* kommen die *Einführung von Kennzahlensystemen* und die Ausgabe von Bildungsgutscheinen in Betracht. Beide Konzepte vermögen nach Ansicht der Monopolkommission nicht zu überzeugen.

108. Im Falle der *formelgebundenen Finanzierung* ist das Volumen staatlicher Budgets von bestimmten Indikatoren - den Kennzahlen - abhängig, d.h. die staatlichen Finanzmittel werden auf der Basis objektiver Kriterien ermittelt. Die Auswahl, Gewichtung und Gestaltung dieser Kriterien wird staatlicherseits vorgegeben. Über die Beeinflussung der Indikatorwerte kann die einzelne Hochschule das gesamte Budgetvolumen steuern. Die Kennzahlen üben somit einen Einfluss auf das Anreizsystem aus, denn sie honorieren die Realisierung bestimmter Indikatorwerte und induzieren auf diesem Wege Verhaltensanpassungen im Sinne einer Erhöhung der belohnten Aktivität. Für die Art der Anreize sind die Ausgestaltung des Kennzahlensystems und vor allem die Selektion und Gewichtung der Indikatoren von Bedeutung. Die Finanzausweisungen können sich sowohl an den eingesetzten Inputs (bzw. Kosten) als auch an realisierten Outputs ausrichten. Gegenwärtig bestimmt sich der Personal-, Sachmittel- und Investitionsbedarf anhand von inputorientierten Kennzahlen (wie z.B. das Verhältnis Hochschulpersonal zur Anzahl der Studierenden oder der Flächenbedarf pro Studierenden).

109. Bei den *leistungsbezogenen* Kennzahlensystemen, welche Output- und somit leistungsbezogene Indikatorwerte zugrunde legen, werden die Finanzbudgets anhand der Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen der Hochschulen berechnet. Die wesentliche Voraussetzung für ein leistungsbezogenes Kennzahlensystem ist es jedoch, die Leistung der jeweiligen Hochschule bzw. des einzelnen Fachbereichs messen zu können. Die Produktion und Vermittlung von Wissen stellt jedoch keinen physischen Output dar, der mengenmäßig und qualitativ zu erfassen ist. Da einzelne Indikatoren keinesfalls geeignet sind, diesen Ansprüchen zu genügen, werden Kombinationen verschiedener Indikatoren vorgeschlagen, welche zur Messung der Lehr- bzw. Forschungstätigkeit geeignet sein sollen (vgl. *Tabelle 9*).

Die Indikatoren erfassen jedoch größtenteils lediglich *quantitative Werte*. Auch der Vergleich von Wissen und Fähigkeiten vor und nach einer Lehrveranstaltung ist in seiner Aussagekraft bezüglich der Qualität der Veranstaltung begrenzt - von der praktischen Durchführbarkeit und dem damit verbundenen Aufwand bei überfüllten Grundstudiumsveranstaltungen einmal ganz abgesehen. Ob die Wissenszunahme auf die ausgezeichneten Fähigkeiten des Vortragenden oder aber auf studentische Inputs zurückzuführen ist, kann auf diese Weise nicht festgestellt werden.

Die Leistung der Hochschule in der Lehre wird vereinfachend mit dem *Lernergebnis des Studierenden* gleichgesetzt. Das Lernergebnis kann als Erhöhung des Wissensstandes von Studierenden - welches eine entsprechende Wirkung auf die Grenzproduktivität der Arbeit ausübt - interpretiert werden und umfasst mithin die Aneignung von Fähigkeiten und des Instrumentariums zur Lösung fachspezifischer Probleme. Die von der Hochschule bereitgestellten Dienstleistungen in der Lehre - wie z.B. Vorlesungen, Übungen und Sprechstunden - stellen *Zwischenprodukte* dar, die zur Erstellung des angestrebten Lernresultats eingesetzt werden; in welchem Ausmaß sie hierzu beitragen, ist jedoch in der Praxis kaum messbar. Denn die Studierenden erbringen private Eigenleistungen, die ebenfalls zum Lernergebnis beitragen, jedoch ohne direkte Beteiligung der Hochschulanbieter erfolgen und somit nicht zu beobachten sind. Die Studierenden können sich ferner ein verlässliches Urteil über die didaktische Qualität, aber kaum über die inhaltliche Qualität der Lehre bilden. Diese erschließt sich erst durch spätere Erfahrungen bei der Anwendung der gelernten Inhalte. Das Problem der Qualitätsmessung bleibt auch beim Indikator Studierendenzahl ungelöst. Da die Hochschulakteure den Zusammenhang zwischen der Studierendenzahl und der Lehrtätigkeit beeinflussen können, bedeutet eine Zunahme der Studierenden nicht unbedingt eine Erhöhung der Lehrqualität. Das Effizienzziel wird verfehlt, wenn die Anforderungen an die Studierenden herabgesetzt werden, um die Anzahl zu erhöhen. Die für die Forschung benannten Indikatorwerte, wie Publikations- und Zitationsauswertungen, berücksichtigen die Qualität ebenfalls nur in unzureichendem Maße. Sie sind überdies manipulierbar, z.B. durch unnötige, mehrfache Publikationen desselben Forschungsergebnisses, Selbstzitation und durch Zitierkartelle.

110. Ein solches Kennziffernsystem weist ferner *Parallelen zu den geltenden Kapazitätsverordnungen* auf. Für das bereitzustellende Lehr- und Forschungsangebot werden Richtwerte gebildet, welche die Berechtigung auf Mittelzuweisung beinhalten. Diese Indikatoren zur Messung des Lehr- bzw. Forschungsoutputs sollen einerseits Transparenz schaffen, andererseits ein Element der "Gerechtigkeit" in die Allokationsentscheidung einfließen lassen. Sie haben jedoch eine rein beschreibende Funktion, bilden nur

Tabelle 9:

Beispiele für Outputindikatoren bzw. outputbezogene Kennzahlen zur Bemessung staatlicher Zuweisungen an Hochschulen

Indikatoren zur Messung des E-Outputs <sup>1</sup>	Indikatoren zur Messung des R-Outputs <sup>2</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zahl der Studierenden bzw. Studienanfänger</li> <li>– Zahl der Bewerbungen</li> <li>– Zahl der aktiven Studierenden</li> <li>– Zahl der Studierenden innerhalb der Regelstudienzeit</li> <li>– Zahl der Absolventen bzw. Abbrecher</li> <li>– Zahl der Prüfungen</li> <li>– Abschlußnoten</li> <li>– Differenz zwischen Schulabschluß- und Abschlußnoten</li> <li>– Beschäftigungsquoten der Absolventen (in bestimmtem zeitlichen Abstand nach Abschluß)</li> <li>– durchschnittliche Wartezeit zwischen Studienabschluß und erster Beschäftigung</li> <li>– Durchschnittseinkommen der Absolventen nach dem Studium (evtl. im Vergleich zu Durchschnittseinkommen ohne Studium)</li> <li>– mittlere Studiendauer</li> <li>– Ergebnisse von Wissens- und Fähigkeitstests für Studierende (evtl. Vergleich vor und nach einer Lehrveranstaltung)</li> <li>– Evaluation durch Studierende, Ehemalige oder Arbeitgeber</li> <li>– Zahl der gemäß Lehrdeputat und Personal angebotenen Lehrstunden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bibliometrische Publikations- und Zitationsmaße (z.B. Zahl der Veröffentlichungen pro Professur bzw. pro Fakultät, evtl. mit Gewichtungen je nach Publikationsquelle, Zitierhäufigkeiten)</li> <li>– Zahl der Forschungsprojekte</li> <li>– Zahl der Patente</li> <li>– Promotions- und Habilitationsszahlen</li> <li>– Stipendienzahlen</li> <li>– Mitgliedschaften in wissenschaftlichen Gremien</li> <li>– Zahl der von Wissenschaftlern erhaltenen Rufe an andere Hochschulen</li> <li>– wissenschaftliche Preise und Auszeichnungen</li> <li>– Zahl der Gastforscher</li> <li>– Höhe der eingeworbenen Drittmittel für R bzw. Anteil der Drittmittel an den R-Mitteln</li> <li>– Evaluation durch andere Wissenschaftler des jeweiligen Fachgebiets (peer review)</li> </ul>

<sup>1</sup> E-Output kennzeichnet die Lehrtätigkeit.

<sup>2</sup> R-Output stellt die Forschungsergebnisse dar.



einen Ausschnitt eines bestimmten Sachverhalts ab, und zwar in einer quantifizierenden Weise. So vermag beispielsweise die Anzahl der Professoren keine Informationen darüber zu vermitteln, wie ihre fachliche Ausrichtung einzuschätzen ist, in welchem Ausmaß sie sich in Lehre und Forschung engagieren und welche Qualität ihre Resultate aufweisen. Kennziffern eignen sich somit zur Beschreibung eines individuellen Objekts und zur vergleichenden Beschreibung verschiedener Objekte. Sie stellen deren Unterschiede im Hinblick auf die durch sie erfassten Merkmale heraus, suggerieren gleichzeitig aber Homogenität in Bezug auf andere Merkmale. Bei Verteilungsentscheidungen kann es auf diese Weise zu Fehlbeurteilungen kommen. Ferner werden Kennzahlen zur Beurteilung oder Bewertung eines Sachverhalts benutzt, wobei sie die Sachkenntnis jedoch nicht ersetzen können, eine solche vielmehr voraussetzen. Denn nur wenn der Sachverhalt bekannt ist, kann die rein quantitative Kennzeichnung in ihrer begrenzten Beurteilungskraft gewürdigt werden. Schließlich bleibt einzuwenden, dass diese Indikatoren zumeist vergangenheits- bzw. gegenwartsbezogen sind. Sie beinhalten jedoch nicht zwingend eine Prognoseaussage, die der Allokation in der Regel zugrunde liegen sollte.

Nach Auffassung der Monopolkommission ähnelt dieses System einem planwirtschaftlichen Ansatz, führt im Ergebnis zu mehr Bürokratie, induziert weitere administrative Eingriffe und eine sich selbst verstärkende Planungsdynamik. Wie die bisherigen Erfahrungen in den Bundesländern zeigen, werden zum überwiegenden Teil quantitative und geschlechtsspezifische Kriterien zugrunde gelegt. Die Bemühungen der Hochschulen sind folglich darauf gerichtet, eine möglichst hohe Anzahl von Studierenden, Frauen, Absolventen, Dokortiteln, Drittmitteln etc. zu gewinnen. Ein System, das auf einer solchen *Tonnenideologie* basiert, ist kaum geeignet, die Leistungsfähigkeit des deutschen Hochschulsystems zu stärken.

111. Das System der *Bildungsgutscheine* ist primär für eine Finanzierung der Lehrtätigkeit konzipiert, nicht aber für die Gesamtfinanzierung der Universität. Bildungsgutscheine sind vom Staat an Bildungsnachfrager kostenlos verteilte Wertpapiere, die bei einem Bildungsanbieter der Wahl abgegeben werden - auch nur dort Gültigkeit haben - und zur Inanspruchnahme des Angebots berechtigen. Die Universität löst die erhaltenen Gutscheine gegen bestimmte Geldbeträge beim Staat ein, so dass sich das jeweilige Hochschulbudget nach der Anzahl der Studierenden und dem Wert der Gutscheine bemisst. Der Wert wird politisch determiniert. An der rein staatlichen Finanzierung der Hochschulen würde sich bei einer Ausgabe von Bildungsgutscheinen für Studierende nichts ändern. Die öffentlichen Mittel gingen den Hochschulen nicht wie bisher durch staatliche Zuweisungen unmittelbar zu, sondern mittelbar über die von den Studierenden erhaltenen Bildungsgutscheine. Die Verteilung der den einzelnen Hochschulen zufließenden öffentlichen Mittel wird nicht mehr durch Entscheidungen staatlicher Stellen, sondern durch Wahlakte der Studierenden vorgenommen. Bisherige Verteilungskämpfe zwischen den Hochschulen eines Landes, aber auch innerhalb der Hochschulen zwischen den Fächern könnten sich dadurch entschärfen. Der Wettbewerb der Hochschulen um Studierende würde verstärkt und das Ausbildungsangebot verbessert. Bei einer entsprechenden Ausgestaltung sind die allokativen Wirkungen von Bildungsgutscheinen denen von Studiengebühren ähnlich. Mehrere Gründe sprechen jedoch *dagegen*, dass *Bildungsgutscheine eine Alternative zu Studiengebühren* sein können.

Ein gravierender Einwand gegen Bildungsgutscheine ist - erstens -, dass sich mit ihrer Einführung an der ausschließlichen Finanzierung der Hochschulen über Steuern nichts

ändern würde. Zugleich bleiben die Probleme einer Einkommensumverteilung mit einer Begünstigung der Bezieher hoher Einkommen und einer Überfüllung der Hochschulen bestehen. Von Bildungsgutscheinen gehen anders als von Studiengebühren keine distributiven Wirkungen aus. Sie schaffen - zweitens - vielmehr neue Verteilungsprobleme. Wenn Bildungsgutscheine mit einem hohen Geldwert nur an Studierende ausgegeben werden, wird zwangsläufig die Frage auftauchen, warum Altersgenossen, die nicht studieren, für ihre Ausbildung keine Gutscheine erhalten. Die gesamte heranwachsende Bevölkerung bis zum Lebensalter der Studierenden bei Studienabschluss mit Gutscheinen zu versorgen, dürfte aus wirtschaftlichen Gründen ausscheiden. Es ist deswegen kein Zufall, dass Modellversuche mit Bildungsgutscheinen in den USA und der Schweiz nur an Schulen stattfanden, zu deren Besuch eine allgemeine Pflicht besteht.

112. Eine zweite, zielführendere Gruppe von Vorschlägen zur Erhöhung der Einnahmenautonomie ist auf die *Erzielung eigener Einnahmen* durch die Universitäten ausgerichtet. Die Möglichkeit der Universitäten, eigene Einnahmen zu erhalten, ist mit der Einführung von marktlichen Allokationsmechanismen verbunden. Neben oder anstelle der staatlichen Zuweisungen - wobei die eigenen Einnahmen aufgrund der Höhe der benötigten Finanzbudgets realistischerweise nicht als ausschließliche Einnahmenquelle in Frage kommen - können die Universitäten eigene Einnahmen in Form von *Drittmitteln* oder *Studiengebühren* erzielen.

113. *Drittmittel* stellen finanzielle Mittel zur Förderung der Lehr- und Forschungstätigkeit dar, die zusätzlich zum regulären Hochschulhaushalt von privaten oder öffentlichen Organisationen bzw. von Individuen zur Verfügung gestellt werden. Das Budgetvolumen der Hochschulen lässt sich mit Hilfe dieser Mittel autonom variieren. Die Vergabe der Drittmittel erfolgt zum überwiegenden Teil zweckgebunden, d.h. sie ist an die Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen in Lehre oder Forschung gebunden. Zu den Drittmitteln zählen auch Spenden, die nicht von einem bestimmten Zweck abhängen. Der Unterschied zum Kennzahlensystem ist darin zu sehen, dass die Geldgeber diskretionäre Entscheidungen treffen, und dass private Geldgeber zugelassen sind. Die mit Drittmittelsystemen verbundene Finanzautonomie kann von Seiten des Staates eingeschränkt werden, indem die Zulässigkeit von Drittmitteln auf bestimmte Förderzwecke begrenzt wird. Weiterhin können die staatlichen oder privaten Drittmittelgeber auf bestimmte Unternehmen, Stiftungen etc. festgelegt werden, oder es wird eine generelle staatliche Genehmigungspflicht für die Einwerbung von Drittmitteln vorgegeben. Die Drittmittel können entweder in den Hochschulhaushalt eingestellt oder den Hochschulen zur freien Verfügung übertragen werden.

114. Bei einer Finanzierung über *Studiengebühren* werden Erlöse erzielt, indem die einzelne Hochschule ihre Leistungen an öffentliche oder private Nachfrager verkauft. Im Unterschied zu den übrigen Formen der Einnahmenautonomie - und auch zu den Drittmitteln - existiert somit eine direkte Beziehung zwischen der Leistung durch den Nachfrager und der Gegenleistung, welche in Form der angebotenen Hochschulgüter erbracht wird.

*Für die Wiedereinführung von Studiengebühren* sprechen nach Auffassung der Monopolkommission vor allem *wirtschaftliche und verteilungspolitische Gründe*. Die Erstausbildung an einer Hochschule ist aus wirtschaftlicher Sicht ein marktfähiges Gut. Wenn Studierende nicht nur die Kosten eines wegen des Studiums entgangenen Einkommens, sondern auch direkte Ausbildungskosten zu tragen haben, werden unvermeidlich

und stärker als bisher wirtschaftliche Überlegungen in ihre Entscheidungen eingehen, etwa bei folgenden Fragen: Soll ein Studium überhaupt aufgenommen werden, welcher Studiengang entspricht am besten der individuellen Begabung und den Chancen am Arbeitsmarkt, wie kann das Studium effizient gestaltet und kurz gehalten werden? Solche Fragen stellen sich um so dringlicher, je höher Studiengebühren sind. Die Hochschulen andererseits sind bei Wettbewerb gezwungen, die Entscheidungen der studentischen Nachfrager zu berücksichtigen, weil ihre Einkünfte davon abhängen. Die Ausbildung von Studierenden ist keine eher lästige Dienstaufgabe der Hochschulen, sondern eine Grundlage ihrer wirtschaftlichen Existenz, dies um so stärker, je höher der Anteil der Studiengebühren an den Einnahmen ist. Hochschulgebühren, die sich dem Markt anpassen, bringen generell Angebot und Nachfrage zum Ausgleich und würden deshalb den hierzulande bestehenden Nachfrageüberschuss vermindern. Eine Reihe von administrativen Regelungen, wie die Zuteilung von Studienplätzen durch eine Behörde oder Vorschriften für die Ermittlung von Kapazitäten, würde sich durch die Einführung von Studiengebühren erübrigen und die Hochschulen bei der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben entlasten. Für Studiengebühren sprechen auch verteilungspolitische Gründe. Da eine Erstausbildung eine Investition in Humankapital darstellt, fließen aus erfolgreichen Investitionen künftig Erträge. Die Kosten der Investition trägt bei Gebührenfreiheit der Steuerzahler, während die Erträge dem studentischen Investor zugute kommen. Die Folge dieser Finanzierungsart ist eine Einkommensumverteilung zugunsten der akademisch Ausgebildeten, die sich weder durch externe Effekte begründen lässt noch durch höhere Steuern von Akademikern beseitigt wird. Eine Gebührenfreiheit für Studierende steht deshalb im Widerspruch zur verbreiteten Vorstellung einer gesellschaftlich "gerechten" Einkommensverteilung.

Mit der Erhebung der Studiengebühren sollen die Lasten des Studiums anders als bisher verteilt werden, nämlich vom Steuerzahler auf die Studierenden. Zugleich geht es darum, das Angebot für die Studierenden zu verbessern. Im Wettbewerb um gebührend zahlende Studierende werden die Universitäten ihre Leistungen erweitern. Ein solcher Effekt ist insofern erwünscht als die gegenwärtige Unterfinanzierung zu einem Leistungsabbau geführt hat. Der interuniversitäre Wettbewerb wird ferner zu einer höheren Qualität des Angebots führen, so dass ein erhöhter Ressourceneinsatz gerechtfertigt ist. Wenn für die Beibehaltung der staatlichen Grundfinanzierung in Verbindung mit einer Erhebung von Studiengebühren plädiert wird, geht es indes nicht darum, dem Staat neue Einnahmequellen zu erschließen. Die Lasten sollen letztlich in stärkerem Maße als bisher verursachungsgerecht zugewiesen und das Angebot für die Nachfrager verbessert werden. Das optimale Austarieren dieser beiden Effekte kann nicht ex ante vorgegeben werden, sondern wird sich im Laufe der Zeit aufgrund von Erfahrungen herausbilden.

115. Die Bildungsnachfrage wäre allerdings suboptimal, wenn durch Studiengebühren auch Begabte vom Studium abgehalten würden. Es besteht deshalb ein allgemeines Interesse daran, Begabten ein Studium wirtschaftlich zu erleichtern. Deshalb wird empfohlen, die *Wiedereinführung von Studiengebühren mit einem Ausbau der Begabtenförderung zu koppeln*. Die Förderung von begabten Studierenden ist in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern unterentwickelt. Von den zehn überregionalen Stiftungen werden 13 200 Studierende und Graduierte gefördert (1997), das sind 0,7% der Immatrikulierten. Die Mittel von etwa 140 Mio. DM stammen ganz überwiegend oder - wie bei den parteinahen Stiftungen - völlig aus öffentlichen Haushalten. Nach Lage der Dinge

kann ein Ausbau der Begabtenförderung derzeit nur über eine Verstärkung der öffentlichen Zuweisungen erreicht werden. Eine zusätzliche Belastung öffentlicher Haushalte ließe sich dabei vermeiden, wenn auf die Mittel für das BAföG zurückgegriffen würde. Der finanzielle Aufwand für Studierende aufgrund dieses Gesetzes beläuft sich auf mehr als das Zehnfache (1997 1,8 Mrd. DM) der Mittel, die Stiftungen zur Begabtenförderung aus öffentlichen Haushalten bekommen. Durch eine Umschichtung ließe sich die Begabtenförderung ganz erheblich ausweiten, wobei in Kauf zu nehmen wäre, dass mit einer höheren Aufnahmequote von Bewerbern das durchschnittliche Förderungs-niveau sinkt. Die Förderung nach dem BAföG sollte entweder gänzlich aufgegeben oder - wie zwischenzeitlich geschehen - allenfalls auf eine Darlehensgewährung beschränkt werden. Dass die Förderung von Begabten so gut wie vollständig aus öffentlichen Haushalten finanziert wird, erscheint unbefriedigend. Anzustreben wäre ein höherer Anteil privater Spenden, wie es in vielen Ländern - nicht nur in den USA - selbstverständlich ist.

116. Durch die Einführung von Studiengebühren werden die Kosten der Ausbildung weiter erhöht, so dass ein Rückgang der Nachfrage zu erwarten ist, vor allem dann, wenn die Gebühren merklich angehoben werden. Soweit ein Nachfragerückgang auf einem Kosten-Nutzen-Kalkül beruht, liegt er in der Logik eines marktwirtschaftlichen Prozesses, dessen Ergebnis als Ausfluss individueller Entscheidungen hinzunehmen ist. Unterstellt wird dabei, dass andere Entscheidungen möglich gewesen wären. Daran kann es jedoch fehlen, weil es keine Finanzierungsmöglichkeiten für eine Alternative gibt. Eine Finanzierung der Ausbildung erfolgt entweder aus Eigenkapital, das dem Studierenden zur Verfügung steht, aus Fremdkapital, einem zurückzuzahlenden Darlehen, oder aus einem Stipendium, einem Geschenk. Wenn kein oder kein ausreichendes Eigenkapital vorhanden ist, muss ein Studierender für die Finanzierung der Ausbildung ein Darlehen aufnehmen, sofern er kein Stipendium erhält. Dabei würde sich der Bildungspolitik keine Aufgabe stellen, wenn es einen funktionierenden Kapitalmarkt für Ausbildungsdarlehen gäbe. Tatsächlich hat sich - auch in anderen Ländern - ein solcher Markt nicht entwickelt. Wo solche Märkte existieren, sind sie durch staatliche Unterstützung, gelegentlich auch durch die Hilfe von Stiftungen entstanden. Wesentliche Gründe dafür, dass sich Kapitalmärkte für Humankapitalinvestitionen nicht herausbilden, dürften sein: die im Vergleich zu anderen Darlehensnehmern geringe Bonität studentischer Investoren und deren hohe, auch internationale Mobilität in räumlicher und sozialer Hinsicht, die eine Durchsetzung von Rückzahlungen für private Darlehensgeber relativ aufwendig und riskant macht. Deshalb stellt sich die Frage, wie das Studium von unermögenden Begabten, die mangels eines Stipendiums auf eine Fremdfinanzierung angewiesen sind, finanziert werden kann. Eine erste Antwort ist, dass der *Staat selbst Darlehen vergibt*, eine zweite, dass er eine *private Darlehensvergabe* in geeigneter Weise *fördert*.

117. Ob die staatliche oder private Darlehensvergabe das für die Bereitstellung von Studienkrediten optimale Verfahren darstellt, lässt sich im Vorhinein kaum prognostizieren. In diesem Zusammenhang kann auf die entsprechenden Erfahrungen im Ausland verwiesen werden, aus denen bereits eine Vielfalt unterschiedlicher Modelle entstanden ist. Anstelle einer Vorgabe von Einheitsmodellen sollte vielmehr ein gewisser Spielraum zum Experimentieren eingeräumt werden.

### 4.1.3 Vorschläge zur Änderung des Dienst-, Tarif- und Besoldungsrechts

118. Ein dritter Berührungspunkt zwischen dem Staat und den Universitäten stellt die *Personalhoheit* dar. Die an der Hochschule beschäftigten Professoren sind bislang Beamte des jeweiligen Bundeslandes. Die Hochschulrektorenkonferenz hat vorgeschlagen, den Hochschulen Dienstherreneigenschaft sowie Tarifhoheit zu übertragen. Dann könnten sie stärker als bisher Gehaltsstrukturen und Leistungsvergütungen selbständig gestalten und so in einen Wettbewerb um das beste Personal treten. Nach den Plänen der neuen Bundesregierung soll das Dienst- und Besoldungsrecht für Hochschullehrer geändert werden, um mehr Anreize für Leistung und Innovation zu schaffen. Zunächst soll die Neuregelung nach dem Vorschlag der Hochschulrektorenkonferenz allerdings wie bisher bundeseinheitlich gelten, so dass den Ländern auf diesem Gebiet keine Möglichkeit für einen Wettbewerb verbliebe. Inhaltlich bestimmt sie, dass das Gehalt der Hochschullehrer aus zwei Teilen besteht, einem Festbetrag und einer leistungsbezogenen Zulage. Das ist schon bisher der Fall, allerdings mit zwei wichtigen Abweichungen vom Vorschlag der Hochschulrektoren: Erstens wird der Festbetrag wie in der Beamtenbesoldung allgemein üblich mit dem Dienstalter erhöht (Alterszulage), zweitens gibt es seit der Abschaffung des Kolleggeldes keine leistungsbezogene Zulage für die Lehre. Neu an dem Vorschlag der Hochschulrektoren sind folgende Elemente: Die Alterszulage soll entfallen, das Land die dadurch ersparten Beträge den Hochschulen zuweisen. Aus diesen Mitteln könnte die Hochschulleitung befristete Zulagen an die Hochschullehrer gewähren. Zulagen werden für besondere Leistungen (in Forschung und Lehre), Belastungen (etwa die Zahl der Prüfungen) und Funktionen (vor allem Rektorat, Dekanat und Mitarbeit in Gremien) gewährt. Als Festbetrag - Basisgrundgehalt genannt - ist bei Universitätsprofessoren die Besoldungsgruppe C 3, bei Fachhochschulprofessoren C 2 vorgesehen. Seine Aufbesserung soll - wie bisher nur bei Universitätsprofessoren der Besoldungsgruppe C 4 - generell durch Berufungsvereinbarungen möglich sein. Diese Vorschläge bilden - ebenso wie die aktuellen Reformkonzepte - nur ansatzweise einen Schritt in Richtung eines wettbewerblicheren Systems.

119. Die von der Bundesministerin für Bildung und Forschung eingesetzte Expertenkommission "Reform des Hochschuldienstrechts" hat ihre Empfehlungen im April 2000 vorgelegt. Die Vorschläge der Expertenkommission wurden unter den Prämissen formuliert, dass sie noch in dieser Legislaturperiode umzusetzen sind und kostenneutral realisiert werden können. Die Reformvorschläge sind darauf ausgerichtet, das *System stärker an Wettbewerbs- und Leistungskriterien auszurichten* und die *Mobilität* zwischen Hochschulen, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft zu *erhöhen*. Die Nachwuchswissenschaftler sollen früher als bisher unabhängig lehren und forschen können. Darüber hinaus wird angestrebt, die Vergütungsstrukturen national wie international konkurrenz- und leistungsfähig auszugestalten. Zugleich sollen Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Universitäten erhöht werden. Mit der Einführung von Globalhaushalten wird ihnen bereits ein größerer Entscheidungsspielraum im Hinblick auf die Allokation finanzieller Mittel zugestanden. Um diesem neuen Modus der Zuteilung staatlicher Gelder gerecht zu werden, müssen die Hochschulen zusätzlich in die Lage versetzt werden, besondere Leistungen in den Universitäten - insbesondere die von den Wissenschaftlern erbrachten Leistungen - auch finanziell honorieren zu können. Folglich ist eine größere Flexibilität erforderlich.

120. Der Qualifikationsweg der Universitätsprofessur wird um eine *befristete Juniorprofessur* ergänzt, welche die Regelvoraussetzung für eine Lebenszeitprofessur an einer Hochschule darstellt. Die Promotion als Vorbereitung auf die Juniorprofessur soll grundsätzlich nach drei Jahren abgeschlossen sein. Wird vor der Juniorprofessur eine Postdoc-Phase durchlaufen, so dürfen Promotions- und Postdoc-Phase zusammen nicht mehr als sechs Jahre betragen. Mit der Juniorprofessur ist das Recht zur selbständigen Forschung und Lehre verbunden; es ist eine zeitlich gestaffelte Lehrverpflichtung (von zwei bis sechs Semesterwochenstunden) vorgesehen. Die Juniorprofessur ist nicht einem Lehrstuhl, sondern größeren Organisationseinheiten (Institut, Fachbereich, Fakultät) zugeordnet. Die bisherigen Personalkategorien wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiter und Assistenten, Oberassistenten, Oberingenieure und Hochschuldozenten entfallen mit Ausnahme der wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiter. Den Juniorprofessoren wird ein eigenes Budget zugewiesen und eine drittmittelfähige Grundausstattung gewährt.

Voraussetzung für die Bewerbung auf eine Juniorprofessur ist eine zügig abgeschlossene und qualifizierte Promotion. Die Besetzung erfolgt auf der Grundlage einer öffentlichen Ausschreibung in einem Auswahlverfahren unter Einbeziehung externer Gutachten; die Verantwortung liegt bei den jeweiligen Fachbereichen. Die Juniorprofessur ist auf zwei mal drei Jahre befristet. Nach den ersten drei Jahren wird eine Zwischenevaluation durchgeführt. Positive Bewertungen führen zu einer Verlängerung auf insgesamt sechs Jahre, im Falle negativer Ergebnisse scheiden die Juniorprofessoren nach einem Auslaufjahr aus. Die Bezahlung orientiert sich an der Besoldungsstufe C2, darüber hinausgehende variable Gehaltsbestandteile können unterschiedlichen Marktgegebenheiten Rechnung tragen. Im Anschluss an eine Juniorprofessur soll die Berufung auf eine Professur auf Lebenszeit erfolgen; die Wissenschaftler sind zu diesem Zeitpunkt zwischen 33 und 38 Jahre alt. Mit der Einführung der Juniorprofessur kann das Habilitationsverfahren entfallen. Die Verteilung der Juniorprofessuren auf die einzelnen Hochschulen sollte sich grundsätzlich an der Zahl der Lebenszeitprofessuren in den einzelnen Universitäten orientieren. Um die genaue Zuordnung der an der einzelnen Hochschule vorhandenen Stellen für Juniorprofessuren findet zwischen den Fachbereichen ein hochschulinterner Qualitätswettbewerb statt.

121. In Bezug auf die *Hochschullehrer an Fachhochschulen* spricht sich die Expertenkommission dafür aus, den bewährten berufspraktischen Qualifikationsweg beizubehalten und die Aufgabenstellung um einen stärkeren Forschungsbezug zu erweitern. Die in einigen Ländern bereits praktizierten und durch besondere Programme unterstützten kooperativen Promotionsverfahren sollen flächendeckend eingeführt und die bisherigen Förderprogramme für Nachwuchswissenschaftler an Fachhochschulen ausgebaut werden.

122. Die weiteren Empfehlungen beziehen sich im Wesentlichen auf das *Personalstatut für das wissenschaftliche Personal* und die *Änderung des Besoldungssystems*. Aufgrund der Besonderheiten der wissenschaftlichen Tätigkeit spricht sich die Expertenkommission im Grundsatz dafür aus, ein eigenständiges Personalstatut für den Wissenschaftsbereich zu entwerfen. Es wird jedoch nicht weiter ausgeführt, wie ein solches Statut konkret auszusehen hätte. Hierbei erweist sich die Vorgabe als Hindernis, nach der die Reformvorschläge noch in dieser Legislaturperiode umzusetzen sind. Aus "pragmatischen Gründen" wird der Beamtenstatus für Professoren beibehalten. Unterhalb der Professorebene soll das Angestelltenverhältnis das typische Dienstverhält-

nis sein. Um den Wechsel von der Hochschule in die Wirtschaft und in das Ausland sowie umgekehrt zu erleichtern, können Versorgungsanwartschaften mitgenommen werden. Zur praktischen Durchführbarkeit verweist die Expertenkommission auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 1998. Sie spricht sich ferner dafür aus, diese Thematik im Versorgungsbericht der Bundesregierung zu behandeln.

123. Das von der Expertenkommission vorgestellte neue Besoldungsmodell soll nach der Einführung bei allen Berufungen sowie im Falle von Bleibeverhandlungen gelten. Für bereits tätige Hochschullehrer besteht eine Wahlmöglichkeit, in das neue System zu wechseln oder nicht. Die Vergütung der Professoren besteht aus einem *festen Gehaltsbestandteil* als Ausgangsbetrag - an Universitäten 8 300 DM, an Fachhochschulen 7 000 DM -, der durch verhandelbare variable Gehaltsbestandteile ergänzt wird. Die *leistungsbezogenen Komponenten* werden durch Wegfall der Altersstufen bei den Grundgehältern und der bisherigen Zuschüsse anlässlich von Berufungs- und Bleibeverhandlungen finanziert. Für die variablen Gehaltsbestandteile stehen auf diese Weise pro Professur durchschnittlich 2 150 DM an Universitäten und 1 850 DM an Fachhochschulen zur Verfügung. Das gesamte Besoldungsvolumen partizipiert an den regelmäßigen Besoldungsanpassungen. Mit den variablen Gehaltsbestandteilen sollen individuelle Leistungen in Forschung, Lehre, Weiterbildung, die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, die Übernahme von Funktionen und Gemeinschaftsaufgaben sowie Berufungs- und Bleibeverhandlungen berücksichtigt werden. Sie müssen insgesamt in dem Umfang ruhegehaltfähig sein, in dem die zu ihrer Finanzierung dienenden Teile der heutigen Professorenbesoldung ruhegehaltfähig sind.

124. Die Expertenkommission spricht sich ferner dafür aus, die Bewertung der individuellen Leistungen möglichst weitgehend an *qualitativen Gesichtspunkten* auszurichten. Sie spezifiziert diese Forderung nicht näher, sondern überträgt die Festlegung entsprechender Bewertungskriterien den Fachbereichen. Hierbei soll eine Kooperation mit der Hochschulleitung erfolgen. Die individuelle Leistungsbewertung wird als Element eines umfassenden Evaluationssystems betrachtet. Externen Fachgutachten kommt hierbei eine zentrale Bedeutung zu. In der Lehre werden die Resultate der studentischen Veranstaltungsevaluation die Grundlage für die Beurteilung durch Fachgutachter bilden. Auf dieser Basis gibt die Fachbereichsleitung ihre Bewertung und einen Entscheidungsvorschlag ab. In welcher Form die abschließende Entscheidung vorgenommen wird, bleibt den Hochschulen überlassen. Im Abstand von fünf bis sieben Jahren erfolgt eine regelmäßige Bewertung der individuellen Leistungen.

125. Die Monopolkommission stimmt dem Vorschlag, die altersabhängigen Besoldungsstufen durch leistungsbezogene Gehaltsbestandteile zu ersetzen, zu. Sie spricht sich ebenfalls dafür aus, den Universitäten die *Entscheidungskompetenz* über die Vergabe der variablen Gehaltsbestandteile zu übertragen. Die Expertenkommission betrachtet diese Kompetenz zu Recht als die notwendige Konsequenz der angestrebten größeren Finanzautonomie der Hochschulen. Der Vorschlag, die Mitnahme von Versorgungsanwartschaften zu ermöglichen, ist ebenfalls zu befürworten. Soweit die Reformvorschläge den Zielen einer erweiterten Hochschulautonomie und einer höheren Flexibilität entsprechen, ist ihnen zuzustimmen.

126. Bei genauerer Betrachtung bleiben die Vorschläge jedoch hinter den Erwartungen zurück. Sie führen weder zu einer international konkurrenzfähigen Besoldungsstruktur noch zu einer nennenswerten Flexibilität. Das Ziel einer erweiterten Hochschulautono-

mie wird mit zahlreichen Detailregelungen wieder eingeschränkt. Die Vorgabe der Kostenneutralität wirkt wie eine *Budgetierung*, die zudem zahlreiche Detailregelungen nach sich zieht: Um das Gesamtvolumen der Professorenbesoldung beizubehalten, soll das Verhältnis zwischen dem Ausgangsbetrag der jeweiligen Besoldungsgruppe und dem durchschnittlichen variablen Gehaltsbestandteil aller Professoren der entsprechenden Besoldungsgruppe durch eine bundesgesetzliche Regelung festgelegt werden. Zur Festsetzung der variablen Gehaltsbestandteile sei zu berücksichtigen, dass der derzeitige Besoldungsaufwand zwischen den Bundesländern variiert. Die Differenzen seien auf unterschiedliche Strukturen der Stellenpläne für C2-, C3- und C4-Professuren, verschiedene Altersstrukturen und die unterschiedlich weitreichende Ausschöpfung der Möglichkeiten zur Zahlung von Berufungs-, Bleibe- und Sonderzuschüssen zurückzuführen. Die Expertenkommission möchte diesen Unterschieden Rechnung tragen, indem für den Umfang der durchschnittlichen variablen Gehaltsbestandteile im Verhältnis zum jeweiligen Ausgangsbetrag Bandbreiten festgesetzt werden, die der derzeitigen Besoldungssituation entsprechen. Dem Besoldungsrecht soll ferner eine Ermächtigung hinzugefügt werden, die es Bund und Ländern ermöglicht, in Engpassbereichen auch über den Rahmen der im Übrigen gesetzlich geregelten Besoldung hinauszugehen.

Die Expertenkommission sieht ein Problem der derzeitigen Vergütungsstrukturen darin, dass die gegenwärtig vorhandene Begrenzung im Wettbewerb mit privaten Hochschulen und der inländischen Wirtschaft sowie ausländischen Arbeitgebern zu Nachteilen der deutschen Hochschulen und Forschungseinrichtungen bei der globalen Konkurrenz um Spitzenkräfte führt. Nach ihrer Auffassung enthält das vorgestellte Vergütungskonzept solche Obergrenzen für die individuelle Besoldung nicht mehr. Sie schränkt aber zugleich ein, dass eine herausgehobene Bezahlung in Einzelfällen möglich sein muss. Dies weist zum einen darauf hin, dass auch das vorgeschlagene Modell eine international vergleichbare Entlohnung qualifizierter Wissenschaftler nicht zu leisten vermag - eine solche Sonderregelung wäre anderenfalls entbehrlich. Zum anderen werden im Zusammenhang mit der Entlohnung individueller Leistungen keine flexiblen Lösungen vorgeschlagen, sondern wiederum gesetzliche Regelungen befürwortet. Die Hochschulen entscheiden darüber, ob eine herausgehobene Bezahlung angemessen erscheint und legen die Kriterien zur Leistungsbewertung fest. Darüber hinausgehende Entscheidungskompetenzen und Möglichkeiten für eine flexible Handhabung erhalten sie nicht.

127. Das neue Besoldungssystem gilt bei allen Berufungen von Professoren sowie im Falle von Bleibeverhandlungen. Um die Akzeptanz bei bereits tätigen Hochschullehrern zu erhöhen, wird ihnen eine Wahlmöglichkeit zwischen dem neuen und dem alten System eingeräumt. Auch wenn sich die überwiegende Zahl der Professoren für das alte System mit den altersabhängigen Gehaltsstrukturen entscheidet, stehen - so die Expertenkommission - ausreichend finanzielle Mittel für die variablen Gehaltsbestandteile zur Verfügung. Es sei zumindest keine *wesentliche* Verminderung zu erwarten, da zwei Drittel der heutigen Professorenschaft bereits in der 15. Altersstufe sind. Die Erwartung, dass ein Großteil der Hochschullehrer das bisherige Besoldungssystem präferieren wird, erscheint realistisch. Folglich werden die für leistungsbezogene Gehaltsbestandteile verfügbaren Mittel begrenzt sein. Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob das deutsche Hochschulsystem im internationalen Wettbewerb um qualifizierte Wissenschaftler bestehen können. Die Begrenztheit staatlicher Mittel ist andererseits zu akzeptieren. Aus Sicht der Monopolkommission ist es daher vorzugswürdig, den Universitäten die Gelegenheit zu geben, in Ergänzung zu der staatlichen Grundfi-



nanzierung eigene Einnahmen zu erzielen. Damit haben sie gerade im Hinblick auf die Entlohnung ihrer Wissenschaftler größere finanzielle Spielräume. Ferner sollte auf bundesgesetzliche Regelungen - wie z.B. die Vorgabe bestimmter Relationen zwischen Ausgangsbetrag und variablen Bestandteilen - verzichtet werden. Zum Wettbewerb, der nach den Vorstellungen der Monopolkommission im Wesentlichen auf dem Weg von Studiengebühren verwirklicht werden soll, gibt es keine überzeugende Alternative.

128. Die Habilitation als Regelvoraussetzung zur Feststellung der Eignung als Hochschullehrer *kann* mit der Einführung der Juniorprofessur entfallen. Das Konzept der Juniorprofessur soll dazu beitragen, dass Nachwuchswissenschaftler zu einem früheren Zeitpunkt als bisher mit Lehr- und Forschungstätigkeiten betraut werden. Falls die nach drei Jahren erfolgende Evaluation negative Resultate aufweist, sind die Wissenschaftler jung genug, alternative berufliche Wege einzuschlagen. Es steht allerdings in Frage, inwiefern sich die Juniorprofessur in der Praxis durchsetzen und welche Bedeutung ihr zukommen wird. Die Habilitation bleibt weiterhin bestehen, und wie die Erfahrungen mit den so genannten habilitationsadäquaten Leistungen in der Vergangenheit belegen, wird der Habilitationsschrift zumeist größere Bedeutung beigemessen.

## **4.2 Mehr Wettbewerb zwischen den Hochschulen**

### **4.2.1 Freie Wahl der Universitäten bei der Aufnahme von Studierenden**

129. Im bestehenden System sind die Voraussetzungen für eine Konkurrenz der Abiturienten um qualifizierte Studienplätze nicht erfüllt. Für die Studienplätze, die per ZVS vergeben werden, ist eine qualitative Studienplatzvergabe von vornherein ausgeschlossen. Da keine ausreichende Transparenz hinsichtlich des Leistungsangebots einer Hochschule besteht, werden auch die übrigen Studienplätze nicht nach eindeutig vergleichbaren Leistungskriterien vergeben. Überdies ist nicht gewährleistet, dass die Studierenden bei ihrer Studienplatzentscheidung auch Qualitätsaspekte mit berücksichtigen; in vielen Fällen wird die heimatnächste Hochschule präferiert. Ein Wettbewerb der Hochschulen um Studierende und Abiturienten setzt deshalb voraus, dass die Verfahren des Hochschulzugangs grundlegend umgestaltet werden.

Das Niveau der akademischen Ausbildung hängt entscheidend von der Qualifikation der Professoren und Studierenden ab. Eine Hochschule kann nur so gut sein wie ihre akademischen Lehrer und Schüler. Dass die Qualifikation der Lehrpersonen ein unerlässliches Erfordernis für eine gute Hochschulausbildung ist, wird allgemein anerkannt. Hingegen ist das zweite Erfordernis - die Qualifikation der Studierenden - in den letzten Jahrzehnten zunehmend aus dem Blickfeld geraten. In dieser Hinsicht weichen deutsche Hochschulen stärker als auf anderen Gebieten von Hochschulen im Ausland ab. So halten amerikanische Universitäten, die auf hohe Anforderungen achten, landesweit und international nach den besten Studierenden Ausschau. Der Verwirklichung der Hochschulfreiheit bei der Auswahl von Studierenden steht das geltende Recht entgegen. Eine Reform der Hochschulen in Deutschland bliebe aber unvollständig, wenn es nicht gelänge, der Freiheit der Studierenden, eine Hochschule zu wählen, eine andere an die Seite zu stellen: die *Freiheit der Hochschulen, sich ihre Studierenden auszusuchen*.

130. Die Monopolkommission spricht sich daher dafür aus, den *Hochschulzugang neu zu ordnen* und auch in Deutschland den Universitäten die Auswahl ihrer Studierenden zu überlassen. Dabei sollte an der Voraussetzung festgehalten werden, dass eine auf das Studium vorbereitende Schulbildung erfolgreich abgeschlossen worden ist, also für ein Universitätsstudium die allgemeine Hochschulreife (Abitur), für ein Fachhochschulstudium die Fachhochschulreife vorliegt. Schulen und Hochschule wirken auf diese Weise gemeinsam bei der Zulassung mit. Dieses Verfahren entspricht der bereits an Kunst-, Musik- und Sporthochschulen praktizierten Zulassungspraxis.

Die *rechtliche Umsetzung der Auswahlfreiheit* hängt davon ab, ob eine bundesweite Regelung angestrebt wird oder die Kompetenz bei den einzelnen Bundesländern liegt. Für den Wettbewerb zwischen den Bundesländern wäre eine länderübergreifende Regelung nachteilig. Deshalb ist oben die Frage aufgeworfen worden, ob das Hochschulrahmengesetz nicht ersatzlos gestrichen werden sollte, wie es neuerdings von einigen Ministerpräsidenten gefordert wird. Käme es dazu, würde sich eine Reihe von Beschlüssen der Kultusministerkonferenz zum Hochschulzugang erübrigen. Der Zugang wäre dann landesgesetzlich zu regeln, müsste jedoch nicht landeseinheitlich - also ohne Unterschiede zwischen den Landeshochschulen - ausgestaltet sein. Dass es zwischen den Bundesländern und den Hochschulen zu Abweichungen kommt, ein bundesweiter Wechsel während des Studiums auch beeinträchtigt wird, wäre im Hinblick auf die Vorteile eines Wettbewerbs um Studierende hinzunehmen. Blicke es bei einer länderübergreifenden Regelung durch das Hochschulrahmengesetz, sollte deshalb die Möglichkeit von unterschiedlichen Zulassungsanforderungen einzelner Bundesländer und Hochschulen gewährt werden. Dem trägt beispielsweise ein Vorschlag des sächsischen Wissenschaftsministers vom Juni 1995 Rechnung, den die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft im Jahr danach aufgenommen und ergänzt haben. Nach dem Vorschlag der deutschen Wirtschaft soll § 27 des Hochschulrahmengesetzes zunächst dahingehend erweitert werden, dass der Nachweis zum Studium nicht nur durch einen auf das Studium vorbereitenden Schulabschluss, sondern darüber hinaus durch eine Entscheidung der Hochschule erbracht wird. Ergänzend wird vorgeschlagen, dass die aufnehmende Hochschule ermächtigt sein soll zu entscheiden, ob und welche weiteren Leistungs- und Eignungsfeststellungen für den gewählten Studiengang erforderlich sind. Ein dahingehender Vorschlag ist auch in einer Ausarbeitung aus dem Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft mit dem Titel "Hochschulen im 21. Jahrhundert" enthalten, die der Vorbereitung der letzten Novelle zum Hochschulrahmengesetz diente, dort aber keinen Eingang fand.

131. *Wettbewerb bei der Zulassung* würde das Verhalten von Bewerbern und die Entscheidungen von Schule und Hochschule tiefgreifend verändern. Wenn bekannt wird, welche Anforderungen eine bestimmte Hochschule stellt, werden sich die Schüler anders als bisher verhalten. Will die Schule den Ausbildungswünschen von Schülern Rechnung tragen, muss sie die von der Hochschule verlangten Anforderungen berücksichtigen. Mit dieser Aufgabenverteilung zwischen Schule und Hochschule nicht zu vereinbaren wäre ein "Studium auf Probe", wie in der Diskussion um die Neuordnung des Hochschulzugangs gelegentlich vorgeschlagen wird. Es kann nicht die Aufgabe der Hochschule sein, Defizite der Schulausbildung zu beheben. Die Hochschulen sollten frei bleiben zu entscheiden, ob und welche Leistungs- und Eignungsfeststellungen sie für erforderlich halten, aber auf eine Transparenz des Verfahrens hochschulintern und nach außen achten. So mag es Hochschulen geben, die vom Bewerber bei einem be-

stimmten Studiengang nur das Abitur verlangen, während andere auf ergänzende Feststellungen nicht verzichten wollen und beispielsweise Fähigkeitstests, Fremdsprachenprüfungen und Auswahlgespräche durchführen. Sicher dürfte sein, dass mit einem Wettbewerb bei der Zulassung die bisher erzwungene Gleichheit in der Ausbildung von Studierenden aufgegeben wird zugunsten einer breiten Differenzierung in den Ausbildungsqualitäten, die den menschlichen Leistungs- und Begabungsunterschieden besser entspricht.

132. Da deutsche Hochschulen in der Vergangenheit ihre Studierenden nicht ausgewählt haben, kommt bei einer Reform der Zulassung eine Aufgabe auf sie zu, für die sie nicht gerüstet sind. Die Hochschulen, die seit Jahren über die Zustände bei der Erstausbildung klagen, werden nur glaubwürdig sein, wenn sie bei der Beseitigung des Übels tatkräftig mitwirken und ihr Engagement nicht von der Zuweisung neuer Stellen abhängig machen. Es wird erforderlich werden, Auswahlkommissionen für die Zulassung einzusetzen und geeignete Verfahren zur Leistungsfeststellung - etwa für Tests oder Interviews - zu entwickeln. Dabei könnte auf Erfahrungen in anderen Ländern zurückgegriffen werden. In dem Maße, in dem die Hochschulen bei der Zulassung mitwirken, wird der Eindruck ihrer Handlungsunfähigkeit verschwinden, ihr Einfluss auf die Ausbildung verstärkt und für sie ein neuer Antrieb entstehen, ihre Lehre zu verbessern.

#### 4.2.2 Autonome Festsetzung des Studienangebots

133. Die Hochschulen sollten zweitens in die Lage versetzt werden, mit transparenten Studienangeboten unterschiedlicher Ausrichtung und Güte um Studierende zu konkurrieren. Die Monopolkommission plädiert dafür, die Ziele der Gleichwertigkeit und Einheitlichkeit aufzugeben und somit differierende Studien- und Prüfungsordnungen zuzulassen. Ein *Wettbewerbssystem* lässt sich *mit* einer bundesweiten *Gleichwertigkeit*, dem Ziel des deutschen Studien- und Prüfungssystems, *kaum in Einklang* bringen. Wettbewerb lebt vom Unterschied, von der Verschiedenheit. Gleichheit und Gleichgewicht - obwohl eine wichtige Kategorie auch ökonomischer Theorie - schließen Wettbewerb aus. Damit kontrastiert die hinter dem Hochschulrahmengesetz stehende Philosophie, nach der alle Hochschulen in Deutschland vorgegebene Standards in der Lehre gleich gut zu gewährleisten haben, so dass sie - aus der Sicht der Nachfrager, der Studierenden - ein homogenes Gut anbieten und keine Präferenzen offerieren. Ein solches Ziel ist nicht nur wirklichkeitsfremd, sondern auch ein ungeeigneter Maßstab für hochschulpolitische Entscheidungen, die eine Verstärkung des Wettbewerbs bewirken sollen.

Die Möglichkeit, auf den wissenschaftlichen Fortschritt durch eine Gestaltung der Studien- und Prüfungsordnungen zu reagieren, sollte grundsätzlich jeder Hochschule im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten selbst überlassen bleiben. Dass darunter die - in ihrer praktischen Bedeutung für die Mobilität der Studierenden oft überschätzte - länderübergreifende Einheitlichkeit der Erststudien leiden kann, wäre hinzunehmen, zumal zu erwarten ist, dass sich in einem Wettbewerbsprozess Angebote oder Verfahren herausbilden, auftretende Wünsche von Nachfragern zu befriedigen. Nach geltendem bundesweitem Recht werden Prüfungsordnungen von der nach Landesrecht zuständigen Stelle genehmigt. Die Länder wären somit frei, dieses bisher weitgehend von den Wissenschaftsverwaltungen wahrgenommene Recht auf die Hochschulen zu übertragen. Die typische Reaktion im staatlich gelenkten Hochschulsystem auf Innovationen

oder bestimmte Entwicklungen ist der Modellversuch, ein neuer Studiengang unter Aufsicht der Wissenschaftsverwaltung, der nach Ablauf einer bestimmten Zeit entweder aufgegeben oder auf Dauer fortgeführt wird. Solche Modellversuche, deren oft zeitaufwendige Genehmigung dem Erfordernis einer raschen Reaktion auf neue Entwicklungen entgegensteht, würden sich weitgehend erübrigen, wenn die Hochschulen von sich aus handeln könnten.

### 4.2.3 Wettbewerb um Wissenschaftler

134. Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen bezieht sich schließlich auf die *Konkurrenz um qualifizierte Wissenschaftler*. Hervorragende Professoren und Nachwuchswissenschaftler zu beschäftigen, ist das entscheidende Instrument, um Qualität in Lehre und Forschung zu verwirklichen. Unter ceteris paribus Bedingungen kann auf diese Weise ein Wettbewerbsvorsprung gegenüber einer Konkurrenzhochschule erlangt werden. Unter den gegenwärtigen Bedingungen nimmt beispielsweise der auf Lebenszeit berufene Hochschullehrer eine sichere Position ein. Ein direkter Wettbewerb um Hochschulstellen findet auf den ersten Blick kaum statt. Zur genauen Beurteilung ist jedoch eine Differenzierung zwischen der ersten Professorenstelle, auf die ein Nachwuchswissenschaftler berufen wird, und dem Laufbahnende der Professorenhierarchie vorzunehmen. Zwischen den Nachwuchswissenschaftlern - in diesem Falle die Privatdozenten - herrscht ein starker Wettbewerb um die erste Professorenstelle (in verschiedenen Fachrichtungen ist dies zunächst ein C2- oder C3-Lehrstuhl; in den Rechtswissenschaften erfolgt überwiegend die direkte Berufung auf einen C4-Lehrstuhl), der ein Ruf einer Hochschule vorausgehen muss. Ebenso ist ein starker Konkurrenzkampf zwischen den C2- bzw. C3-Lehrstuhlinhabern um einen C4-Lehrstuhl zu verzeichnen. Das Laufbahnende der Professorenhierarchie ist mit der Berufung auf einen C4-Lehrstuhl erreicht. Im Zuge von Berufungs- und Bleibeverhandlungen können Einkommenszuwächse und großzügigere Ausstattungen erreicht werden. Doch auch diese Möglichkeiten sind nach oben und durch die Kartellvereinbarungen auch zwischen den Ländern begrenzt.

Der wesentliche Mechanismus der materiellen Anerkennung und Honorierung besonderer Leistungen im deutschen Hochschulsystem ist das *Berufungsverfahren*. Die Universitäten sind jedoch in ihren Möglichkeiten stark eingeschränkt, denn es können keine leistungsorientierten Differenzierungen vorgenommen werden. Ferner sieht die geltende Bundesbesoldungsordnung C ein einheitliches System zur Vereinbarung von Zuschüssen bei Berufungen und Bleibeverhandlungen vor. Die deutschen Hochschullehrer sind Beamte des jeweiligen Bundeslandes, wodurch die Universitäten nur indirekten Einfluss auf deren Besoldung haben. Auch die Möglichkeit, hervorragenden Wissenschaftlern besonders attraktive Arbeitsbedingungen einzuräumen oder ihnen eine größere Flexibilität bei der Organisation ihrer Stellenbesetzungen zu gewähren, wird durch die Regelungen in den Hochschulgesetzen des Bundes und der Länder begrenzt. Damit werden den Hochschulen wesentliche Wettbewerbsinstrumente vorenthalten, mit denen sie um qualifizierte Wissenschaftler konkurrieren könnten. Ein weiteres Problem ist darin zu sehen, dass das derzeitige Verfahren der Berufungsverhandlungen einen hohen Aufwand verursacht.

135. Um das Ziel zu erreichen, die Leistungsanreize für Professoren zu verstärken, sollte folglich zunächst beim Berufungsverfahren angesetzt werden. Je größer das Interesse der Hochschullehrer ist, im Laufe ihrer Karriere nicht nur einen, sondern mehrere

Rufe zu erhalten, desto intensiver sind die Leistungsanreize. Das Berufungswesen ist so auszugestalten, dass es seine Aufgabe, Leistungsanreize zu setzen, effizient erfüllen kann. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass die *individuellen Handlungsspielräume der Universitäten erweitert* und die *Arbeitsmärkte für wissenschaftliches Personal entkartellisiert* werden. Die Monopolkommission empfiehlt daher, die Besoldungssysteme zu flexibilisieren, es den Hochschulen zu ermöglichen, Gehaltsstrukturen autonom festzusetzen, Mobilitätshemmnisse abzubauen (wie z.B. durch die Mitnahme von Versorgungsanwartschaften) und die starren Stellenbesetzungsmechanismen zu flexibilisieren. Im Zusammenhang mit der Lehre stellt sich die zentrale Allokationsfrage im Hinblick auf die Verteilung der personellen Ressourcen auf die verschiedenen Veranstaltungstypen. Hier besteht im deutschen Hochschulsystem wenig Flexibilität. Die dem gegenwärtigen Verteilungsmechanismus zugrunde liegende Philosophie einer gleichmäßigen Belastung des gesamten Lehrpersonals wird nicht in Frage gestellt. Aufgrund dieser starren Regelungen ist es beispielsweise nicht möglich, einen für die Gestaltung stark frequentierter Erstsemesterveranstaltungen besonders talentierten Hochschullehrer vorzugsweise für solche Veranstaltungen einzusetzen; ein wissenschaftlicher Mitarbeiter mit der gleichen Begabung darf eine solche Vorlesung gar nicht halten. Hier müsste den Hochschulen ein größerer Freiraum eröffnet werden, um individuellen Begabungen und Talenten stärker Rechnung zu tragen.

136. Eine *flexible Gehaltsregelung* setzt zusätzliche Leistungsanreize und verstärkt den Wettbewerb um Wissenschaftler. Den Vorschlägen der Hochschulrektorenkonferenz und der Expertenkommission zur Reform des Hochschuldienstrechts ist im Hinblick darauf zu folgen, dass eine Differenzierung in einen festen und einen leistungsbezogenen Gehaltsbestandteil dem gegenwärtigen System vorzuziehen ist. Auf administrative Eingriffe ist soweit wie möglich zu verzichten. Es sollte in der Verantwortung der Hochschule oder auch des Fachbereichs stehen, die Kriterien für den variablen Einkommensbestandteil zu benennen. Zwischen Hochschule und Professoren wären individuelle Verhandlungen über die zusätzlichen Leistungen zu führen. Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Vergütungsstrukturen ist eine flexible Lösung gegenüber staatlichen Detailregelungen stets vorzuziehen.

Dies bedeutet nicht zwingend, den Beamtenstatus für Professoren aufzugeben. Die durch ihn verbürgte Unabhängigkeit stellt eine für die Qualität von Forschung und Lehre nicht unerhebliche Determinante dar. Das Angestelltenrecht bietet zwar auch eine gewisse Sicherheit des Arbeitsplatzes, bleibt indes im Hinblick auf die Reichweite der Schutzfunktion hinter dem Beamtenrecht zurück. Wird der Beamtenstatus beibehalten, sollte es jedoch möglich sein, die angesammelten Versorgungsanwartschaften im Falle eines Wechsels der Hochschule, in die Wirtschaft oder ins Ausland mitzunehmen.

### **4.3 Organisationsautonomie der Hochschulen**

137. Im Hinblick auf die Finanzautonomie befürwortet die Monopolkommission die Möglichkeit der Hochschulen, eigene Einnahmen zu erzielen. Zur Erhöhung der Ausgabenautonomie sollten in einem ersten Schritt die überkommenen haushaltsrechtlichen Regelungen geändert werden. Die Hochschulen müssen die Möglichkeit erhalten, betriebswirtschaftliche Kosten- und Leistungsrechnungen vorzunehmen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Universitäten bisher ganz überwiegend nach den Regeln des kameralistischen Haushaltsrechts geführt werden. Die *Umstellung auf ein kaufmänni-*

*sches Rechnungswesen* stellt erhebliche Anforderungen an das Personal im Verwaltungsbereich und wird daher eine gewisse Übergangszeit beanspruchen. In einem zweiten Schritt kann darüber nachgedacht werden, den Hochschulen *globale Finanzzuweisungen ohne Zweckbindung* zukommen zu lassen. Mit der Einführung von Globalhaushalten wird der Verantwortungsbereich der Hochschulen im Hinblick auf die interne Mittelzuweisung ausgeweitet.

138. Wenn die bisherige staatliche Detailsteuerung der Hochschulen durch den Staat zugunsten einer stärkeren institutionellen Autonomie der Hochschulen aufgegeben wird, müssen die hochschulinternen Lenkungsstrukturen verändert werden. Mit dem bislang zugrunde gelegten Kollegialitätsprinzip ist die Vorstellung verbunden, dass die schützenswerten Interessen der Hochschulangehörigen auf diese Weise am besten zur Geltung gebracht werden und einem potentiellen Machtmissbrauch entgegengewirkt wird. Doch die Gremienstruktur hat auch in der Vergangenheit - d.h. bei weitgehenden staatlichen Vorgaben im Hinblick auf zentrale Allokationsentscheidungen - diese Anforderungen häufig nicht erfüllt. Eine autonom agierende Hochschule sieht sich mit einer weitergehenden Verantwortung konfrontiert, denn sie muss in stärkerem Maße als bisher Entscheidungen treffen und Prioritäten setzen. Die einzelne Universität ist folglich mit einem komplexen Allokationsproblem konfrontiert. Auf der Grundlage weitreichender Struktur- und Entwicklungsplanungen müssen beispielsweise Ressourcen innerhalb der Hochschule umverteilt werden. Wenn die jetzige Organisationsform der Hochschulen beibehalten würde und sie zusätzlich mit dem Budgetrecht ausgestattet würden, wäre die Leitung nach verbreiteter Ansicht überfordert.

139. Im Zuge einer *Stärkung der institutionellen Autonomie von Hochschulen* wird sich die Distanz zwischen dem Staat und dem Universitätssektor vergrößern. Die Sicherung von Forschung, Lehre, wissenschaftlicher Weiterbildung und Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses wird im Grundsatz eine staatliche Aufgabe bleiben. Der Staat hat weiterhin die Einrichtung von Institutionen zu ermöglichen und zu garantieren, in denen diese Aufgaben zweckmäßig und unter Wahrung der grundgesetzlich verbürgten Wissenschaftsfreiheit wahrgenommen werden können. Die Parlamente und Ministerien sollten für die qualitativen und quantitativen Zielvorgaben - wie z.B. die Lehr- und Forschungskapazitäten und das Budget - sowie die staatlichen Rahmenbedingungen verantwortlich bleiben. Die Hochschulleitung hat diese politischen Vorgaben im Rahmen ihrer Entscheidungen zu berücksichtigen.

140. Neben einer Stärkung der institutionellen Autonomie der Hochschule in ihrem Verhältnis gegenüber dem Staat ist auch eine Stärkung der *korporativen Autonomie* der Hochschule gegenüber den individuellen Ansprüchen einzelner Hochschulangehöriger erforderlich. Das Problem besteht in dem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zwischen korporativer und individueller Autonomie. Das optimale Austarieren zwischen diesen beiden Autonomiebereichen bei gleichzeitiger Sicherstellung der institutionellen Handlungsfähigkeit ist das wesentliche Problem, mit dem die Universitäten bei der Neugestaltung der Lenkungsstrukturen konfrontiert sind. Die individuelle Autonomie muss dann an ihre Grenzen stoßen, wenn sie die korporative Autonomie der Universität und die Qualität von Forschung und Lehre beeinträchtigt. Dies führt zwangsläufig zu einem Verlust an Privilegien bei einzelnen Hochschulmitgliedern und einer Bündelung von Kompetenzen bei der Hochschulleitung. In diesem Zusammenhang wird häufig die Parallele zum Unternehmensbereich gezogen. Für Unternehmen und Hochschulen be-

steht gleichermaßen die Notwendigkeit, klare Ziele zu definieren und diese möglichst umfassend und effizient zu verwirklichen. Im Wettbewerb mit anderen Universitäten wird die einzelne Hochschule daran interessiert sein, eine hohe Qualität zu erreichen. Daher werden Effizienz und ressourcenschonender Einsatz der vorhandenen Mittel wesentliche Ziele darstellen.

141. Ein wesentlicher Unterschied zum Unternehmensbereich besteht in der *Art der Finanzierung*. Die deutschen Hochschulen werden staatlich - d.h. aus Steuermitteln - finanziert. Wenn nun wesentliche Kompetenzen von den Landesministerien auf die Hochschulen übertragen werden, müssen die Interessen des Steuerzahlers Berücksichtigung finden. Im Falle einer größeren Handlungsfreiheit der Universitäten ist somit auf eine staatliche Aufsicht nicht zu verzichten. In diesem Zusammenhang könnte es sich anbieten, Aufsichts- und Beratungsgremien zwischenschalten. Diese Gremien stehen gegenüber dem Staat in der Verantwortung, im Rahmen der politischen Vorgaben bislang staatliche Angelegenheiten hochschulnah und in weitgehender Eigenverantwortung zu übernehmen. Aufgrund ihrer Position zwischen Staat und Hochschule liegen ihre Zuständigkeiten vornehmlich in der strategischen Planung und Führung von Universitäten. Weitere Zuständigkeitsbereiche sind möglich und umfassen beispielsweise die folgenden Aspekte:

- Genehmigung der Grundordnung,
- Genehmigung der Einrichtung und Aufhebung von Fakultäten, Fachbereichen und Instituten,
- Genehmigung der Studien-, Prüfungs-, Promotions- und Habilitationsordnungen,
- Genehmigung der Einrichtung, Umwidmung und Aufhebung von Professuren.

Die Beteiligung kann sich hierbei von einer reinen Beratungsfunktion über eine Mitentscheidung in bestimmten grundsätzlichen Fragen bis hin zu einem Entscheidungsrecht erstrecken. Entsprechend der spezifischen Organisationsform sollte auch die Zusammensetzung eines solchen Gremiums nicht vorgegeben werden. Vorstellbar sind zum einen Gremien, die ausschließlich mit hochschulexternen Personen besetzt sind, und zum anderen besteht die Möglichkeit, sowohl Hochschulangehörige als auch externe Persönlichkeiten zu berufen. Im Hinblick auf Zusammensetzung, Funktionen und Kompetenzen solcher Gremien existieren folglich verschiedene Optionen. Auch in diesem Zusammenhang ist den Universitäten Entscheidungsfreiheit einzuräumen.

142. Neben den Interessen des Steuerzahlers sind die von der erweiterten Entscheidungsautonomie Betroffenen - Studierende, wissenschaftliches und nichtwissenschaftliches Personal - vor möglichen Machtmissbräuchen zu schützen. Die *Bündelung von Kompetenzen* geht mit einer Einschränkung der Mitbestimmung und somit des Voice-Mechanismus einher. Der hierauf basierende Schutzmechanismus kann gesichert werden, indem den Betroffenen zusätzliche Exit-Optionen eingeräumt werden. Im Unternehmensbereich stellt Wettbewerb einen wirkungsvollen Schutzmechanismus dar, denn in einem solchen System verfügen Mitarbeiter und Nachfrager über Alternativen. Im Hochschulsektor führen Konkurrenzbeziehungen zwischen den Universitäten dazu, eine weitgehende Vereinbarkeit der Interessen von Hochschulleitung und Betroffenen herbeizuführen und die Auswahlmöglichkeiten zu erweitern. Denn die Universitäten sind darauf angewiesen, sich von anderen Hochschulen abzuheben und eine möglichst

hohe Reputation zu erlangen. Die von den Entscheidungen der Hochschulleitung Betroffenen sind (ungeachtet ihrer materiellen Interessen) im Wesentlichen an der Unabhängigkeit von Lehre und Forschung, einer ausreichenden Finanzausstattung und hohen Reputation der Universität, attraktiven Studiengängen, guten Lehrveranstaltungen und einer angemessenen Betreuungsrelation zwischen Studierenden und Lehrpersonal interessiert. Ferner gilt es, solche Abschlüsse anzubieten, die vom Arbeitsmarkt honoriert werden. Aus Sicht der Studierenden sind überdies die didaktischen Fähigkeiten des Lehrpersonals von Bedeutung.

143. In einem *wettbewerblich ausgerichteten Hochschulsystem* - wie es von der Monopolkommission vorgeschlagen wird - erweitert der interuniversitäre Wettbewerb um Studierende, Wissenschaftler und deren Forschungsleistungen die Exit-Möglichkeiten. Denn jede Hochschule muss sich dem Vergleich mit anderen Universitäten stellen und versuchen, ein qualitativ hochwertiges Angebot bereitzustellen. Die Studienanfänger können zwischen den Universitäten, und die Hochschulen zwischen den Studienanfängern wählen. Die Studierenden können sich somit ihren spezifischen Fähigkeiten und Interessen entsprechend qualifizieren, und die Hochschulen werden eigene Profile bilden.

Da die Studierenden für die in Anspruch genommene Leistung "Hochschulausbildung" zahlen, treten sie als *Nachfrager* auf. Mit der Erhebung von Studiengebühren kann überdies dem Problem der Unterfinanzierung entgegengewirkt werden. Die von den Studierenden entrichtete Gebühr liefert den Universitäten einen Anhaltspunkt dafür, inwiefern das Angebot der Nachfrage entspricht. Sie können rascher als bisher auf veränderte Nachfragebedingungen reagieren, denn die Einführung neuer Studiengänge setzt keine ministerielle Genehmigung und keine länderübergreifende Koordinierung der Prüfungsanforderungen voraus. Das Hochschulsystem kann somit flexibler auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes reagieren. Angesichts der zu zahlenden Gebühren werden sich die Studierenden intensiver als bisher um Informationen über zukünftige Chancen auf dem Arbeitsmarkt bemühen.

Die *Entkartellisierung der Arbeitsmärkte für Wissenschaftler* kommt Professoren und Mitarbeitern zugute. Die Wechselmöglichkeiten zwischen Universitäten, der Wirtschaft, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und dem Ausland nimmt zu. Die verstärkte Mobilität und die Entscheidungsautonomie der Hochschulen im Hinblick auf die Entlohnung ihres Personals stellt zugleich höhere Anforderungen an die Lehr- und Forschungstätigkeiten. Die Aufhebung der starren Regelungsmechanismen, die im gegenwärtigen System nur in etwa 15 % der Fälle zu mehr als einer Berufung eines Hochschullehrers führen, wird in Verbindung mit einer leistungsbezogenen Besoldung entsprechende Anreize setzen.

144. Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Lenkungsstrukturen an deutschen Hochschulen sollte *kein* Musterentwurf mit hochschulübergreifendem Geltungsanspruch vorgegeben werden. Die genaue Struktur ist vielmehr mit Blick auf die Besonderheiten und die jeweiligen Anforderungen einer Hochschule zu entwickeln. Eine rein auf die wissenschaftliche Ausbildung konzentrierte Hochschule hat beispielsweise Entscheidungen über die Höhe der Studiengebühren und die interne Verteilung der erzielten Einnahmen zu treffen. Ferner ist sie daran interessiert, solche Professoren zu berufen, die über ausgezeichnete didaktische Fähigkeiten verfügen und das Fächerangebot bereitzustellen, das mit den Erfordernissen des Arbeitsmarktes im Einklang steht. Hin-



gegen ist eine Universität mit ihrem Schwerpunkt im Forschungsbereich daran interessiert, Drittmittel, etwa durch Sonderforschungsbereiche, einzuwerben, qualifizierte Wissenschaftler verschiedener Fachdisziplinen zu verpflichten und den Kontakt zu Unternehmen und zu außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu pflegen.

Anstelle eines einheitlichen Modells, das von allen Hochschulen zwingend einzuführen wäre, müssen den Universitäten Spielräume für eigenverantwortliche Entscheidungen eröffnet werden. Nach Auffassung der Monopolkommission sollte ein Wettbewerb um die besten Lösungen zugelassen und die resultierenden unterschiedlichen Organisationsstrukturen an den Universitäten akzeptiert werden. Diese Vielfalt muss von den Hochschulen selbst und aus ihnen heraus entwickelt werden. Sowohl die Hochschulpolitik als auch die Universitäten selbst müssen mehr Risikobereitschaft zeigen als bislang, denn ein solches Experimentieren birgt zugleich die Gefahr von Fehlentwicklungen. Es spricht jedoch nichts dagegen, die Leitungsstrukturen gegebenenfalls nachzubessern. Der Nutzen dieser vielfältigen und auf die Bedürfnisse einzelner Hochschulen abgestimmter Lenkungsstrukturen wird die mit der Experimentierphase verbundenen Kosten letztlich übersteigen.

## 5 Zusammenfassung und Empfehlungen

145. Der Prozess der Globalisierung führt auch im Hochschulbereich dazu, dass der Wettbewerb die nationalen Grenzen zunehmend überschreitet. In anderen Ländern wurde dies bereits erkannt, und die Hochschulen bemühen sich darum, ausländische Studierende anzuziehen. Für die staatlichen Universitäten in Deutschland besteht hingegen keine Notwendigkeit, um Studierende zu werben. Die Zahl der Deutschen, die ihr Studium im Ausland absolvieren, ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Eine solche Entwicklung muss bedenklich stimmen, denn sie zeigt auf, dass das deutsche Hochschulsystem im internationalen Vergleich an Bedeutung verliert. Als Ursache zahlreicher Ineffizienzen ist die kostenlose Bereitstellung der Hochschulausbildung zu benennen. Weitere Schwächen des Systems sind in seiner Inflexibilität, die aus der staatlichen Detailsteuerung resultiert, und in der allfälligen Fiktion von Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit der Studiengänge und Abschlüsse zu sehen. Im Zuge der Novellierung der Landeshochschulgesetze gingen zwar einige Bundesländer dazu über, die Entscheidungskompetenzen für die Verteilung der Haushaltsmittel von der Ministerialbürokratie auf die Hochschulen zu übertragen. Dabei bleiben die Personalbudgets jedoch weitgehend ausgeklammert. Die hochschulinterne Ressourcenverteilung erfolgt überdies auf der Grundlage von quantitativen und geschlechtsspezifischen Kriterien, die keine Anreize in Richtung einer Qualitätssteigerung zu setzen vermögen. Im internationalen Wettbewerb werden die deutschen Hochschulen jedoch nur dann erfolgreich bestehen können, wenn sie sich höchster Qualität verschreiben.

Eine *grundlegende Reform des Hochschulsystems* hat einerseits der Marktfähigkeit des Gutes Ausbildung Rechnung zu tragen, andererseits müssen die Einheit von Forschung und Lehre und die Problematik meritorischer Güter berücksichtigt werden. Eine Marktlösung kann sich nur auf jene Angebote der Hochschulen beziehen, die in direktem Zusammenhang mit der Ausbildung stehen. Die Grundlagenforschung hingegen ist ein öffentliches Gut und daher staatlich zu finanzieren. Da der universitären Grundlagenforschung eine große Bedeutung zukommt und sich Forschung und Lehre aufgrund der wechselseitigen Externalitäten kaum separieren lassen, ist die staatliche Grundfinanzierung der Hochschulen auch in einem stärker wettbewerblich organisierten System beizubehalten. Hierfür spricht ferner, dass die Vermarktung von Fächern mit stark meritorischem Charakter und von kostenintensiven Disziplinen anderenfalls in Frage gestellt wäre. Selbst private amerikanische Spitzenuniversitäten kommen nicht ohne zusätzliche Staatsmittel aus, und auch in den USA gibt es Hochschulen, die sich ganz in staatlicher Trägerschaft befinden.

Gewiss gibt es Unterschiede zwischen einem privaten und einem öffentlichen Wettbewerbssystem. So dürfte der Zwang zur Effizienz, die Steuerung des Verhaltens durch Gewinne und Verluste oder gar die Drohung, am Markt auszuschneiden, für den öffentlichen Unternehmer nicht von so zentraler Bedeutung sein, wie für den privaten. Trotzdem sprechen im Hochschulbereich alle früheren deutschen und gegenwärtigen internationalen Erfahrungen dafür, dass ein Wettbewerb zwischen den Eigentümern öffentlicher Einrichtungen bessere Ergebnisse für die Studierenden zeitigt, als ein einheitliches Vorgehen nach zuvor abgestimmtem Verhalten.

146. Bei der staatlichen Finanzierung steht der Hochschulsektor in Konkurrenz mit anderen Verwendungszwecken für knappe öffentliche Haushaltsmittel. Dies hat zu einem Leistungsabbau geführt, da die deutschen Universitäten eher unterfinanziert sind. Um

das Angebot für die Studierenden zu verbessern und die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems zu steigern, ist den Hochschulen die Möglichkeit zu geben, eigene Einnahmen zu erzielen. Ein solches *Mischsystem* entfernt sich von einer ausschließlichen Steuerfinanzierung, stellt indes keine rein marktwirtschaftliche Lösung dar. Im Vergleich zum bestehenden System wird es andere Anreize setzen, da eine Vielzahl von Wettbewerbsbeziehungen entsteht, die bislang nicht oder in geringerem Maße zu verzeichnen sind.

147. Da es mit staatlicherseits normierten Produkten keinen Wettbewerb geben kann, müssen die Hochschulen in die Lage versetzt werden, ihre Schwerpunkte in der Forschung, ihre Angebote in Lehre und Studium autonom zu bestimmen. Eine wesentliche Bedingung für die Steigerung der Effektivität des Mitteleinsatzes durch Wettbewerb ist die Übertragung von mehr Finanzverantwortung auf die Hochschulen. Zugleich sind ihnen weitergehende Entscheidungskompetenzen im Hinblick auf die Einstellung, Entlohnung und den Einsatz ihres Personals einzuräumen. Schließlich ist es den Hochschulen selbst zu überlassen, in welcher Form sie ihre internen Lenkungsstrukturen gestalten. Im Einzelnen sollte es ihnen ermöglicht werden,

- Gebühren für die Hochschulausbildung zu erheben,
- ihre Studierenden selbst auszuwählen,
- eigenständige Studien- und Prüfungsordnungen zu entwickeln,
- Schwerpunkte zu setzen und unterschiedliche Profile herauszubilden,
- in eine Konkurrenz um qualifizierte Wissenschaftler zu treten und
- die internen Leitungs- und Entscheidungsstrukturen entsprechend ihren Anforderungen zu gestalten.

148. Grundlegend für eine Wettbewerbsorientierung der Hochschulen ist eine *Reform ihrer Finanzierung*. Wenn die Studierenden an den direkten Ausbildungskosten beteiligt werden, kann sich ein wirksamer Wettbewerb um Studienbewerber entfalten. Zugleich würde der bei Steuerfinanzierung vorherrschende Verdrängungswettbewerb zulasten privater Anbieter vermieden. Die Wiedereinführung von Studiengebühren darf jedoch in der Öffentlichkeit nicht den Eindruck erwecken, der Staat ziehe sich aus der Hochschulfinanzierung zurück. Mit Studiengebühren sollen zum einen die Lasten des Studiums umverteilt werden, nämlich vom Steuerzahler auf den Studierenden. Zum anderen geht es darum, das Angebot für die Nachfrager zu verbessern. Der Staat muss sich jedoch weiterhin glaubwürdig zur Grundfinanzierung der Hochschulen verpflichten. Überdies ist sicherzustellen, dass ein Studienwunsch auch dann realisiert werden kann, wenn die erforderlichen Eigenmittel oder die Möglichkeit einer privaten Kreditaufnahme fehlen.

Die Studierenden zahlen für die in Anspruch genommenen Ausbildungsleistungen und treten als Nachfrager auf. Damit haben sie die Möglichkeit, auf die Leistungen und den Leistungsprozess der Universitäten direkt Einfluss zu nehmen. Zugleich können sie ihre individuellen Studienpräferenzen artikulieren. Da die Hochschulen um Studienanfänger konkurrieren, werden sie auf die Bildungswünsche der Studierenden eingehen, ohne dass es hierzu administrativer Eingriffe bedarf. Überkapazitäten in verschiedenen Studienfächern, die auf eine mangelnde Nachfrage zurückzuführen sind, werden zugunsten von stärker nachgefragten Ausbildungsgängen abgebaut.

Eine Hochschule, die qualitative und quantitative Veränderungen im Beschäftigungssystem besonders schnell erfasst und mit entsprechenden Angeboten auf den Markt kommt, hat unter sonst gleichen Bedingungen größere Aussicht auf Erfolg als diejenigen Universitäten, die weniger flexibel agieren. Insgesamt wird ein *effizienzsteigernder Gesamteffekt* resultieren.

Auf Seiten der Studierenden ändern sich ebenfalls die Anreizstrukturen. Denn sie haben nicht mehr nur die Kosten in Form entgangenen Einkommens während des Studiums zu tragen, sondern werden teilweise auch mit den direkten Ausbildungskosten belastet. Dies führt in zweifacher Hinsicht zu einem kostenbewussteren Verhalten der Studierenden. Einerseits wird das Studium selbst zügig und effizient durchgeführt, andererseits hängt die Wahl des Studienfachs stärker von den individuellen Fähigkeiten und Interessen sowie von den zukünftigen Arbeitsmarktchancen ab.

149. Neben der Finanzierung ist auch die *Art des Hochschulzugangs* in eine Reform einzubeziehen. Im gegenwärtigen System erfolgt die Zuweisung von Studienbewerbern an Hochschulen durch bürokratisch aufwendige Verfahren, die in erster Linie an sozialen und nicht an qualifikatorischen Aspekten ausgerichtet sind. Die freie Auswahl der Studierenden im Hinblick auf ihre Hochschule und die Auswahl der Studierenden durch die Universitäten ist demgegenüber vorzuziehen. Denn die Hochschulen sind in der Lage, eigene Profile zu bilden, die Studierenden können sich ihren spezifischen Fähigkeiten und Interessen entsprechend qualifizieren. Die Universitäten sollten ferner frei bleiben zu entscheiden, ob und welche Leistungs- und Eignungsfeststellungen sie für erforderlich halten, aber auf eine Transparenz des Verfahrens achten. Mit einem Wettbewerb bei der Zulassung wird die bislang erzwungene Gleichheit in der Ausbildung von Studierenden aufgegeben zugunsten einer breiten Differenzierung in den Ausbildungsqualitäten, die den menschlichen Leistungs- und Begabungsunterschieden besser entspricht.

Im Wettbewerb um Studienbewerber haben solche Universitäten die besten Chancen, die eine *gute Reputation* erlangt haben. Der bekannte Name einer Hochschule hat einen Einfluss auf die Studienortwahl eines Studienanfängers. Er wird erkennen, dass Absolventen einer renommierten Universität bessere Arbeitsmarktchancen haben als gleichqualifizierte Bewerber einer eher unbekannteren Hochschule.

150. Das bestehende System ist ferner darauf ausgerichtet, eine Normierung der Studiengänge, Abschlüsse und damit letztlich auch der Hochschulen selbst herbeizuführen. Für dieses Ziel wird ein erheblicher Koordinationsaufwand betrieben. Für alle Fächer werden beispielsweise Rahmenprüfungsordnungen erstellt, um einheitliche Studiengänge an den jeweiligen Hochschultypen (Universität, Fachhochschule) zu sichern. Der damit verbundene Aufwand übersteigt jedoch den Nutzen, den die Studierenden aus einer möglichst uneingeschränkten Mobilität zwischen den Hochschulen ziehen. Die auf diesem Wege angestrebte Freizügigkeit ist ferner in Frage zu stellen, denn in einem vollständig homogenen System haben die Studierenden keine Anreize, die Hochschule zu wechseln.

Eine *wettbewerblich agierende Hochschule* wird im Wettbewerb um Studierende, Wissenschaftler und deren Forschungsleistungen nur dann bestehen können, wenn sie ein eigenständiges Profil erhält. Dazu setzt sie Preise (Studiengebühren) und die Qualität ihrer Angebote (Studiengänge) als Wettbewerbsparameter ein. Jede Universität muss in der Lage sein, auf veränderte Nachfragepräferenzen und Arbeitsmarktbedingungen

rasch und flexibel reagieren zu können. Dies setzt voraus, zeitaufwendige ministerielle Genehmigungsprozesse sowie Muster-Rahmenprüfungsordnungen und ähnliche Normierungen abzuschaffen und den Universitäten die ausschließliche Verantwortung für ihr Angebot zu übertragen. Die Nachfrager werden sodann mit einer größeren Angebotsvielfalt - sowohl im Hinblick auf die Studiengänge als auch hinsichtlich der Abschlüsse - konfrontiert sein. Wie die Erfahrungen in den angelsächsischen Systemen zeigen, kann es den Nachfragern zugemutet werden, sich die notwendige Marktübersicht zu verschaffen. Da sie vor der Aufnahme des Studiums mehr Wahlmöglichkeiten als im bestehenden System erhalten, wird ihre Konsumentensouveränität gestärkt. Die eingeschränkte Mobilität im Hinblick auf die Wechseloptionen während des Studiums ist angesichts der Vorteile eines Wettbewerbssystems hinzunehmen. Zudem ist zu erwarten, dass sich in einem Wettbewerbsprozess Angebote oder Verfahren herausbilden, um die entsprechenden Wünsche und Bedürfnisse der Nachfrager zu befriedigen.

151. Neben einer erweiterten Finanzverantwortung sollten die Hochschulen ebenso weitergehende Kompetenzen im Hinblick auf den Personalbereich erhalten. Dies betrifft im Wesentlichen das Besoldungsrecht für Hochschullehrer. Hierbei sollte dem Gedanken einer höheren Flexibilität im Sinne einer Schaffung von mehr Leistungsanreizen konsequent gefolgt werden. Wie die Regelungen auch im Einzelnen ausgestaltet sein mögen, sollte stets einer *höheren Flexibilität* der Vorzug gegenüber administrativen Eingriffen gegeben werden.

152. In einem stärker wettbewerblich ausgerichteten System werden die Hochschulen auch auf den Märkten für Wissenschaftler in Konkurrenz zueinander treten. Hochschullehrer verfügen über unterschiedliche wissenschaftliche und didaktische Qualifikationen, und diese Unterschiede spiegeln sich in einem flexibilisierten Besoldungssystem in der Entlohnung wider. Den Gehaltsunterschieden kommt eine *Signal- und Lenkungsfunktion* zu. Hohe Gehälter weisen auf Knappheiten hin und veranlassen den wissenschaftlichen Nachwuchs dazu, eine höhere Qualifikation in der entsprechenden Fachrichtung anzustreben. Im Falle sinkender Entlohnungen nimmt der Anreiz ab, solche Tätigkeiten auszuüben.

Die unterschiedlichen Qualifikationen schlagen sich in einem wettbewerblich organisierten System nicht nur in der Entlohnung, sondern auch in der Art des Einsatzes der verschiedenen Personen nieder. Um die bestmögliche Allokation personeller Ressourcen auf die unterschiedlichen Verwendungszwecke zu gewährleisten, müssen die Universitäten den komparativen Vor- und Nachteilen Beachtung schenken. Es sollte beispielsweise möglich sein, einen ausgezeichneten Forscher in höherem Maße als bisher von Lehrverpflichtungen zu befreien und Personen mit besonderen didaktischen Fähigkeiten stärker in die Lehre einzubinden.

153. Dem Leitgedanken einer erweiterten Hochschulautonomie konsequent zu folgen bedeutet schließlich, den Universitäten die Entscheidung zu überlassen, in welcher Form die hochschulinternen Leitungsstrukturen gestaltet werden. Auch hier ist einem *Wettbewerb um die besten Lösungen* der Vorzug gegenüber einem gesetzlich vorgeschriebenen Einheitsmodell zu geben.

Einer stärkeren Bündelung von Kompetenzen bei der Hochschulleitung stehen zusätzliche Auswahlmöglichkeiten auf Seiten der Studierenden wie auch der Wissenschaftler gegenüber. Um den Interessen des Steuerzahlers Geltung zu verschaffen, kann auf ei-

ne staatliche Aufsicht nicht gänzlich verzichtet werden. Die Ministerien sollten für bestimmte Zielvorgaben verantwortlich bleiben, und die Hochschulleitung hat die politischen Vorgaben im Rahmen ihrer Entscheidungen zu berücksichtigen. Darüber hinaus können zwischen dem Staat und den Hochschulen Aufsichts- und Beratungsgremien etabliert werden, deren Zuständigkeiten vornehmlich in der strategischen Planung und Führung der Universitäten liegen.

154. Wettbewerb im Hochschulbereich ist von *der Differenzierung des Angebots und der Nachfrage* geprägt. Der Konkurrenzdruck, dem die Hochschulen ausgesetzt sind, zwingt sie dazu, die Qualität der akademischen Ausbildung und der Forschungsleistungen ständig zu verbessern, um sich von den anderen Universitäten abzuheben. Im Wettbewerb zwischen den Hochschulen werden sich einzelne Nischenanbieter ebenso herausbilden wie große und namhafte Fakultäten. Es wird Universitäten geben, die zum überwiegenden Teil ausbilden und solche, in denen schwerpunktmäßig geforscht wird. Je intensiver der interuniversitäre Wettbewerb ist, desto stärker wird in der Regel die Heterogenität des Angebots sein. Diese Differenziertheit spiegelt die unterschiedlichen Präferenzen der Nachfrager wider und ist einem auf Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit ausgerichteten System auch insofern überlegen.

155. Die hier formulierten Anregungen fügen sich zu einem Gesamtkonzept. Es macht wenig Sinn, Teilelemente herauszulösen und zu verwirklichen. Dies geschieht gegenwärtig und kennzeichnet die Reformdiskussion. Man riskiert, dass sich dann nicht die Chancen, sondern nur die Risiken solcher Teillösungen realisieren. Grundvoraussetzung für eine Leistungssteigerung bleibt *funktionsfähiger Wettbewerb*. Nur auf diesem Wege wird eine Außensteuerung der Universitäten über den Markt erreicht, die das *Regulativ* einer allseits gewünschten Erweiterung der hochschulinternen Autonomie darstellt.

Bonn, 30. Juni 2000

W. Möschel

H. Greiffenberger

W. Haastert

M. Hellwig

E. Weber-Braun