

Rosigkeit, Andreas; Schnabl, Hermann

Article — Digitized Version

Hochschulpolitik am Scheideweg

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rosigkeit, Andreas; Schnabl, Hermann (1995) : Hochschulpolitik am Scheideweg, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 10, pp. 542-548

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137288>

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.

Andreas Rosigkeit, Hermann Schnabl

Hochschulpolitik am Scheideweg

Die Finanzierung der Hochschulen gerät zunehmend in die Schwierigkeit, stetig steigende Studentenzahlen mit immer knapper werdenden öffentlichen Mitteln zu bewältigen. Wie könnte ein marktwirtschaftlich ausgestaltetes Hochschulsystem aussehen? Besitzt eine derartige Reform Realisierungschancen?

Die Hochschulen bleiben in den Schlagzeilen. Nach der Kampagne „Qualität der Lehre“ in den Jahren 1991 bis 1994 und ihren umstrittenen Wirkungen wird die Diskussion auf verschiedenen Ebenen weitergeführt. Auf der einen Seite werden unter anderem die Einführung von Studiengebühren (so z.B. eine Forderung des Wissenschaftsrates, der Landesrektorenkonferenzen Bayerns und Baden-Württembergs, aber auch des bildungspolitischen Sprechers der SPD, Peter Glotz), ein Zinsmodell für das BAföG (Bildungsminister Jürgen Rüttgers) und Pflichtnachweise über die erbrachten Leistungen nach dem zweiten Semester (Hochschulrektorenkonferenz) diskutiert. Auf der anderen Seite werden Maßnahmen von seiten der Hochschulverwaltung mit dem Ziel erwogen, die Präsenz der Hochschullehrer zu erhöhen. Hierzu zählen unter anderem die Einführung von Lehrberichten, die Erhöhung des Deputats auf zehn Wochenstunden und die Verteilung der Lehre über mindestens vier Tage der Woche.

Im Hintergrund beider Maßnahmenkataloge steht die Finanzierung der Hochschulen in einer Zeit knapper werdender öffentlicher Mittel: Die Ausgaben disziplin ist zu einem dominierenden Ziel staatlicher Politik geworden. Dabei müssen die Universitäten heute einerseits immer stärker im Wettbewerb mit anderen politischen Institutionen und Aufgabenbereichen um staatliche Mittel kämpfen. Auf der anderen Seite ist die Bedeutung von Wissenschaft und Forschung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands allgemein anerkannt und würde von daher für eine stärkere Förderung der

Hochschulen sprechen. Als Konsequenz läßt sich folgendes Dilemma feststellen: Die Kluft zwischen wachsenden Aufgaben einerseits und vorhandenen Ressourcen andererseits wird immer größer.

In der folgenden Betrachtung sollen anhand der offenkundigen Probleme im akademischen Bildungssektor die Ursachen und Hintergründe der heutigen Misere analysiert werden. Daran anschließend wird ein marktwirtschaftlich gestaltetes Hochschulsystem vorgestellt und seine Auswirkungen auf die einzelnen Akteure und die gesamte Volkswirtschaft erläutert. Abschließend wird der Frage nachgegangen, ob ein solches Modell eine Realisierungschance besitzt.

Die aktuelle Situation

Im Vergleich zu anderen führenden Wirtschaftsnationen gibt Deutschland überraschend wenig Geld für Bildung aus. Dies ist ein Ergebnis einer aktuellen OECD-Studie über die Bildungspolitik¹, die auf Daten aus den Jahren 1991/92 basiert und die Ergebnisse aus 15 Industrieländern gegenüberstellt. Beim Vergleich der Ausgaben je Studienplatz liegt Deutschland abgeschlagen im unteren Drittel. Seit 1980 hat sich der Anteil der staatlichen Hochschulausgaben am BSP von 1,20% auf 1,17% im Jahr 1992 verringert, obwohl die Zahl der Studierenden im gleichen Zeitraum von 1,32 Mill. auf 1,69 Mill. zugenommen hat. Im Kreis der OECD-Länder nimmt Deutschland im Hinblick auf den Anteil der Staatsausgaben für das öffentliche Bildungswesen am BIP vor Spanien und der Türkei den drittletzten Rang ein (vgl. Tabelle 1).

Betrachtet man den Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben an den gesamten Staatsausgaben, so liegt Deutschland unter den verglichenen 15 Industrienationen sogar auf dem letzten Platz. Mit circa

Prof. Dr. Hermann Schnabl, 54, leitet die Abteilung für Mikroökonomik am Institut für Sozialforschung der Universität Stuttgart; Dr. Andreas Rosigkeit, 31, war Mitarbeiter an diesem Institut.

¹ Vgl. Forschung & Lehre, Nr. 6/1995.

16% erreicht hier der Spitzenreiter Schweiz fast den doppelten Wert von Deutschland mit circa 8% (vgl. Abbildung 1). Die hieraus resultierende mangelnde finanzielle Ausstattung der Universitäten spiegelt sich auch in den ungünstigen Betreuungsrelationen wider. So hat sich die Relation von Studierenden zu Professoren von 27,6 (1975) auf 50,9 im Jahr 1992 fast verdoppelt (vgl. Tabelle 2). Auch beim wissenschaftlichen Personal hat sich der Quotient mit einer Steigerung von 10,8 auf 19,1 deutlich erhöht.

Die Reaktionen der Politiker sind hinsichtlich dieser Entwicklung schwer nachzuvollziehen. Entweder wird die Unterfinanzierung der Hochschulen überhaupt geleugnet bzw. beschönigt oder man reagiert mit einer Erhöhung der Regulierungsdichte, um den „verrotten“ Tanker Universität wieder flott zu machen. Angesichts der Tatsache, daß die Bildung von Humankapital der einzige „Rohstoff“ ist, mit dem Deutschland seine Zukunft sichern kann, sind diese „Abhilfen“ jedoch dem Sachverhalt nicht angemessen. Auch der Verweis auf die „Löcher in den öffentlichen Kassen“ kann angesichts der Tatsache, daß Deutschland zu den reichsten Wirtschaftsnationen der Welt zählt, kaum akzeptiert werden. Das Beispiel der anderen Industrieländer zeigt, daß eine angemessene Hochschulfinanzierung durchaus möglich ist. Es stellt sich somit die Frage, weshalb dies in Deutschland offensichtlich nicht der Fall ist.

Eine Antwort auf diese Frage ergibt sich einerseits möglicherweise aus der sogenannten „Baumolschen Kostenkrankheit“², andererseits aus der spezifischen historischen Entwicklung der Budgetgestaltung der letzten 20 Jahre, die ihrerseits wieder teilweise auf das Wirken der „Baumolschen Kostenkrankheit“ zurückzuführen ist. Die zentrale Aussage der „Baumolschen Kostenkrankheit“ kann wie folgt zusammengefaßt werden: Sektoren mit einem stärkeren Produktivitätswachstum verursachen – eine bestimmte Lohnpolitik der Gewerkschaften vorausgesetzt – bei Sektoren mit schwächerem Produktivitätswachstum kumulativ wachsende (Lohn-)Kostensteigerungen und verdrängen letztere entweder durch Kostenvorteile oder durch ein höheres Wettbewerbspotential tendenziell vom Markt. Später ergänzte Baumol³ dieses etwas schwarzweiß-malende Modell um die – der Realität stärker entsprechenden – sogenannten

„asymptotisch stagnierenden“ Sektoren, was die Aussagen im Kern jedoch nicht veränderte.

Überträgt man dieses Modell auf den Hochschulbereich, so sind es vor allem Lohnsteigerungen, die von den Wachstumssektoren ausgelöst werden, die aber auch für den stagnierenden Sektor (hier der Öffentliche Dienst) Wirkung zeigen. Der Öffentliche Dienst wird mit den ständigen Lohnerhöhungen nicht Schritt halten können, so daß aufgrund eines ständigen „Hinterherhinkens“ der Lohnanpassung z.B. Verwaltungspersonal in die Privatwirtschaft abwandert. Eine wenigstens teilweise Lohnanpassung treibt entweder die Kosten der Hochschulen überproportional in die Höhe (z.B. bei den Festangestellten, also den Professoren und Professorinnen, dem Mitarbeiterstab, den Sekretärinnen etc.) oder läßt das Realvolumen an Arbeit langsam abschmelzen (z.B. bei studentischen Hilfskräften), weil die Budgetansätze nicht den Lohnsteigerungen angepaßt werden. Die betroffenen Hochschulen verlieren so nach und nach ihre Mitarbeiter mit der Folge der Gefahr eines organisatorischen Zusammenbruchs der Universität⁴.

Die „Baumolsche Kostenkrankheit“ ist zunächst eher schleichend und kaum merklich. Da sie aber prinzipiell exponentiellen Charakter besitzt (die Steigerungsfaktoren multiplizieren sich über die Jahre), kommt der Prozeß irgendwann einmal in die Phase zunehmender Merklichkeit. Die Wirkungsweise der „Baumolschen Kostenkrankheit“ läßt sich auch an den Beispielen etwa des Gesundheitswesens oder der Dienstleistungen allgemein aufzeigen, die zugleich bekannte Problembereiche bilden. Der Staat kommt dadurch in den Zwang, in gewissen Bereichen überproportionale Steigerungssätze zu verkraften, die an anderen Stellen Löcher reißen. Der Vorwurf, es würden eher die „Särge alimentiert“ (z.B. über die Kohlesubventionierung) als die Wiegen (z.B. die Hochschulen), deutet an, daß die ubiquitär wirksame „Baumolsche Kostenkrankheit“ einen gewissen Einfluß auf die Budgetgestaltung gewonnen hat.

Die Zukunft der Hochschulen

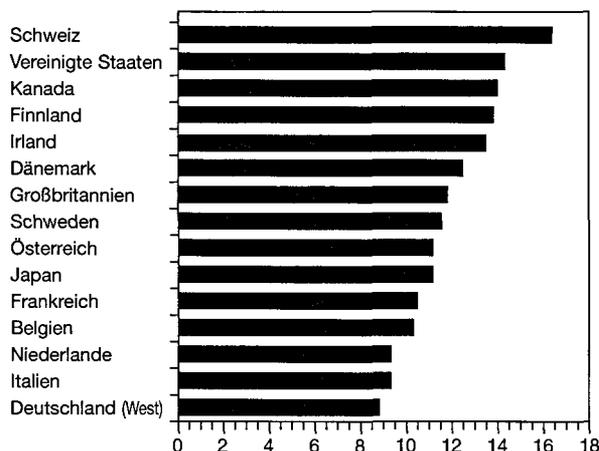
Den besonderen Herausforderungen der Zukunft können sich die deutschen Hochschulen nur stellen, wenn auch der qualifizierte Nachwuchs an akademischen Lehrern gesichert ist. Dies wird aber mehr und mehr in Frage gestellt, denn gerade in den stark nachgefragten sogenannten Massenfächern (BWL, Jura etc.) locken oftmals weit besser dotierte Angebote die

² W. Baumol: Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: American Economic Review, Vol. 57, 1967, S. 415-426.

³ W. Baumol, S. A. Blackman, E. N. Wolff: Unbalanced Growth Revisited: Asymptotic Stagnancy and New Evidence, in: American Economic Review, Vol. 75, 1985, S. 806-817.

⁴ Ausführlich beschrieben ist dieses Szenario bei H. Schnabl: Die Universität Stuttgart am Jahrtausendende, in: Wechselwirkungen der Universität Stuttgart, Jahrbuch 1992, S. 139ff.

Abbildung 1
Öffentliche Bildungsausgaben in % der
gesamten Staatsausgaben (1991/92)



Quelle: Forschung & Lehre, Nr. 6/1995, S. 318.

Tabelle 1
Staatsausgaben der OECD-Länder für das
öffentliche Bildungswesen in % des BIP (1990)

OECD-Länder	in % des BIP	OECD-Länder	in % des BIP
Dänemark	7,92	Belgien	4,94
Norwegen	6,88	Australien	4,80
Holland	6,81	Italien	4,80
Kanada	6,81	Schweiz	4,77
Finnland	6,80	Großbritannien	4,75
Schweden	6,60	Frankreich	4,65
Luxemburg	6,59	Japan	4,65
Irland	5,80	Portugal	4,63
Österreich	5,66	Deutschland (West)	4,00
Neuseeland	5,40	Spanien	3,90
USA	5,40	Türkei	1,78

Quelle: Mitteilungen des Hochschulverbandes, Nr. 1993, S. 152.

Tabelle 2
Studierende und wissenschaftliche Personal-
stellen an westdeutschen Hochschulen (1960-1992)

Jahr	Studierende	wissenschaftliches Personal (Stellen)	davon Professoren	Relationen von Studierenden zu wissenschaftlichem Personal (je Stelle)
1960	291 100	19 100	5 500	15,2
1965	384 400	36 600	9 400	10,5
1970	510 500	54 500	14 900	9,4
1975	840 800	78 100	30 500	10,8
1980	1 044 200	79 000	32 900	13,2
1985	1 338 000	80 600	33 600	16,6
1987	1 410 800	81 800	34 000	17,2
1989	1 509 000	85 100	32 300	17,7
1990	1 585 200	86 600	32 400	18,3
1991	1 647 000	87 700	33 100	18,8
1992	1 690 000	88 400	33 200	19,1

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft: Grund- und Strukturdaten 1993/94; eigene Berechnungen.

Hochschullehrer in die Privatwirtschaft, die viele den unklaren Verhältnissen und Engpässen an einer Universität vorziehen. Vor dem Hintergrund der Alterszusammensetzung der Professorenschaft und deren Entwicklung in den letzten 20 Jahren sind erhebliche Befürchtungen angebracht⁵. Dem zu erwartenden Mangel an qualifizierten Universitätslehrern auf der Angebotsseite steht auf der Nachfrageseite eine Studentenzahl gegenüber, deren Stabilisierung bei etwa 1,8 Mill. Studierenden für Gesamtdeutschland erwartet wurde⁶; aktuelle Prognosen, die eine langanhaltende weitere Zunahme der Studierenden zugrunde legen, deuten sogar auf eine Verschärfung der Probleme hin⁷.

Einen weiteren Beleg für die negative Entwicklung liefern die Ausgaben je Studienplatz. Daß die Hochschulen durch den – jahrelang mit dem Argument der „Untertunnelung“ des Studentenberges gerechtfertigten – Würgegriff der Unterfinanzierung bereits die vorhandenen Produktivitätsreserven längst ausgeschöpft haben, zeigt sich z.B. an den Kosten eines Studienplatzes in den Wirtschaftswissenschaften, also z.B. BWL, die mit circa 3500 DM pro Studienjahr nur ein Viertel (!) dessen betragen, was für eine vergleichbare Ausbildung an der European Business School in Oestrich-Winkel zu bezahlen ist (im Jahr etwa 15 000 DM).

Das relative Austrocknen der Universitätsressourcen (die Fachhochschulen sind dabei prinzipiell mit eingeschlossen, können sich aber bisher der Probleme noch etwas besser erwehren) durch ein weiteres Offenhalten der Universitäten gegenüber der Nachfrage bei gleichzeitiger realer Reduzierung der Mittel könnte schon bald zu einer Unterschreitung kritischer Grenzwerte in bezug auf ein „Noch-Funktionieren“ der Lehrstühle oder Fakultäten führen. Die hieraus resultierenden Schäden sind dann oft irreparabel bzw. nur mit einem wesentlich höheren Aufwand zu beseitigen. Ein derartiges „Umkippen“ der Institution Universität können wir uns aber schon wegen ihrer Bedeutung für die Zukunft des Standorts Deutschland nicht erlauben⁸.

⁵ Während 1989 nur 4,2% der Professoren jünger als 40 Jahre alt waren, hatte dieser Anteil 1983 noch 7,9% und 1977 über 22,5% betragen. War 1977 die Altersgruppe der 40- bis 45jährigen Professoren am größten, so war es 1989 die Gruppe der 50- bis 55jährigen. Insgesamt lag 1989 der Anteil der Hochschullehrer, die über 50 Jahre alt waren, bei über 60%, so daß in den kommenden Jahren mit starken Abgängen und einem entsprechend hohen Ersatzbedarf an Lehrpersonen zu rechnen ist; vgl. Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik, 4/1993.

⁶ Prognose der Kultusministerkonferenz von 1991.

⁷ Vgl. o.V. in: Prisma, Zeitschrift des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung des Landes Baden-Württemberg, H. 2, Mai 1995, S. 7.

Die Meinung der Politiker über die Universitäten scheint jedoch eher vom Bild des „faulen Professors“ bzw. einer vor sich „hingammelnden“ Verwaltung geprägt zu sein. Nun ist (leider) nicht ganz in Abrede zu stellen, daß es unter den Professoren einige „schwarze Schafe“ gibt, die die grundgesetzlich verbürgte Freiheit der Lehre und Forschung eher als grundgesetzlich verbürgte Freizeit zu verstehen scheinen. Diese sind jedoch nicht nur in der Minderzahl, sondern äußerst seltene Exemplare. Es ist allgemein eher davon auszugehen, daß kaum ein Dozent mit weniger als 60 Wochenstunden Arbeitszeit auskommt, um alle seine Aufgaben zu erledigen. Eine vom Wissenschaftsministerium Baden-Württemberg bei der Hayek-Consulting in Auftrag gegebene Studie belegt dies. Dort ergibt eine – sicherlich nicht für alle Lehrstühle repräsentative – Zurechnung, daß die Professoren beim derzeit gültigen Lehrdeputat von acht Stunden im Schnitt etwa 35 Stunden in der Woche ausschließlich der Lehre widmen.

Bei dieser Sachlage könnte das Engagement der Professoren und Mitarbeiter, dem allein es zu verdanken ist, daß die Universitäten noch einigermaßen funktionieren, beispielsweise durch höhere Lehrdeputate beeinträchtigt werden. Eine Universität, in der „Dienst nach Vorschrift“ geleistet wird, würde nicht mehr funktionieren.

Hintergründe der Misere

Um die Ursachen der beschriebenen Entwicklung aufzudecken, reicht der alleinige Hinweis auf das Phänomen der Unterfinanzierung jedoch nicht aus. Eine ökonomische Analyse erfordert einen tiefergehenden Ansatz, der bekannte Prinzipien und Gesetzmäßigkeiten zu Hilfe nimmt. Als erstes ist zu klären, um welche Art Gut im Sinne der Wirtschaftstheorie es sich bei der akademischen Bildung handelt. Falsch ist die häufig zu hörende Meinung, Hochschulbildung stelle ein sogenanntes „öffentliches Gut“ dar. Die Charakteristika für diese Guts-kategorie (Nicht-Ausschlußprinzip und Nicht-Rivalität im Konsum) sind sowohl grundsätzlich als auch insbesondere in der heutigen Zeit nicht erfüllt.

Ausschließbarkeit ist z.B. durch das Erfordernis einer gültigen Hochschulreife oder für zulassungsbe-

⁸ Dem Optimismus, den der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, J. Rüttgers: Verrottete Universitäten werden wir nicht erleben, in: *Forschung & Lehre*, H. 7/1995, S. 358, zum Ausdruck bringt, kann insofern nicht gefolgt werden. Seine Auffassung entspricht der Sicht, daß alles so weitergehen wird wie bisher, eine Annahme, die bei „kritischen“ Prozessen aber nicht zutrifft. Allein der Mehrbedarf an Arbeitszeit von Professoren und Mitarbeitern, der durch die erhöhte Regulierungsdichte, vermehrte Sitzungen etc. entsteht, bleibt üblicherweise völlig außer Ansatz, spielt aber in einem solchen Prozeß eine Rolle.

schränkte Fächer durch die Vergabe eines entsprechenden Studienplatzes über die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) gegeben. Auch Rivalität im Konsum ist an den großen Massenuniversitäten nicht nur in den „Modenfächern“ (BWL, Jura etc.) an der Tagesordnung, wobei Hörsaal- und Seminarplätze die häufigsten Engpaßfaktoren darstellen, zu denken ist aber insbesondere an Labor- oder Praktikumsplätze in den naturwissenschaftlichen Fächern. Hochschulbildung ist vielmehr ein „privates Gut“, das durchaus privat erstellt werden kann, wie Lösungen in anglo-amerikanischen Ländern belegen.

In bestimmten Ausnahmefällen können aber auch Charakteristika eines „Mischgutes“⁹ auftreten, d.h., es sind sowohl Elemente eines öffentlichen Gutes als auch eines privaten Gutes zu beobachten. So ist Nicht-Rivalität im Konsum in ganz bestimmten Situationen vorstellbar, wie beispielsweise beim Studium eines etwas ausgefalleneren und allgemein wenig belegten Faches wie Ägyptologie, Sinologie oder Slavistik. In diesen sogenannten „Exotenfächern“ ist aufgrund der sehr geringen Belegerzahl die Rivalität weitgehend ausgeschlossen. Aus ökonomischer Sicht ist es deshalb generell notwendig, eine Differenzierung des Gutes Hochschulbildung in einzelne Studienfächer und unterschiedliche Studienabschnitte vorzunehmen.

Eine zweite Dimension der Guts-konzepte beinhaltet den sogenannten Meritorisierungsgrad¹⁰. Das Konzept der meritorischen Güter geht davon aus, daß hier der Staat die Aufgabe hat, das Angebot an diesen Gütern zu fördern, um die Präferenzen der Bürger zu korrigieren. Hinsichtlich des Gutes Bildung ist hierbei eine differenzierte Betrachtung notwendig: „Elementarbildung“ stellt nach allgemeinem Konsens ein meritorisches Gut dar. In der öffentlichen Diskussion wird häufig auch für die Hochschulbildung eine solche Guts-kategorie reklamiert. Als Begründung hierfür wird angeführt, die potentiellen Nachfrager nach akademischer Ausbildung hätten eine verzerrte Präferenzstruktur; sie hätten kein ausreichendes Interesse an einer Hochschulausbildung, da ihre Gegenwartspräferenz dominierte und einen früheren Berufsstart attraktiver erscheinen ließe. Es handele sich um die typische „Kurzsichtigkeit“ der Bürger, die staatlicherseits einer Korrektur bedürfe (meritorischer Charakter der Hochschulbildung).

⁹ Dieses Konzept wird von Kelvin Lancaster genauer dargestellt; vgl. K. Lancaster: *Modern Consumer Theory*, Edward Elgar, Worcester 1991.

¹⁰ Vgl. F. Head: *On Merit Goods*, in: *Finanzarchiv*, NF, Band 25, 1966, S. 1-29.

Betrachtet man aber die Realität an den heutigen deutschen Universitäten, so sind erhebliche Bedenken in bezug auf eine Einstufung des Hochschulstudiums als meritorisches Gut angebracht, wie sie von den Politikern implizit oft verstanden wird. In den sechziger Jahren mag der Hochschulbesuch noch nicht das politisch angestrebte Maß erreicht haben, spätestens aber seit dem Beschluß der Öffnung der Hochschulen von 1977¹¹ zeugt die in der Folge eingetretene Überfüllung der Universitäten von einer Übernachfrage, so daß von einer Aufgabe des Staates, die Ausbildung an Hochschulen noch fördern zu müssen, zumindest in diesen Bereichen nicht mehr die Rede sein kann.

Im Laufe der Zeit hat die Nachfrage nach Universitätsausbildung in bestimmten Fächern sogar eine solche Eigendynamik entwickelt, daß der Staat eher um die Funktionsfähigkeit der Hochschulen besorgt sein müßte. Als Beispiel sei die Betriebswirtschaftslehre genannt, deren Kapazitäten schon seit Jahren völlig überlastet sind. Der Staat versucht auch faktisch durch die Einbeziehung in das ZVS-Verfahren die Zahl der BWL-Studenten zu begrenzen. Insgesamt betrachtet stellt die Hochschulausbildung heute wegen der weitgehenden Überfüllung auf jeden Fall kein eindeutig meritorisches Gut mehr dar, bestenfalls noch in bezug auf einzelne wenige Fächer ein „partiell bzw. punktuell meritorisches“ Gut.

Neue Finanzierungsregeln notwendig

Werden zusätzlich die Grundprinzipien der Staatsfinanzierung in die Diskussion mit einbezogen, so offenbart sich im Sektor der akademischen Bildung ein klarer Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip. Studierende haben gegenüber anderen Bürgern einen Sondernutzen oder Sondervorteil (kostenlose Universitätsausbildung), und es erscheint angemessen, von ihnen eine entsprechende Abgabe (Studiengebühr) zu fordern. Nur wer zur Entrichtung dieser Abgabe bereit ist, sollte den Sondernutzen in Anspruch nehmen dürfen¹². Der „Nulltarif“ besitzt im heutigen Hochschulsystem Deutschlands keine ökonomische Rechtfertigung mehr¹³. Als ökonomische Konsequenz aus der

Gutsdefinition der Universitätsausbildung und den Grundfinanzierungsprinzipien ergibt sich, daß der Staat sich in dem Umfang aus der Hochschulfinanzierung zurückziehen muß, in dem diese nicht mehr durch den nur noch partiell vorhandenen Meritorisierungsgrad gerechtfertigt ist, d.h., der Staat hat die Aufgabe, die Finanzierung, aber auch die Produktion der Hochschulbildung (zumindest teilweise) zu privatisieren¹⁴.

Bisher sind die Politiker jedoch noch nicht bereit, die Konsequenzen aus dieser Sachlage zu ziehen. Das Durchhalten der überkommenen Sicht (Hochschule ist ein öffentliches Gut, das zum Nulltarif – und zwar für beliebig viele Nachfrager – angeboten werden muß, die Hochschule muß nur entsprechend „verwaltet“ werden, um dies zu realisieren) könnte jedoch schneller zum inneren Zusammenbruch der Universitäten führen, als die Politiker dies gegenwärtig für möglich halten. Die Fehleinschätzung der „Produktivität“ der Hochschulen hängt eng damit zusammen, daß die Hochschulbildung zum Nulltarif angeboten wird. Die Tatsache, daß die Universität nichts kostet, bedeutet nicht, daß sie auch kostenlos ist. Die ungeheure Fehlallokation von Humankapital sowie von Ausbildungsinvestitionen des Staates wie auch der privaten Nachfrager, die sich aus diesem fehlenden Preissignal ergibt, ist als Problem schon groß genug, die davon ausgehenden Wirkungen auf die Hochschulen bilden jedoch ein Gefahrenpotential für die ganze Volkswirtschaft.

Ein marktwirtschaftliches Reformkonzept

Zahlreiche liberale Marktwirtschaftler fordern schon seit Jahren eine „echte ökonomische Bildungsreform“ mit einer sinnvoll gesetzten Anreizstruktur, die marktwirtschaftlichen Mechanismen gehorcht. Vertreter dieser Richtung sind z.B. Wolfram Engels, Artur Woll und Ulrich van Lith¹⁵. Ihre Vorschläge unterscheiden sich zwar in der Detailausgestaltung, allen gemein ist

¹³ Zu beachten ist allerdings, daß in seltenen Ausnahmefällen (z.B. in vom Aussterben bedrohten „Exotenfächern“) der meritorische Charakter so stark ausgeprägt sein kann, daß eine Studiengebührenreduzierung – in bestimmten Fällen auch eine Beibehaltung des Nulltarifs – gerechtfertigt erscheint. In diesem Fall ist aber in regelmäßigen Abständen eine Überprüfung des Meritorisierungsgrades durchzuführen und gegebenenfalls eine Studiengebühr einzuführen bzw. anzuheben.

¹⁴ Ausführlich wird die Gutsproblematik der Hochschulbildung behandelt bei A. Rosigkeit: Reformdefizite der deutschen Hochschule – Zum Dilemma der staatlichen Universität im Spannungsfeld zwischen Normativer Theorie und Politischer Realität, Frankfurt am Main 1995.

¹⁵ W. Engels: Der Staat als Kunde – über den Niedergang der Universität, in: Wirtschaftswache, Nr. 4/1989, S. 118; U. van Lith: Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs, München 1985; A. Woll: Hochschulpolitik am Scheideweg, in: Das Wirtschaftstudium (WISU), Nr. 3/1994, S. 171f.

¹¹ Als Ergebnis der politischen Initiative von Bund und Ländern wurde 1977 der sogenannte „Öffnungsbeschluß“ verabschiedet. Bis zu zwei Jahrzehnte lang sollten die Hochschulen mehr Studierende aufnehmen, als dies nach den vorhandenen personellen und sachlichen Ressourcen angemessen erschien.

¹² Die Überlegungen beziehen sich an dieser Stelle ausschließlich auf die Allokationsebene. Als Grundlage dient das Musgravesche Modell der Dreiteilung der Staatsfunktionen in Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsfunktion. Sich ergebende verteilungspolitische Fragen sind erst im nächsten Schritt zu klären; vgl. R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, Tübingen 1984, S.4f.

aber die zentrale Forderung der Wiedereinführung von Studiengebühren, die sowohl eine Lenkungs- als auch eine Finanzierungsfunktion haben sollten, d.h den Universitäten verbleiben müßten. Wie hoch sollte aber eine solche Abgabe bemessen sein?

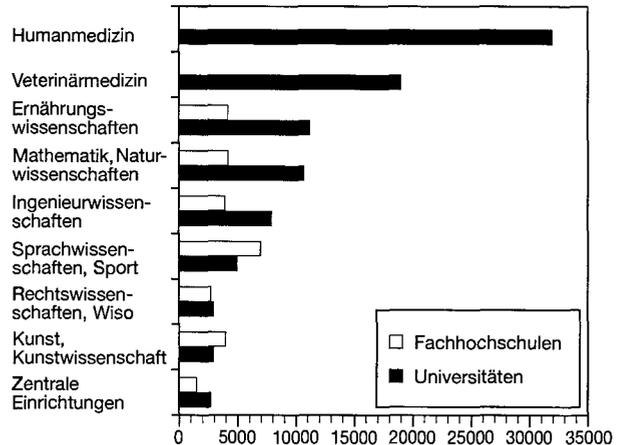
Die Theorie legt – unter absoluter Dominanz des Privatgut-Charakters – ein kostendeckendes Entgelt nahe. In der Realität ergäben sich dann aber für bestimmte Fächer Belastungen, die ihren Fortbestand erheblich gefährdeten¹⁶. Eine strikte Kostenanbindung („Vollkostendeckung“) erscheint deshalb für das deutsche Hochschulsystem nicht geeignet. Studiengebühren, die die Kosten der Ausbildung nur zum Teil decken (Teiläquivalenz), sind aus mehreren Gründen vertretbar. Es ergeben sich aufgrund der Humankapitalinvestition positive externe Effekte. Deren schwer bezifferbarer Umfang wird zwar wahrscheinlich häufig überschätzt, die Existenz gilt aber als weitgehend gesichert. Hieraus folgt, daß auch die Allgemeinheit einen äquivalenten Anteil für diese positiven externen Effekte beizusteuern hat. Darüber hinaus vermindert sich in einer intertemporalen Betrachtung die künftige Belastung der Steuerzahler, weil die akademisch Ausgebildeten wegen ihres vergleichsweise höheren Einkommens einen erhöhten Beitrag zum Steueraufkommen leisten (dynamischer Aspekt).

Wie hoch die Abgabenhöhe auch immer sein mag¹⁷, der entscheidende Punkt ist, daß die Anreize richtig gesetzt werden¹⁸. Es ist von elementarer Bedeutung, die Studierenden an den tatsächlichen Kosten ihrer Ausbildung zu beteiligen. Sie müssen erkennen, daß sie bisher lediglich unentgeltlich, nicht aber kostenlos vom Bildungsangebot Gebrauch machen konnten. Nur so entwickelt sich ein Kostenbewußtsein; Eigenverantwortung und Motivation für das eigene Studium werden gestärkt. Dabei soll ausdrücklich betont werden, daß es nicht darum geht, möglichst viele Studierende abzuschrecken. Bei entsprechender Flankierung durch ein Transfer- oder Kreditsystem, das z.B. an die BAföG-Regelungen anknüpft¹⁹ und

¹⁶ Am teuersten wäre ein Studium der Humanmedizin, das insgesamt etwa 267000 DM kostete, während Jura mit circa 30000 DM am billigsten wäre. Als Durchschnittsabgabe für eine akademische Ausbildung ergäben sich 119000 DM; Zahlenangaben vom Wissenschaftsrat aus der Erhebung Grundmittel „Lehre“ je Absolvent des Absolventenjahrgangs 1990 in Westdeutschland.

¹⁷ Der Wissenschaftsrat forderte beispielsweise Ende 1992 eine Abgabe von 1000 DM pro Semester. Nach Ansicht des Kronberger Kreises hätte ein solcher Betrag eine zu geringe Steuerungswirkung, so daß er eine Semestergebühr von 2000 DM favorisiert; vgl. Kronberger Kreis: Zur Reform der Hochschulen, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V., Bad Homburg, September 1993.

Abbildung 2
Öffentliche Ausgaben pro Studienjahr für die Hochschulen je Student in DM (1989)



Quelle: Forschung & Lehre, Nr. 6/1995.

gleichzeitig den Studienerfolg miteinbezieht, kann eine „soziale Diskriminierung“ vermieden werden.

Einführung von Studiengebühren

Mit einer Wiedereinführung von Studiengebühren, die es in Deutschland bis Mitte der sechziger Jahre gab, sollte das deutsche Hochschulsystem teilweise privatisiert werden. Die Beispiele USA und Großbritannien zeigen, daß sich Hochschulsysteme, deren tragende Säulen private Lehr- und Forschungsstätten sind, im internationalen Vergleich als besonders leistungsfähig erweisen. Wird die staatliche Kontrolle der Hochschulen aufrechterhalten, so hat diese Privatisierung keine Qualitätsverschlechterung zur Folge. Im Gegenteil: Es wird eine viel stärkere Marktorientierung erreicht, und es entsteht eine Vielzahl von Wettbewerbsbeziehungen.

Eine vollständige Privatisierung sollte gleichwohl nicht angestrebt werden, da es für Fächer mit stark meritorischen Zügen schwer sein dürfte, einen privaten Anbieter zu finden, weil die Renditeerwartungen sehr gering oder sogar negativ sind. Diese Fächer müßten deshalb entweder massiv subventioniert werden oder könnten sinnvollerweise gleich in öffentlicher Hand verbleiben. Ähnlich schwierig ist die Vermark-

¹⁸ Bei der Bestimmung der exakten Höhe der Studiengebühr müssen auch die sogenannten „geldwerten Vorteile des Studenten-Status“ berücksichtigt werden. Es ergeben sich zahlreiche Einsparungsmöglichkeiten, die in einer unlängst erschienenen Studie mit einem Mittelwert von 1268 DM je Semester beziffert werden und die die Bruttobelastung durch eine Semesterabgabe um einiges reduzieren; vgl. E. Gaugier, A. Weber: Der Wert eines Studentenausweises, in: Mitteilungen des Hochschulverbandes, Nr. 5/1993, S. 316-319.

¹⁹ Vgl. hierzu H. Schnabl, a.a.O.

tung sehr kostenintensiver Disziplinen, wie etwa die medizinischen Studiengänge. Exemplarisch sei hier nur auf den Studiengang der Humanmedizin hingewiesen, der den Staat pro Studienplatz und Jahr über 30000 DM kostet (vgl. Abbildung 2). Die Einführung kostendeckender Studiengebühren in einem vollständig privatisierten Hochschulsystem wäre wohl kaum durchführbar, denn der Großteil der angehenden Akademiker könnte ein solches Studium nicht mehr finanzieren. Sinnvoll ist deshalb ein Mischsystem aus öffentlichen und privaten Universitäten bzw. Universitätsteilen, das insgesamt als Wettbewerbssystem geordnet sein sollte. Hierfür ist allerdings erforderlich, daß die gegenwärtige Rechtsform der Universität als „reiner Regiebetrieb“ geändert wird zugunsten einer Rechtsform, die den Hochschulen ein weit höheres Maß an Flexibilität zugesteht. Nur so können die noch in staatlicher Hand verbleibenden Hochschulen mit den Privatuniversitäten konkurrieren.

Insgesamt scheint der Weg der Hochschulen in Richtung Privatisierung für alle Beteiligten von Vorteil zu sein und dazu beizutragen, die Effizienz und letztendlich die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen: Der Staat spart Ausbildungskosten ein und kann auf oftmals besser qualifizierte Akademiker zurückgreifen. Die Studenten bekommen Wissen für ein breites Berufsfeld vermittelt, das der Arbeitsmarkt auch tatsächlich nachfragt. Die übrige Bevölkerung (Steuerzahler), die zur Zeit einer der Hauptleidtragenden des ineffizienten deutschen Hochschulsystems ist, spart erhebliche Summen ein und dürfte auf zusätzliche positive (produktivitätssteigernde) externe Effekte hoffen.

Wenig Hoffnung?

Bei der Vielzahl der aufgezeigten Vorzüge eines marktwirtschaftlich organisierten Hochschulsektors stellt sich die Frage, warum ein derart effizientes System nicht schon längst eingeführt wurde. Hierbei müssen Überlegungen aus der Politischen Ökonomie herangezogen werden: Das Hauptziel der Politiker besteht danach in ihrer Wiederwahl, sie verfolgen (bis auf wenige Ausnahmen) egoistische Machtinteressen und versuchen die Zahl ihrer Wählerstimmen zu maximieren.

Genau hier liegt der Grund, warum die regierenden Volksvertreter eine Systemänderung im Hochschulbereich gar nicht erst auf die politische Tagesordnung setzen wollen. Sie befürchten massive Proteste vor allem der Studierenden, die bei Einführung einer Studiengebühr drohen. Die zur Zeit über 1,8 Mill. Studentinnen und Studenten, die fast alle gleichzeitig

auch Wähler sind, bilden ein enormes Stimmenpotential, und jeder Politiker, der massiv gegen ihre Interessen verstößt, würde letztlich sich selber schaden.

Die Frage bleibt, warum nicht die übrige Bevölkerung (d.h. die breite Wählermasse) entschiedener für eine marktwirtschaftliche Hochschulreform votiert und über ihr politisches Mandat auch herbeiführt. Dies könnte zwar auch an mangelnder Informiertheit liegen, doch die Hauptursache ist vor allem darin zu sehen, daß die direkt Betroffenen einer Universitätsreform (Studenten, Hochschulangehörige etc.) politisch zuungunsten der Regierung reagieren, wenn diese eine Strukturänderung beabsichtigt, während für die breite Bevölkerung als Begünstigte die Wohlfahrtsgewinne einer Reform nur marginal zu spüren sind und sich auch erst nach geraumer Zeit einstellen. Damit besteht für sie kein hinreichendes Interesse an einer aktiven Unterstützung der Reform. Mit anderen Worten: Die negativen Auswirkungen treffen eine begrenzte Zahl von Personen oder Gruppen erheblich, während sich die Vorteile auf eine große Zahl beinahe unmerklich verteilen. Ein politischer Einsatz lohnt dann nur für die potentiell Benachteiligten, nicht jedoch für die potentiellen Gewinner.

Tendenziell ergibt sich eher eine Front gegen eine marktwirtschaftliche Reform mit der Einführung von Studiengebühren²⁰. Gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsgewinne und eine generelle Effizienzerhöhung werden so im Hochschulbereich aufgrund politischer Mechanismen systematisch verfehlt. Dieses Ergebnis ist höchst unbefriedigend und könnte Anlaß zu Resignation geben. Die Hoffnung auf eine Umkehr ist eher gering. Wenn dennoch eine Chance bestehen sollte, dann scheint nur eine „punktuelle Reform“ mit einem schrittweisen Vorgehen im Bereich des Möglichen zu liegen. Ein solches stufenweises Verfahren könnte über die Einführung eines „Gutscheinsystems“ mit einer Umwandlung in eine „Strafgebühr“ ab Überschreiten der Regelstudienzeit bis hin zu einer grundlegenden, wenn auch nicht vollständigen Finanzierung der Hochschulen aus Studiengebühren führen. Die Hochschulpolitik ist an einem Scheideweg angelangt. Im Sinne einer Stärkung der Überlebensfähigkeit der Hochschulen kann man nur hoffen, daß die verantwortlichen Politiker stärker auf den Markt setzen und den Mut finden, dies auch in der politischen Auseinandersetzung zu realisieren.

²⁰ Dieser Sachverhalt kann als „Dilemma der politischen Implementierbarkeit im Hochschulsektor“ bezeichnet werden. Ausführlichere Erläuterungen hierzu finden sich bei A. Rosigkeit, a.a.O., S. 258ff.