

van Lith, Ulrich

**Article — Digitized Version**

## Plädoyer für eine Renaissance der Hochschulpolitik als Ordnungspolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* van Lith, Ulrich (1983) : Plädoyer für eine Renaissance der Hochschulpolitik als Ordnungspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 2, pp. 80-86

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135768>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Plädoyer für eine Renaissance der Hochschulpolitik als Ordnungspolitik

Ulrich van Lith, Köln

**Die von der Bundesregierung beschlossene Umwandlung der Unterhaltsstipendien nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) auf Darlehensbasis wird in der Öffentlichkeit noch immer heftig diskutiert. Für Dr. van Lith ist diese Maßnahme ein erster Schritt in die richtige Richtung. Er plädiert für eine Neuorientierung der Hochschulpolitik als Ordnungspolitik.**

---

Seit Mitte der sechziger Jahre sind die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, durch die die volkswirtschaftliche Funktion der Abstimmung der Ausbildung hochqualifizierter Arbeitskräfte (Akademiker) mit dem Arbeitsmarkt und eine gleichgewichtige Entwicklung von Human- und Sachkapital sichergestellt werden soll, durch eine völlige Umorientierung der Hochschulpolitik, die sich in Stufen vollzogen hat, aus dem Auge verloren worden.

Historisch betrachtet hat zunächst die Auffassung, daß Bildungsinvestitionen die Beschäftigung und das wirtschaftliche Wachstum von sich aus (also unabhängig von der Beschäftigung und ihrer Struktur) förderten, zu einer Abwendung der staatlichen Hochschulpolitik von der Ordnungspolitik und einer Hinwendung zu einer Art „bildungspolitischen Keynesianismus“ geführt<sup>1</sup>. Darauf folgte die Orientierung der Bildungspolitik am Bürgerrechtsmodell<sup>2</sup>, die schließlich u. a. durch die wachsenden Studentenzahlen den Anstoß zu einer Umgestaltung der universitären Organisations- und Entscheidungsstruktur durch Einführung der studentischen Mitbestimmung gegeben und ihren Niederschlag im mehr politisch als sachlich motivierten Hochschulrahmengesetz gefunden hat.

## Bildungspolitischer Keynesianismus

Die Anhänger des „bildungspolitischen Keynesianismus“ sind der Auffassung, durch ein möglichst großes Angebot an Hochschulabsolventen und eine entsprechend großzügige staatliche Subventionierung der Hochschulbildung die Beschäftigung, die Innovation

und das wirtschaftliche Wachstum fördern zu können. Diese Auffassung hat sich nicht bestätigt. Das Wachstum der Wirtschaft hängt entscheidend auch von anderen Größen als dem Angebot an Akademikern ab. Deshalb konnte von den hohen Akademikerquoten seit dem Ende der sechziger Jahre kein Wachstumsimpuls ausgehen. Im Gegenteil, da Hochschulbildung als eine unabhängige Variable der Beschäftigung betrachtet wurde, durch die das wirtschaftliche Wachstum positiv beeinflusst werden könne, kam es zu einer Entkoppelung des Bildungssystems vom Beschäftigungssystem, die erhebliche Fehlinvestitionen in Humankapital und eine Verschwendung von Steuergeldern mit sich brachte. Soweit die staatlichen Bildungsausgaben über den Kapitalmarkt finanziert worden sind, haben sie zur Verschuldung des Bundes und der Länder beigetragen. Gleichzeitig entzog diese Politik dem Arbeitsmarkt Arbeitskräfte in anderen Beschäftigungsbereichen, wo die dadurch hervorgerufene Arbeitskräftknappheit einen Anstieg der Löhne verursachte und die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer dringender machte.

Die staatliche Bildungsplanung stand aber außer dieser sich im nachhinein als falsch herausstellenden Annahme der einseitigen Abhängigkeit des Wirtschaftswachstums von der Bildungsproduktion vor der unlösbaren Schwierigkeit, die Quantitäten und Qualitäten an hochqualifizierten Arbeitskräften vorzuschätzen,

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu z. B. P. Widmaier u. a.: *Bildung und Wirtschaftswachstum* 1966; ders.: *Studienwahl versus Bedarf im Hochschulbereich*, in: *Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften*, Hrsg. H. Arndt, D. Swatek, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 58, Berlin 1971, S. 502-519; K. Hüfner (Hrsg.): *Bildungsinvestitionen und Wirtschaftswachstum*, Stuttgart 1970. Politisch ist dieser Standpunkt besonders von G. Picht: *Die Deutsche Bildungskatastrophe, Analyse und Dokumentation*, Alten-Freiburg 1964, vertreten worden.

<sup>2</sup> Vgl. R. Dahrendorf: *Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik*, Hamburg 1965.

---

*Dr. Ulrich van Lith, 40, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln.*

die mittel- und langfristig bei gegebenen Lohnsätzen auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Hier steht staatlich-zentrale Bildungsplanung vor den gleichen Problemen wie jede andere zentrale Produktions- und Wirtschaftsplanung auch. Sie werden durch die Schwierigkeiten der administrativen Lenkung der Bildungsproduktion in einer sonst nach marktwirtschaftlichen Prinzipien geordneten Wirtschaft noch verstärkt, da die mehr zentralplanende Ordnung mit der spontanen des Marktes zwangsläufig in Konflikt gerät.

### **Bildungspolitik nach dem Bürgerrechtsmodell**

Die makroökonomisch begründete, zunächst am Wachstum der Wirtschaft orientierte „keynesianische Bildungspolitik“ wurde Anfang der siebziger Jahre durch eine Bildungspolitik nach dem Bürgerrechtsmodell (Recht auf Bildung) ersetzt, die den Zusammenhang zum Arbeitsmarkt konzeptionell vernachlässigte und oberhalb der Schulpflichtgrenze jedem Bürger prinzipiell das (materielle) Recht einräumte, kostenlos „höhere Bildung“ nachzufragen.

Hätte sich die aktive Bildungspolitik nach dem Bürgerrechtsmodell darauf beschränkt, grundsätzlich jedem den freien Zugang zum Beruf zu gewähren und die für den Beruf erforderliche Ausbildung finanzierbar zu machen, so wäre dies durchaus eine Konzeption gewesen, die über die Entscheidungen der Individuen bei Abwägung der (materiellen und immateriellen) Kosten und Nutzen auch eine dezentrale Abstimmung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem bei hoher Anpassungsflexibilität ermöglicht hätte. Mit dem Recht auf Bildung ist jedoch ein Subventionsanspruch verknüpft, wonach nicht nur der Studienplatz kostenlos von den Steuerzahlern zu finanzieren ist, sondern auch Unterhaltskosten während des Studiums vom Staat zu übernehmen sind (Rechtsanspruch auf Unterhalt während des Studiums), sofern die Finanzierung dem Studenten und seinen Eltern nicht zugemutet werden kann. Eine zum Teil bis zu hundertprozentige Subventionierung der akademischen Ausbildung durch den Staat mußte zwangsläufig über die massive Senkung der individuellen Kosten (Senkung des Qualitätsstandards für die Hochschulzulassung inbegriffen) Massen von Studenten in die Hochschulen locken, die nach ihrem persönlichen Nutzen-Kosten-Kalkül nunmehr in einem Hochschulstudium eine attraktive Alternative sahen. Dies um so mehr, als mit der akademischen Ausbildung unverändert hohe Einkommensansprüche verbunden waren und zum großen Teil noch sind.

Eine solche Politik war über kurz oder lang zum Scheitern verurteilt, da sie die ökonomischen Voraus-

setzungen der Ausbildungsförderung völlig außer acht ließ. Gesetzlich fixierte materielle Ansprüche lassen sich nämlich nicht unabhängig von ökonomischen Gesetzmäßigkeiten formulieren. Der Staat kann kein Recht auf Bildung garantieren, wie er auch kein Recht auf Arbeit zu gewährleisten vermag, da er die materiellen Voraussetzungen in dem unter diesen Bedingungen von den Individuen gewünschten Umfang nicht zu schaffen in der Lage ist. Sofern er es aus gut gemeinten Absichten doch versucht, läuft dies stets auf staatliche Zuteilungssysteme und auf Reglementierungen hinaus, die nicht nur die Rechte der Person einschränken, sondern zwangsläufig andere Menschen, sei es derselben oder der nachfolgenden Generation, belasten und benachteiligen.

### **Hochschulpolitischer Dirigismus**

So mußte die Einführung der totalen Gebührenfreiheit und die Ausweitung der Unterhaltsstipendien durch Abschaffung des Honnefer und Rhöndorfer Modells und die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Unterhaltsstipendien nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) zusammen mit einer einseitigen Werbung für gymnasiale und akademische Bildung so viele Studenten zur Aufnahme eines Hochschulstudiums veranlassen, daß es über die finanziellen Kräfte des Bundes und der Länder ging, die Hochschulkapazitäten entsprechend der Studentenzahlen auszuweiten und Unterhaltsstipendien im ausreichenden Umfang zu gewähren. Bewirtschaftungsmaßnahmen, wie Numerus clausus, zentrale Verteilung von Studienplätzen, Kapazitätsverordnungen, bürokratische Kontrollen des faktischen Lehrangebots und andere administrativ lenkende Maßnahmen mußten ergriffen werden, um die wirtschaftlichen Folgen des materiellen Rechtsanspruchs auf Hochschulbildung zumindest teilweise zu korrigieren und damit gleichzeitig gegen ihn zu verstoßen. Die Folge war eine Einschränkung der Freizügigkeit des Studiums, wie sie die deutsche Geschichte bisher nur in ihrer düstersten Zeit erlebt hat. Die Hochschulen wurden von einer Fülle von gesetzlichen Vorschriften, staatlichen Verordnungen und Verwaltungsrichtlinien, parlamentarischen Anfragen und Gerichtsentscheidungen überzogen, die kaum mehr überschaubar war. Das Bundesverfassungsgericht geriet in eine Dilemmasituation, die trotz des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen, trotz Kapazitätsverordnungen und Folgereglementierungen bisher ungelöst ist.

Mit der Einführung der Unterhaltsstipendien und der totalen Gebührenfreiheit stieg die Verweildauer der Studenten an den deutschen Hochschulen deutlich an. Zwar ist ihr Anstieg nicht allein auf sie zurückzuführen;

sie werden ihn aber entscheidend über eine Senkung der Opportunitätskosten gefördert haben.

Sowohl die „keynesianisch“ orientierte Bildungspolitik als auch die Politik nach dem Bürgerrechtsmodell hat dazu geführt, daß die in den siebziger Jahren sprunghaft vollzogene Ausweitung der Planstellen für Professoren und wissenschaftliche Mitarbeiter die Kontinuität des wissenschaftlichen Nachwuchses in Frage stellte. Während die Zahl der jungen Wissenschaftler sich in den sechziger Jahren fast verdreifachte, wuchs ihre Zahl in der ersten Hälfte der siebziger Jahre nur noch geringfügig und ging dann bis 1980 um ca. 20 % zurück.

Die Reorganisation der Entscheidungsstruktur der deutschen Hochschulen ist in diesem Zusammenhang als eine Reaktion der staatlichen Stellen und der Studenten auf die durch die Hochschulpolitik hervorgerufene Überfüllung der Hochschule zu interpretieren. Nach einer Phase des Laisser-faire unmittelbar nach dem

Zweiten Weltkrieg, in der die staatlichen Stellen von den Hochschulen eine freiwillige Anpassung an das durch die staatliche Hochschulpolitik hervorgerufene Wachstum der Studentenzahlen erwarteten (ohne jedoch die hochschulpolitischen Rahmendaten so zu setzen, daß die einzelnen Hochschulen in ihrem eigenen Interesse eine solche Anpassung vornahmen), griff der Gesetzgeber immer mehr in die Wissenschaftsfreiheit und Eigenständigkeit der Hochschulen ein und zwang sie zu einer Reform der Organisationsstruktur (Mitbestimmung, Fachbereichsorganisation, Einheitsverwaltung und Präsidialverfassung), die viele von ihnen freiwillig nicht verwirklicht hätten. Gleichzeitig wurde die Kompetenz der Hochschulen und Fakultäten, ihre Studiengänge selbst zu ordnen, durch supra-universitäre Studienreformkommissionen eingeschränkt.

### Erhöhung der Entscheidungskosten

Insbesondere die Einführung der Mitbestimmung der Studenten in Verbindung mit der Fachbereichsorganisation sollte dazu dienen, den studentischen Belangen zum Durchbruch zu verhelfen, Studiengänge zu „ent-rümpeln“ und die Organisation des Studiums zu straffen. Man versprach sich davon eine Verkürzung der Studienzeiten, die sich dann ohne staatlichen Eingriff (Regelstudienzeiten) einstellen würde. In Wirklichkeit aber hat die Einführung der Mitbestimmung der Studenten und wissenschaftlichen Mitarbeiter die Entscheidungskosten nicht unerheblich erhöht und die Zahl der Gremien, Kommissionen und Ausschüsse aufgebläht<sup>3</sup>.

Noch gravierender als der Anstieg der direkten Entscheidungskosten ist die – wenn auch schwer meßbare – Minderung der Entscheidungseffizienz<sup>4</sup>, die durch die Kollektivierung der Entscheidungen und die erhöhte Unzurechenbarkeit der Entscheidungsverantwortung, aber auch durch sachfremde Interventionen und Informationsdefizite der Beteiligten hervorgerufen wird. Insbesondere Studenten als „Kunden“ und Benutzer der Hochschulen bringen die Voraussetzungen nicht mit – und können diese nicht mitbringen –, kompetent in Angelegenheiten der Forschung und der Lehre mitzuent-scheiden. Sie haben zwar ein Wissen über ihre Bildungspräferenzen, nicht aber über die Produktionsbedingungen von Forschung und Lehre und sind selbst in der Beurteilung ihrer Begabungen und Fähigkeiten u. a.

<sup>3</sup> Vgl. U. van Lith: Die Kosten der akademischen Selbstverwaltung. Eine vergleichende Untersuchung über den Zeitaufwand und die Kosten der Gremientätigkeit an vier deutschen Universitäten, München, New York, London, Paris 1979.

<sup>4</sup> Siehe Ch. Watrin: Studenten, Professoren und Steuerzahler, in: Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Hrsg. H. Sauer-mann, E. J. Meistmäcker, Tübingen 1975, S. 637-665; siehe auch J. M. Buchanan, N. E. Devletoglou: Academia in Anarchy. An Economic Diagnosis, New York, London 1970.

## Das Jahresregister 1982

der wirtschaftspolitischen  
Monatsschrift

WIRTSCHAFTSDIENST

liegt für unsere Leser bereit.

Auf Anforderung senden wir  
es Ihnen gerne kostenlos zu.

Einbanddecken

für den 62. Jahrgang 1982

WIRTSCHAFTSDIENST

können zum Preis von DM 15,-  
bezogen werden durch:

**VERLAG WELTARCHIV GMBH**

**NEUER JUNGFERNSTIEG 21**

**2000 HAMBURG 36**

auf Informationen der Hochschule bzw. Professoren angewiesen. Im Gegensatz zu Professoren und wissenschaftlichen Mitarbeitern stehen sie darüber hinaus in keinem Dienstverhältnis zur Hochschule und können für Fehlentscheidungen nicht zur Verantwortung gezogen werden<sup>5</sup>.

### **Rechte der Steuerzahler**

Da die Einführung des Gruppenprinzips mit der Einheitsverwaltung gekoppelt ist, kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß nunmehr im Rahmen des staatlich zugeteilten Budgets die am Entscheidungsprozeß beteiligten Gruppen autonom darüber entscheiden, in welche Verwendung die staatlichen Mittel fließen. Die Rechte des Steuerzahlers und die ordnungsgemäße Verwendung der bereitgestellten Mittel werden dadurch nicht unerheblich beeinträchtigt. Zwar sind zum Schutz der Steuerzahler die wirtschaftlichen und personellen Entscheidungsbefugnisse der Hochschulen und ihrer Abteilungen auf dem Gesetzes- und Verordnungswege eingeschränkt worden; hierdurch kann aber schwerlich eine effiziente Verwendung der Mittel gewährleistet werden. Aufgrund der informationalen Schwächen der zentralen Entscheidungsinstanz (Wissenschaftsministerium) und der Einheitlichkeit der ministeriellen Anweisung, die der Situation der einzelnen Hochschule nicht Rechnung tragen kann, mehren sich die Fehlentscheidungen. Gerade in der beginnenden Phase der Haushaltskürzungen kommt es hier zu Anweisungen, die einer wirtschaftlichen Verwendung der Mittel in den Hochschulen entgegenstehen. Auch gerät die Wissenschaftsfreiheit als Freiheit der Forschung, der Lehre und des Studiums dadurch in Gefahr.

### **Neuorientierung der Hochschulpolitik**

Will man die Unwirtschaftlichkeiten und allokativen Verzerrungen beseitigen, den verlorengegangenen Zusammenhang zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem wiederherstellen und den Bildungswünschen der Studenten Rechnung tragen – also die Freizügigkeit des Studiums wiedererlangen –, so ist eine grundsätzliche Umorientierung der staatlichen Hochschulpolitik erforderlich. Sie kann in einem marktwirtschaftlichen System und in einer freiheitlichen Demokratie unter der Bedingung der Wahrung der Wissenschaftsfreiheit nur Ordnungspolitik sein und muß sich daran messen lassen, ob und wieweit es ihr gelingt, das Eigeninteresse der Beteiligten (Professoren, Studenten, Hochschuladministratoren) so institutionell einzubinden, daß diese

nicht nur ihren eigenen Nutzen, sondern auch den der übrigen Mitglieder der Gesellschaft fördern. Die staatliche Aufgabe beschränkt sich dabei auf die Ordnungs- und Aufsichtsfunktion, die materielle Sicherung der Grundlagenforschung und die Gewährleistung, daß begabte und leistungswillige Studenten in der Lage sind, ihr Studium zu finanzieren<sup>6</sup>.

Bei der Frage, wie durch das Setzen von Rahmenbedingungen das Eigeninteresse der Professoren, Hochschuladministratoren und Studenten an die allgemeine Wohlfahrtsförderung gebunden werden kann, spielen die Ausgestaltung der Hochschulfinanzierung und die Einführung von Studiengebühren eine entscheidende Rolle.

### **Einführung von Studiengebühren**

Sowohl für die konsumtive wie für die investive Nachfrage nach Hochschulbildung – beides läßt sich schwerlich trennen – gibt es keinen ökonomischen Grund, den dazu erforderlichen Studienplatz „kostenlos“ (Studien-geldfreiheit) zur Verfügung zu stellen. Hochschulbildung, wie im übrigen jedes andere Bildungsgut, ist aufgrund des Persönlichkeitsrechtes ein privates Gut, das vor dem Zugriff anderer geschützt ist (Art. 2 Abs. 2 GG). Aber auch der Nutzen aus der Anwendung erworbenen Wissens und angeeigneter Fertigkeiten kommt dem Bildungsnachfrager zugute, da er ihn sich in Form eines höheren materiellen Einkommens oder eines vermehrten immateriellen Genusses und gesteigerten sozialen Ansehens aneignen kann.

Zwar kann es durchaus sein, daß in speziellen Fällen, in denen Unvollkommenheiten auf dem Markt für Bildungsleistungen vorliegen, gezielte staatliche Subventionen den volkswirtschaftlich erwünschten Effekt erzielen. Das aber setzt detaillierte Kenntnisse über die Schwachstellen der marktlichen Allokation, die eine zu geringe Nachfrage verursachen, voraus. Eine allgemeine Studiengeldfreiheit kann daraus ökonomisch nicht abgeleitet werden<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Letzteres ist eine subsidiäre Funktion, die der Staat wahrzunehmen hat, soweit Unvollkommenheiten des Kapitalmarktes eine Finanzierung des Studiums für begabte und leistungswillige Studenten erschweren oder ganz verhindern und deshalb vorhandene Begabungen nicht in die Verwendungen in Staat und Wirtschaft gelangen, in denen sie ihr Bestmögliches leisten können. Zur Finanzierung des Studiums siehe u. a. R. Hausser, H. Adam: Chancengleichheit und Effizienz an der Hochschule. Alternativen der Bildungsfinanzierung, Frankfurt 1978; Vorschläge des Bundes Freiheit der Wissenschaft; U. van L i t h : Vorschlag zur Neuordnung der Ausbildungsförderung für Studenten, Hrsg. Verein für studentische und Hochschulfragen, Bonn 1982; d e r s . : Ist die Ausbildungsförderung reformbedürftig?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 61. Jg. (1981), H. 8, S. 402; U. van L i t h , B. H e m m e r t : Alternativen zur Ausbildungsförderung, in: ebenda, 62. Jg. (1982), H. 5, S. 229.

<sup>7</sup> Siehe hierzu U. van L i t h : Markt, persönliche Freiheit und die Ordnung des Bildungswesens, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, H. 90, Tübingen 1983, bes. S. 11-22.

<sup>5</sup> Siehe zu diesen Fragen auch Hochschulverband (Hrsg.): Symposium „Gruppenuniversität“, Dokumentation einer Tagung des Hochschulverbandes am 1./2. Mai 1981 auf Schloß Gracht in Erfstadt, Forum des Hochschulverbandes, H. 26, Bonn 1981.

Sollen die Hochschulen, die nach dem Grundgesetz einen Ausbildungsauftrag haben, mehr in die Eigenverantwortung genommen werden, so setzt das voraus, daß sie über einen Handlungsspielraum verfügen, der es ihnen ermöglicht, dieser Verantwortung gerecht zu werden. Aus diesem Grunde ist es eine notwendige Voraussetzung für die Einführung von Studiengebühren, ihnen größere Eigenständigkeit in akademischen (organisatorische und inhaltliche Gestaltung des Studienangebots, Aufnahmetests) und in wirtschaftlichen und personellen Angelegenheiten (Organisationsstruktur, Kapazitäts- und Personalpolitik, Verwendbarkeit der Haushaltsmittel) zu geben und das Recht einzuräumen, im staatlich vorgegebenen Rahmen nach eigenem Ermessen preisorientiert<sup>8</sup> Studiengebühren zu verlangen<sup>9</sup>. Dafür beteiligen sie sich an den Risiken der Hochschulausbildung, die bisher Steuerzahler und Studenten trugen, nämlich den Studienerfolg soweit wie möglich zu sichern (Eignungstests und entsprechende Betreuung des Studenten) und die Studienkapazitäten und -inhalte so zu gestalten, daß ihre Absolventen u. a. eine möglichst gute Arbeitsmarktchance haben. Gelingt den Hochschulen dies, werden sie durch ein entsprechendes Gebührenaufkommen honoriert, anderenfalls geben Einbußen im Gebührenaufkommen Anreize zu einer Revision der bisher verfolgten Studienangebotspolitik.

In gleicher Weise setzt das voraus, daß sich auch die Studenten an den Ausbildungsrisiken beteiligen und einen Beitrag zu den Kosten der Benutzung der Hoch-

schulen leisten. Dies muß nicht bedeuten, daß für sie die Ausbildungsrisiken im Vergleich zum bestehenden System (materieller Rechtsanspruch auf Hochschulbildung) steigen. Zwar trägt der Student nun einen höheren Anteil an den direkten individuellen Kosten der Hochschulausbildung, die Opportunitätskosten können jedoch absolut unter jenen liegen, die sie unter den alten Bedingungen zu tragen hatten. Empirische Erfahrungen bestätigen dies<sup>10</sup>.

### Notwendige Kostenrechnung

Gewiß ist es nicht einfach, die Kosten eines Studienplatzes zu erfassen, da Hochschulen Dienstleistungsbetriebe sind, die eine Vielzahl von Leistungen zur Verfügung stellen. Diese Schwierigkeiten schließen jedoch eine eigenständige Studiengeldpolitik der staatlichen und der privaten Hochschulen nicht aus. Auch Mehrproduktunternehmen stehen vor dieser schwierigen Aufgabe, und Hochschulen in anderen Ländern (z. B. Japan, USA, Kanada, Italien) finanzieren sich zu einem erheblichen Teil über Studiengelder.

Dringlich erscheint es aber, in den staatlichen Hochschulen die Voraussetzungen zu schaffen, die eine eigenständige Gebührenpolitik ermöglichen. Der Aufbau eines betrieblichen Rechnungswesens ist dazu eine unerläßliche Voraussetzung. Die ersten Schritte dazu wurden bereits in die Wege geleitet. Gleichzeitig ist aber davor zu warnen, diese Bemühungen in eine Richtung zu drängen, die auf ein bundeseinheitliches Kennzahlensystem zwecks Effizienzvergleich hinausläuft<sup>11</sup>. Ein solcher Vergleich ist weder möglich noch bei miteinander um Studenten konkurrierenden Hochschulen nötig. Er gefährdet die Wissenschaftsfreiheit einschließlich der Lernfreiheit der Studenten (Studentensouveränität) durch weitere Verwaltungsvorschriften, die kaum zu verhindern wären, vor allem aber durch die Vereinheitlichung der Maßstäbe für Leistungen in Forschung und Lehre.

Potentielle Studenten, die für die Benutzung einer Hochschule Studiengeld zu zahlen haben, werden ernster als bisher die Entscheidung prüfen, ob sie ein Studium aufnehmen oder nicht. Für Studenten, für die ein

<sup>8</sup> Preisorientierte Gebühren erlauben es den Hochschulen im Gegensatz zu kostenorientierten Gebühren, das Studiengeld nach Knappheitsverhältnissen (Verhältnis von Studienkapazität und Nachfrage nach einem Studiengang) festzusetzen. Sie geben den Hochschulen die Möglichkeit, Geld aus stark nachgefragten Studiengängen zur Subventionierung weniger stark nachgefragter (etwa naturwissenschaftlicher) Studiengänge zu verwenden.

<sup>9</sup> Da Studenten nicht nur Benutzer oder „Kunden“ der Hochschule, sondern zugleich auch ein produktiver Faktor sind, der zu den Ausbildungsleistungen der Hochschule in einem begrenzt substitutionalen Verhältnis steht, werden sich die Hochschulen verstärkt um Auslese der begabten und geeigneten Studenten bemühen und im Vergleich zu den weniger begabten und leistungswilligen, aber zahlungskräftigen Studenten zu Konzessionen in der Höhe der Studiengebühren bereit sein. Die „Abschläge“ von den Studiengebühren werden um so größer sein, je mehr der Student selbst zur Erreichung des Ausbildungsziels beiträgt.

<sup>10</sup> Studenten der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften ziehen es z. B. vor, einige hundert Mark für einen Grundkurs in ihrem Fach – z. B. Repetitorium Privatrecht, Strafrecht, öffentliches Recht (1 Semester) DM 660,- (1982), Statistik Grundkurs (1 Semester) DM 250,- (1982) – zu zahlen, statt das zum Nulltarif angebotene Lehrangebot der Hochschule zu nutzen. Sie sind offensichtlich bereit, die Kosten des Repetitors auf sich zu nehmen, weil sich sonst ihre Studienzeit, und damit die Zeit des Verdienstaustauschs, verlängern würde. Von Studenten und Repetitoren wird diese Zeit für das Fach Jura auf zwei Semester geschätzt. Dies geht aus einer noch nicht abgeschlossenen Untersuchung des Vereins für studentische und Hochschulfragen, Bonn, über Unterrichtsgelder in der Bundesrepublik Deutschland hervor. Auch amerikanische, kanadische und japanische Studenten stehen sich trotz der finanziellen Belastung mit Studiengebühren aufgrund der vergleichsweise kürzeren Studienzeiten besser.

<sup>11</sup> Siehe hierzu die sprunghaft ansteigende Literatur. So u. a. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Hochschulfinanzierung auf der Grundlage leistungsorientierter Kennziffern, Schriftenreihe Hochschule 33, Bonn 1980; H. J. Schuster (Hrsg.): Kennzahlenvergleich an deutschen Hochschulen 1974, 1977, 1978, Kurzfassung des Abschlußberichtes, Universität des Saarlandes, Januar 1981; ders.: Ökonomisierungstendenzen an den Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland und im Ausland, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Bd. 30 (1978), S. 35-63; Westdeutsche-Rektorenkonferenz (Hrsg.): Effizienz der Hochschule, WRK-Kolloquium vom 1.-2. Oktober 1979, Dokumente zur Hochschulreform XXXVII/1980; Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Forschung und zum Miteinsatz in den Hochschulen, Köln 1979.

Bildungsgut konsumtiven Charakter hat, ist die Abwägung des Nutzens mit den Kosten (einschließlich Studiengebühren) ebenso volkswirtschaftlich erwünscht wie für diejenigen, die ihr Studium primär zu investiven Zwecken (Berufsausbildung) verwenden wollen. Da sie nunmehr anders als bisher mit den Kosten des Studiums belastet werden, werden die bestehenden allokativen Verzerrungen (Überinvestition in Hochschulbildung) tendenziell abgebaut.

### Wirkungen von Studiengebühren

Die Einführung von preisorientierten Studiengebühren hätte darüber hinaus den Effekt, daß der Student, der nicht nur Benutzer (Nachfrager) einer Hochschule (Ausbildungsleistung), sondern auch Mitwirkender (am Produktionsprozeß Beteiligter) ist, seinerseits einen größeren Anreiz hat, den Teil des Studiums, für den er selbst verantwortlich ist, rationeller zu gestalten und besser zu ordnen. Dadurch dürfte ein die Studiendauer verkürzender Effekt entstehen, ohne daß es einer administrativen oder gesetzlichen Regelung der Studienzzeit bedarf. Der Student leistet den in seiner Macht stehenden Beitrag zur Verkürzung der Studienzzeit, ohne dazu von außen (gesetzlich administrativ) gezwungen zu sein. Er ist frei, sein Studium zeitlich so zu gestalten, wie er es subjektiv für dringlich hält, den Abschluß zu erreichen. Dieses Recht hat er, weil er die Kosten des Studiums trägt und letztendlich nur selbst wissen kann, in welchem Verhältnis Kosten und Nutzen für ihn persönlich stehen<sup>12</sup>.

Studiengebühren ermöglichen dem Studenten aber nicht nur, seine Studienzzeit frei zu wählen, sondern auch auf die Leistungen und den Leistungsprozeß der Hochschule Einfluß zu nehmen, ohne sachfremd in diesen Leistungsprozeß eingreifen zu können, wie dies durch die Demokratisierung der Hochschulen möglich geworden ist<sup>13</sup>. Da die Hochschulen auf das Studiengeld angewiesen sind, das die Studenten zahlen, werden sie ihrerseits einen größeren Anreiz haben, auf die Bildungswünsche der Studenten einzugehen, ohne dazu administrativ oder durch Mehrheiten veranlaßt worden zu sein. Der einzelne Student hat dadurch die Möglichkeit, seine persönlichen Studienpräferenzen zu artikulieren und durchzusetzen, ohne von Mehrheiten (in der Gruppe der Studenten und in den Kollegialorganen der Hochschule) abhängig zu sein.

<sup>12</sup> Allerdings haben andere (u. a. Hochschulen und Arbeitgeber) unter diesen Bedingungen einen verstärkten Anreiz, den Studenten über Bildungsgüter und ihre Verwendbarkeit besser zu informieren, weil das nunmehr auch stärker in ihrem eigenen Interesse liegt. Würden sie darauf verzichten, hätten sie selbst Verluste hinzunehmen.

<sup>13</sup> Dies setzt eine Änderung des Hochschulrahmengesetzes und der Landeshochschulgesetze voraus.

Eine weitere zu prognostizierende Konsequenz wird sein, daß auch die Hochschule ihrerseits dem Wunsch des Studenten, die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt vorhersehbarer zu machen, dadurch entsprechen wird, daß sie das ihrige tut, die Studiengänge so zu rationalisieren, zu ordnen, zu gliedern und zu stufen, daß ein Studium in kürzerer Frist abgeschlossen werden kann. Dies ermöglicht dem Studenten, sein Informationsdefizit über zukünftige Beschäftigungsmöglichkeiten abzubauen, da der Zeitpunkt der Aufnahme einer Beschäftigung (Studienabschluß) zeitlich näherrückt. Die Vorhersehbarkeit der Arbeitsmarktsituation nach dem Studium wird dadurch gefördert und für den Studenten die Möglichkeit eröffnet, das Risiko der Fehlinvestition in Hochschulbildung zu mindern. Der Student kann sich also mehr als bisher nach der Arbeitsmarktentwicklung und dem Qualifikationsbedarf der Wirtschaft richten.

### Anreiz zur Leistungssteigerung

Für die Hochschulen ist das Studiengeld eine Einnahmequelle, durch die das Studienangebot ganz oder teilweise finanziert werden muß. Beschränkt sich der Staat auf seine Ordnungsfunktion, so haben die Hochschulen eine größere wirtschaftliche Eigenständigkeit. Da Hochschulen und Fakultäten über die Höhe und Verwendung der Studiengelder disponieren können und sie oder ihre Fakultäten und Fachbereiche miteinander um Studenten konkurrieren, entsteht ein Anreiz zur Kostenminimierung einerseits und zur Verbesserung des Leistungsangebots andererseits. Die Entscheidung, in welchem Umfang und in welchen Fächern Studienplätze mit welcher Ausstattung zur Verfügung zu stellen sind, wird dezentral getroffen. Fehlentscheidungen im Hinblick auf das Studienangebot und die verfügbaren Kapazitäten werden spontan und unbürokratisch von den konkurrierenden Hochschulen korrigiert. Die Fehleinschätzung des Qualifikationsbedarfs der einen Hochschulen wird durch die richtige Einschätzung dieses Bedarfs durch die anderen kompensiert.

In einem Bereich, in dem die Ungewißheiten aufgrund von Prognoseschwierigkeiten am größten sind, kann so eine hohe Flexibilität erreicht werden, indem eine Vielfalt von Erwartungen, welche Ausbildungsqualitäten und -quantitäten den Wünschen der Bildungsnachfrager und dem Qualifikationsbedarf der Wirtschaft entsprechen, zur Entfaltung kommt.

Auf diese Weise werden auch die Anpassungslasten zwischen den Studenten und der Hochschule besser verteilt. Mehr als bisher ist die Hochschule jetzt gezwungen, verstärkt einen Beitrag zu leisten, durch den die Anpassungen an die sich wandelnde Qualifikationsstruktur der Wirtschaft erleichtert wird. So wie der Stu-

dent durch die Übernahme der Studiengebühren veranlaßt wird, diese Gebühren bei seinen Entscheidungen zu berücksichtigen, so ist die Hochschule gezwungen, zu rationalisieren, Arbeitsmarktentwicklungen vorherzusehen und zu antizipieren, da sie sonst zu einem großen Teil ihre finanzielle Basis verliert.

Studiengebühren verhindern, daß die Ausbildungsrisiken ausschließlich vom Studenten oder von den Steuerzahlern zu tragen sind. Während unter den Bedingungen des Nulltarifs Hochschulen und ihre Bediensteten kaum Konsequenzen zu fürchten haben, wenn Hochschulabsolventen keine oder keine ihrer Ausbildung adäquate Beschäftigung finden, müssen sie nun damit rechnen, daß sie bei nicht erfolgreichem Studienangebot und Kapazitätsfehlplanungen Einnahmeneinbußen hinnehmen müssen. Sie werden sich deshalb selbst mehr um die Antizipation von Qualifikationsbedarfen der Wirtschaft und des Staates bemühen müssen und diese in ihre eigenen Planungen einfließen lassen. Hochschulen leisten so auch ihren Beitrag, das Risiko des Studenten und des Steuerzahlers zu verringern. Sie werden im Hinblick auf die Arbeitsmarktentwicklungen als informationsgenerierende Institution tätig, ohne daß sie ihrerseits passiv die Qualifikationsanforderungen des Staates und der Wirtschaft oder die Ausbildungswünsche des Studenten akzeptieren müßten. Gleichzeitig können und müssen die Hochschulen Studiengänge und -abschlüsse innovativ als Ausbildungsinventoren (im Schumpeter-Kirznerschen<sup>14</sup> Sinne) gestalten und als Ausbildungspromotoren am Markt durchzusetzen versuchen.

### Revision der Organisationsstruktur

Der ökonomische Zwang, sich über Studiengebühren zu finanzieren, wird für die Hochschulen auch Anlaß sein, die interne Organisationsstruktur zu revidieren. Die Erwartungen über die Leistungsfähigkeit von unterschiedlichen Organisationsstrukturen werden aber nicht einheitlich sein. Wohl aber würden die Entscheidungen unter diesen Bedingungen mehr nach Sach- als nach politisch-ideologischen Gesichtspunkten gefällt. Die Hochschulen würden sich für Organisationsstrukturen entscheiden, die eine Verteilung der finanziellen Mittel nach Leistungen fördern. Fraglich, aber letztendlich den Hochschulen und ihren Fakultäten und Abteilungen überlassen muß es sein, ob Studenten an den hochschulinternen Entscheidungsprozessen zu beteiligen sind, und wenn, in welchem Umfang. Auch die Integrationsfrage und der Zusammenschluß von verschie-

<sup>14</sup> Siehe dazu J. M. Kirzner: Wettbewerb und Unternehmertum, Walter Eucken Institut, Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen 14, Tübingen 1978.

den Hochschulen dürften dann (unter staatlicher Aufsicht) zu Lösungen führen, die von den Beteiligten als zweckmäßiger erachtet werden.

Eine Folge der Einführung von Studiengebühren wäre, daß sich die Struktur des tertiären Bildungssektors verändert. Fachhochschulen, die durch die politische Steuerung des Hochschulbereiches teilweise abgewertet wurden, obwohl sie bisher den Nachwuchs für die mittlere Führungsebene der Wirtschaft (teils auch des Staates) mit Erfolg stellten, würden an Bedeutung gewinnen, da sie bei relativ kurzen Studienzeiten und geringeren Kosten Qualifikationen vermitteln. Gleichzeitig würden die Universitäten von Studenten entlastet, und ihre primäre Funktion, die Produktion und Verbreitung neuen Wissens, würde gestärkt. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, daß neue Hochschulen entstehen, die feiner gestufte und gegliederte Studiengänge anbieten, die dem sich wandelnden Qualifikationsbedarf der Wirtschaft, des Staates und den Bildungswünschen der Studenten entsprechen<sup>15</sup>.

Die Vorzüge von Studiengebühren können aber nur dann eintreten, wenn die staatlichen Instanzen den Hochschulen ausreichenden Freiraum zu einer eigenständigen Gebührenpolitik und Freiheit in der Verwendung der so erzielten Einnahmen gewähren und die direkten Finanzzuweisungen an die Hochschulen (institutionelle Hochschulausgaben) unabhängig vom Erfolg oder Mißerfolg einer Hochschule, sich über Gebühren zu finanzieren, vornehmen. Anderenfalls können Gebühren zwar dazu dienen, Finanzierungslücken im Staatshaushalt zu schließen, nicht aber die allokativen Effizienz und Wissenschaftsfreiheit fördern. Auch gehen die Vorteile von Studiengebühren verloren, wenn die Wirtschafts- und Personalverwaltungen der Hochschulen es nicht zum vorrangigen Prinzip erheben, Vermachtungstendenzen auf dem internen Markt für Lehrleistungen und sonstigem effizienzmindernden Verhalten (predatory behaviour, Trittbrettfahren, shirking)<sup>16</sup> von vornherein entgegenzuwirken. Sonst gehen die Wohlfahrtsgewinne verloren, die von preisorientierten Studiengebühren erwartet werden können.

<sup>15</sup> Auf diese zu erwartende Entwicklung hat bereits von Weizsäcker hingewiesen. C. C. von Weizsäcker: Hochschulstruktur und Marktsystem, in: Die deutsche Hochschule zwischen Numerus clausus und Akademikerarbeitslosigkeit – Der doppelte Flaschenhals, Hrsg. U. Lohmar, G. E. Ortner, Hannover, Dortmund, Darmstadt, Berlin 1975, S. 306-324.

<sup>16</sup> Siehe hierzu R. B. McKenzie, R. J. Staaf: An Economic Theory of Learning, Student Sovereignty and Academic Freedom. A Public Choice Monograph, Blacksburg, Va., 1974, S. 77 ff.; R. B. McKenzie: The Political Economy of the Educational Process, Boston, The Hague, London 1979, S. 114 ff.; H. G. Brennan, R. D. Tollison: Rent Seeking in Academia, in: Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, Hrsg. J. M. Buchanan, R. D. Tollison, G. Tullock, Texas A&M University Press 1980, S. 344-354.