ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Brinkmann, Gerhard

Working Paper

Finanzierung und Lenkung des Hochschulsystems - Ein Vergleich zwischen Kanada und Deutschland

Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 14-90

Provided in Cooperation with:
Fakultät III: Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftsinformatik und Wirtschaftsrecht, Universität Siegen

Suggested Citation: Brinkmann, Gerhard (1990) : Finanzierung und Lenkung des Hochschulsystems - Ein Vergleich zwischen Kanada und Deutschland, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 14-90, Universität Siegen, Fakultät III, Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftsinformatik und Wirtschaftsrecht, Siegen

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/83189

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE
DISKUSSIONSBEITRÄGE

Finanzierung und Lenkung des Hochschulsystems

- Ein Vergleich zwischen Kanada und Deutschland -

von

Gerhard Brinkmann

Universität - GH - Siegen

Diskussionsbeitrag Nr 14 - 90

UNIVERSITÄT - GESAMTHOCHSCHULE - SIEGEN
FACHBEREICH WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

1 Zweck der Untersuchung

2 Der institutionelle Rahmen der universitären Entscheidungsprozesse in Britisch-Kolumbien und Nordrhein- Westfalen
2.1 Fundort und Geist
2.2 Die Rolle der Universität als ganzer
2.3 Die Rolle des Staates
2.4 Die interne Struktur der Hochschulen
2.4.1 in Britisch-Kolumbien
2.4.2 in Nordrhein-Westfalen
2.5 Zusammenfassender Vergleich beider Systeme

3 Die Entscheidungsprozesse
3.1 Widmung einer vakant gewordenen Professorenstelle
3.2 Berufung und Festanstellung von Professoren
3.3 Die Bezahlung von Professoren
3.4 Die Festlegung von Studentenzahlen und Studiengebühren
3.5 Die Einrichtung von Studiengängen und die Aufstellung von Prüfungsordnungen
3.6 Aufstellung und Vollzug des Haushaltes

4 Der Einfluß der gesetzlichen Regelungen und der Entscheidungsprozesse auf die Leistungsfähigkeit der Universitäten

1 Zweck der Untersuchung

In der westdeutschen Bildungsökonomik wird seit längerem diskutiert, welchen Einfluß die Lenkungs- und Finanzierungsmodalitäten der Hochschulen auf deren Leistungsfähigkeit ausüben. Diese Frage ist unter mindestens zwei Rücksichten interessant: In der Bundesrepublik Deutschland - und so auch in allen anderen hochentwickelten Ländern - sind die Universitäten Großorganisationen, die wirtschaftliche Güter (Personal und Sachen) in beachtlichem Ausmaß zur Erreichung ihrer Aufgaben einsetzen; ob dieser Einsatz optimal ist, oder wenigstens: ob er nicht übermäßig viele Mittel verschwendet, sollte schon angesichts des Wertes der eingesetzten Güter untersucht werden. Untersuchenswert ist das Problem aber auch deshalb, weil die Aufgaben der Universität - wissenschaftliche Ausbildung und Forschung - die Grundlagen für den Wohlstand der Nationen, sowohl den materiellen wie den immateriellen (wie Freiheit, Rechtsicherheit) schaffen.

Die wissenschaftliche Diskussion in der Bundesrepublik dreht sich um zwei Schwerpunkte: einmal um das Gegensatzpaar "Staatliche Hochschulen, staatlich finanziert, versus Private Hochschulen, privat finanziert" und um die Produktionsfunktion der Universität. Die Arbeiten zur Produktionsfunktion versuchen, die quantitativ gemessene Mittelverwendung der Universität in einen funktionalen Zusammenhang mit der ebenfalls quantitativ gemessenen Leistung der Universität in Lehre und Forschung zu setzen; das Konzept der Produktionsfunktion setzt dabei, wie in der Wirtschaftswissenschaft gefordert, bereits Effizienz (Abwesenheit von Faktorverschwendung) voraus. Die betreffende Literatur ist zum größten Teil (abgesehen von den Übersichtsartikeln) empirisch (s. dazu BRINKMANN 1981 und die dort zitierte Literatur).

Überwiegend theoretisch dagegen sind die Arbeiten, die dem anderen Schwerpunkt der wissenschaftlichen Diskussion zuzurechnen sind: Entweder behaupten sie, daß nur das reine Marktmodell (private Universitäten, die sich durch die Zahlungen ihrer Benutzer aus deren Privatvermögen und Privateinkommen finanzieren) zur optimalen Allokation der Ressourcen führe (s.LITH 1983; WOLL 1984, S. 273-310, insbesondere S. 302-307); oder sie halten dagegen, daß die notwendigen Bedingungen für das Funktionieren des Marktmodells im Hochschulsektor nicht erfüllt seien: Bildung und Forschung hätten große positive externe Effekte, das unsichere Ergebnis von Forschungs- und Bildungsbemühungen verhindere ihre Finanzierung über den Kapitalmarkt oder aus privatem Einkommen und Vermögen (s. dazu BRINKMANN 1989). Empirische Untersuchungen exakt zum zweiten Problemkreis gibt es nicht; es gibt nur Nachweise, daß die privaten Universitäten in den USA, die in der westdeutschen Literatur gelegentlich als Beweis für das Funktionieren des Marktmodells angeführt werden, sich aus den gleichen Quellen finanzieren wie die staatlichen, nämlich aus öffentlichen und privaten, und daß die staatlichen Quellen einen beträchtlichen Anteil des gesamten Finanzbedarfs decken (s. dazu PFAFF 1985). Außerdem darf vermutet werden, daß wohl der allerkleinste Teil der Studiengebühren in den Vereinigten Staaten von Amerika von den Studenten selbst aufgebracht wird; wenn nicht Stiftungen einspringen, werden überwiegend wohlhabende Eltern ihren Kindern die Gebühren schenken.

Zu den beiden Schwerpunkten der wissenschaftlichen Diskussion ist in jüngerer Zeit vor allem von Politikern und Journalisten ein dritter Schwerpunkt beigesteuert worden: Auch die staatlichen Hochschulen sollten in Konkurrenz zueinander treten, um so eine optimale Allokation der Ressourcen zu erreichen. Die geäußerten Vorstellungen sind

vage; häufig wird jedoch postuliert, daß der Wettbewerb sich auf die Auswahl der Studenten, die Lehrleistungen und die Forschungsleistungen erstrecken solle, woraus auch eine unterschiedliche Mitteldotierung der Universitäten resultieren würde.

Die Arbeiten zu allen drei Schwerpunkten der Diskussion berücksichtigen so gut wie nicht die institutionellen Gegebenheiten, innerhalb deren die Universitäten arbeiten, und deren Entscheidungsprozesse. Diese beiden Faktoren jedoch bestimmen meiner Meinung nach, welche Ressourcen die Universitäten erwerben und wie sie diese in ihre Produkte - Lehre und Forschung - transformieren. Kenntnisse über diesen weithin unbekannten Zusammenhang zu erlangen war der Zweck des kleinen Forschungsprojektes, über das hier berichtet wird. Es vergleicht die Finanzierungs- und Lenkungsmodalitäten von zwei Universitäten in der kanadischen Provinz British Columbia (University of British Columbia in Vancouver und Simon Fraser University in Burnaby, das zur Stadtagglomeration von Vancouver gehört) mit denen der Universität-Gesamthochschule-Siegen im westdeutschen Bundesland Nordrhein-Westfalen. Die Informationen über die institutionellen Gegebenheiten der Universitäten werden den einschlägigen Dokumenten entnommen; über die Entscheidungsprozesse an der Universität-Gesamthochschule-Siegen berichte ich aus meiner Erfahrung als Professor dieser Hochschule, als oftmaliges Mitglied des Fachbereichsrates des Fachbereichs "Wirtschaftswissenschaften", als Angehöriger vieler Kommissionen, schließlich als Dekan (1978 - 1979) und Prodekan (1977 - 1978) meines Fachbereichs. Kenntnisse über die Entscheidungsprozesse an den beiden kanadischen Universitäten habe ich durch Interviews gewonnen, die ich während eines Forschungsaufenthaltes in Vancouver mit Professoren und Administratoren der beiden Hochschulen im Herbst und Winter 1989 geführt habe; außerdem habe ich als

Besucher an zwei Senatssitzungen der University of British Columbia teilgenommen. Am nächsten kommt diese Vorgehensweise einer Fallstudie; wie eine solche will auch mein kleines Projekt erste Kenntnisse über ein weithin im Dunkeln liegendes Gebiet verschaffen.

2 Der institutionelle Rahmen der universitären Entscheidungsprozesse in Britisch-Kolumbien und Nordrhein-Westfalen

2.1 Fundort und Geist

Sowohl die beiden kanadischen Universitäten (University of British Columbia und Simon Fraser University) als auch die deutsche (Universität-Gesamthochschule-Siegen) sind staatliche Institutionen, Einrichtungen der jeweiligen Bundesländer British Columbia und Nordrhein-Westfalen. Trotz dieser Gemeinsamkeit unterscheiden sich die institutionellen Rahmenbedingungen der beiden Hochschulsysteme tiefgreifend voneinander, weshalb ein Vergleich sinn- und reizvoll ist. Die grundlegende Bestimmung der rechtlichen Gegebenheiten geschieht für die kanadischen Universitäten durch den "University Act" von British Columbia in der Fassung von 1979 (im folgenden abgekürzt mit "UA"), geschieht für die deutsche Universität durch das "Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen" in der Fassung vom 20. 10. 1987 (WissHG).

Schon ein flüchtiger Blick auf die beiden Gesetzestexte zeigt tiefgreifende Unterschiede zwischen ihnen: Der kanadische Text besteht aus 89 Paragraphen, der deutsche aus 144, von denen allerdings inzwischen einige gestrichen sind. Die Zahl der Wörter in den beiden Gesetzen zu zählen, war zu aufwendig, aber nach einer überschlägigen Rechnung enthält der aktuelle deutsche Text mindestens viermal so viele

Wörter wie der kanadische. Diese Differenz in einer Äußerlichkeit spiegelt durchaus eine Differenz im Geist der Gesetze wider: Das kanadische ist knapp; läßt den Universitäten Freiräume, indem es viele Dinge einfach nicht erwähnt; ist von präziser Sprache. Das deutsche Gesetz ist weitschweifig; regelungswütig, indem es viele Dinge enthält, die im kanadischen Gesetz nicht vorkommen; ist von unpräziser Sprache. Vorschriften im kanadischen Gesetz zum Beispiel werden durchweg mit dem Worte "shall" bezeichnet, im deutschen Gesetz dagegen stehen sie meistens im Indikativ, und der ist kein Imperativ.

Man vergleiche zum Belege der vorstehenden Behauptungen die Vorschriften über die Aufgaben der Universitäten. Die einschlägigen Bestimmungen des kanadischen Gesetzes lauten:

"Functions and duties of university

46. Each university shall, so far as and to the full extent which its resources from time to time permit, and subject to Part 12,

(a) establish and maintain colleges, schools, institutes, faculties, departments, chairs and courses of instruction;

(b) provide instruction in all branches of knowledge;

(c) establish facilities for the pursuit of original research in all branches of knowledge;

(d) establish fellowships, scholarships, exhibitions, bursaries, prizes, rewards and pecuniary and other aids to facilitate or encourage proficiency in the subjects taught in the university and original research in all branches of knowledge;

(e) provide a program of continuing education in all academic and cultural fields throughout the Province; and

(f) generally, promote and carry on the work of a university in all its branches, through the

cooperative effort of the board, senate and other constituent parts of the university".

Die einschlägigen Bestimmungen des westdeutschen Gesetzes lauten in Auszügen:

"§ 3 Aufgaben

(1) Die Hochschulen dienen der Pflege und Entwicklung der Wissenschaften durch Forschung, Lehre und Studium. Sie bereiten auf berufliche Tätigkeiten vor, die die Anwendung wisssenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschafatlicher Methoden erfordern. Sie fördern den wissenschaftlichen Nachwuchs. Die Sätze 1 bis 3 gelten für die Kunst entsprechend, soweit sie zu den Hochschulaufgaben gehört.

(2)...

(3) Die Hochschulen dienen dem weiterbildenden Studium und beteiligen sich an Veranstaltungen der Weiterbildung. Sie fördern die Weiterbildung ihres Personals.

(4)...

(5)...

(6)...

(7)...

(8)..."

"§ 6 Studienreform

(1) Die Hochschulen nach § 1 Abs.2 haben die ständige Aufgabe, im Zusammenwirken mit den anderen Hochschulen und den zuständigen staatlichen Stellen Inhalte und Formen des Studiums im Hinblick auf die Entwicklungen der Wissenschaft und der Kunst, die Bedürnisse der beruflichen Praxis und die notwendigen Veränderungen in der Berufswelt zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Die Studienreform soll unter Berücksichtigung der Ziele der §§ 5 und 80 gewährleisten, daß

1. die Studieninhalte im Hinblick auf Veränderungen in der Berufswelt den Studenten breite berufliche Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen,

2. die Formen der Lehre und des Studiums den methodischen und didaktischen Erkenntnisen entsprechen,

3. die Studenten befähigt werden, Studieninhalte wissenschaftlich selbständig zu erarbeiten und deren Bezug zur Praxis zu erkennen,

4. die Gleichwertigkeit einander entsprechender Hochschulabschlüsse gewährleistet und die Möglichkeit des Hochschulwechsels erhalten bleibt und

5. das Studium innerhalb der Regelstudienzeit abgeschlossen werden kann.

(2)...

(3)..."

"§ 96 Aufgaben der Forschung

Die Forschung dient der Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der wissenschaftlichen Grundlegung und Weiterentwicklung von Lehre und Studium. Gegenstand der Forschung sind unter Berücksichtigung der Aufgabenstellung der Hochschule alle wissenschaftlichen Bereiche sowie die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis einschließlich der Folgen, die sich aus der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse ergeben können."

Der kanadische Text über die Aufgaben der Universitäten ist vollständig zitiert worden, der deutsche dagegen auch bei den erwähnten Paragraphen (außer bei § 96) nur in Auszügen. Außerdem gehören zur Bestimmung der Universitätsaufgaben im WissHG noch die Paragraphen 4, 5, 7, 97 und 98, die ich nicht zitiere, einerseits, weil der Raum nicht ausreicht, andererseits, um die Geduld des Lesers nicht übermäßig zu strapazieren. Die Groteske, die das deutsche Gesetz darstellt, dürfte auch so zu erkennen sein; ihren Gipfel erreicht sie in dem Versuch, eine Legaldefinition der Forschung zu liefern (§ 96).

2.2 Die Rolle der Universität als ganzer

Beide Gesetze enthalten Aussagen oder Vorschriften über die Universität als ganze; sie können in zwei Klassen eingeteilt

werden: Aussagen oder Vorschriften über die Ziele der Universität einerseits; andererseits Aussagen und Vorschriften über die rechtliche Stellung der Universität sowie über ihre daraus herrührenden Rechte und Pflichten. Die Vorschriften über die Ziele der Universität habe ich bereits im vorigen Abschnitt zitiert, hier konzentriere ich mich auf die rechtliche Stellung der Universität. Die Universitäten in Britisch-Kolumbien sind Körperschaften, das heißt unabhängige Einrichtungen. Das gesamte Personal ist von der jeweiligen Universität beschäftigt (§ 3 UA), diese bestimmt die Anzahl, das Einkommen und die Pension aller ihrer Angestellten in eigener Verantwortung. Jede Universität kann Eigentum erwerben und veräußern, Gegenstände und Land pachten, Schulden aufnehmen und verzinsen (§§ 47-55 UA). Die Universitäten erhalten Finanzmittel von der Provinzregierung, die einerseits für Gebäudeinvestitionen, andererseits für laufende Kosten bestimmt sind. Über die Verwendung der Mittel für die laufenden Kosten kann die Universität frei entscheiden, sie ist ausdrücklich nicht an irgendwelche weiteren Zweckbestimmungen gebunden (§§ 69 f.UA).

Die Universitäten in Nordrhein-Westfalen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich Einrichtungen des Landes. Als Körperschaften, das heißt als unabhängige Einrichtungen, haben sie ihre Aufgaben in Selbstverwaltung zu erfüllen; als staatliche Einrichtungen haben sie auch staatliche Angelegenheiten zu erfüllen (§ 2 Abs.1 und 2 WissHG). Hierbei unterstehen sie der Fachaufsicht des Ministers für Wissenschaft und Forschung, das heißt: Sie sind eine nachgeordnete Behörde dieses Ministers (§ 107 Abs. 1 WissHG). Staatliche Angelegenheiten sind die Personalverwaltung; die Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten, sofern diese die Mittel betreffen, die den Universitäten vom Land zur Verfügung gestellt werden; die Krankenversorgung; von den akademischen

Angelegenheiten die Ermittlung der Ausbildungskapazität und die Vergabe von Studienplätzen sowie schließlich die Aufgaben der Berufsbildung nach dem Berufsbildungsgesetz (§ 107 Abs.2 WissHG). Entsprechend diesem Katalog steht das Personal der Hochschulen nicht im Dienst der Hochschulen, sondern des Landes (§ 2 Abs.3 WissHG), was unter anderem bedeutet, daß die Universitäten über die Menge ihres Personals nicht entscheiden und keinen Einfluß auf dessen Entlohnung haben. Entsprechend diesem Katalog kann die einzelne Universität in Nordrhein-Westfalen über die Verwendung der ihr zugewiesenen Mittel (auch sofern diese für laufende Kosten vorgesehen sind) nicht frei entscheiden, vielmehr treffen diese Entscheidung zum größten Teil der Minister für Wissenschaft und Forschung und der Landtag; den Universitäten ist nur ein sehr kleiner Spielraum überlassen.

Als Angelegenheiten der Selbstverwaltung bleiben den Universitäten in Nordrhein-Westfalen in wirschaftlicher Hinsicht die Verwaltung ihres Körperschaftsvermögens, andererseits Forschung und Lehre. Über die Selbstständigkeit in Forschung und Lehre spreche ich im nächsten Abschnitt; in bezug auf die Verwaltung des Körperschaftsvermögens kann zumindest die Universität Siegen keine Selbständigkeit entfalten, weil sie kein Körperschaftsvermögen besitzt. Dem Erwerb von solchen Vermögen hat das Hochschulgesetz auch hohe Hürden in den Weg gestellt: Es kann nur durch die Spenden von Privatpersonen (natürlichen oder rechtlichen) entstehen, die der Universität ausdrücklich als Körperschaft eine Zuwendung machen (sonst fallen sie in das Eigentum des Landes); in der Bundesrepublik jedoch sind Spenden an Universitäten kaum üblich, und wenn sie schon gemacht werden, kennen die Spender in der Regel den Unterschied zwischen Land und selbständiger Körperschaft nicht, so daß die Spenden dem Land anheimfallen.

Der Vergleich zwischen Britisch-Kolumbien und Nordrhein-Westfalen zeigt also in bezug auf die Stellung der Universität als ganzer bei einer Gemeinsamkeit tiefgreifende Unterschiede: In beiden Systemen werden die Universitäten ganz überwiegend von dem jeweiligen Bundesland finanziert. Dennoch ist in Britisch-Kolumbien die Universität eine unabhängige Körperschaft, die über die ihr zugewiesenen Mittel frei verfügen kann (sie ist lediglich an die Aufteilung des Geldes in Gebäudeinvestitionen und Betriebsausgaben gebunden); die Universität ist in bezug auf die ihr zugewiesenen Mittel eine nachgeordnete Behörde des Ministers für Wissenschaft und Forschung in Nordrhein-Westfalen, die so gut wie keine eigenen Befugnisse bei der Verwendung der Mittel besitzt. Im westdeutschen Bundesland sind sogar gewisse akademische Angelegenheiten, die dem Gesetz nach generell der Universität als Körperschaft zufallen und damit von dieser zu verwalten sind, zu staatlichen Aufgaben erklärt worden (Ermittlung der Ausbildungskapazität und Vergabe von Studienplätzen), so daß nicht die Universität über sie entscheiden kann. Solche Vorschriften sind in Kanada unbekannt.

2.3 Die Rolle des Staates

Beide Gesetze enthalten Bestimmungen über die Rolle des Staates in den Universitäten, wobei der Staat mit verschiedenen Namen eingeführt wird: in Britisch-Kolumbien als " Lieutenant Governor", "Minister", "Universities Council", "Province"; als "Minister für Wissenschaft und Forschung", "Fachminister", "Land" in Nordrhein-Westfalen.

Im University Act von Britisch-Kolumbien wird die Rolle des Staates gegenüber den Universitäten ganz überwiegend einer Institution zugewiesen, die im Herbst und Winter 1989 abgeschafft war: dem Universities Council. Dessen Rechte und

Pflichten sind nach Auskunft meiner Interviewpartner auf das für die Hochschulen zuständige Ministerium der Provinz übergegangen, und deshalb mache ich im folgenden keinen Unterschied zwischen Ministerium und Council, wie ich auch auf dessen - nun ja obsolete - Struktur nicht eingehe.

Die wichtigste Aufgabe des Staates nach dem University Act besteht darin, die Haushaltsplanentwürfe der Universitäten entgegenzunehmen, zu koordinieren und die finanziellen Mittel, die die Provinz den Universitäten insgesamt zur Verfügung stellt, auf diese zu verteilen (§ 69 f UA). Dabei ist ausdrücklich festgehalten:

> "but a university is not required to use operating grants allocated to a university for any particular aspect of its operations" (§ 69.f. UA).

Weiter muß der Staat der Einrichtung neuer Fakultäten und Studienprogramme, die mit einem akademischen Grad abgeschlossen werden, zustimmen (§ 69 e); er hat Standards für die Universitätsgebäude aufzustellen (§ 69 i); er hat Bewertungsprozeduren für Abteilungen, Fakultäten, Institute und Programme einzurichten (§ 69 o UA); Land darf von den Universitäten nur mit Zustimmung des Staates verkauft werden (§ 29 UA); die Rechnungslegung der Universität ist vom Rechnungshof der Provinz zu prüfen (§ 32 UA). Ausdrücklich ist dem Staat verboten sich einzumischen in (shall not interfere in)

> "(a) the formulation and adoption of academic policies and standards;
>
> (b) the establishment of standards for admission and graduation; and
> (c) the selection and appointment of staff" (§ 70 UA).

Eine wichtige Aufgabe des Staates besteht schließlich darin, von den 15 Mitgliedern des "Board of Governors", dem eine bedeutende Stellung in den Entscheidungsprozessen der

Universität zugewiesen ist (s. Abschnitt 2.4.1), acht zu ernennen, wobei allerdings zwei aus solchen Personen auszuwählen sind, die von der Alumni Association nominiert worden sind (§ 19 UA); die übrigen Mitglieder des Boards werden unabhängig vom Staat durch die Universität bestimmt.

Das "Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen" vermittelt dem Leser den ersten Eindruck über die Rolle, die es dem Staat in den Hochschulen zuweist, durch die Häufigkeit, mit welcher der Begriff "Minister für Wissenschaft und Forschung" in ihm vorkommt: Es gibt nur wenige Paragraphen, in denen dieses Wort nicht erscheint; im Leser setzt sich der Eindruck fest, daß es öfter verwandt wird als der Begriff "Hochschule" oder "Universität". Der exzessiven Benutzung des Wortes entspricht durchaus die starke Stellung, die dem Staat in den Universitäten durch das Hochschulgesetz zugewiesen wird: Insofern sie staatliche Aufgaben zu erfüllen haben (s. den vorhergehenden Abschnitt 2.2), sind sie nachgeordnete Behörden der Ministerialbürokratie, deren Fachaufsicht und deren Weisungen unterworfen. Aber auch in den akademischen Angelegeneheiten, sofern sie nicht zu Staatsaufgaben erklärt worden sind (Ermittlung der Ausbildungskapazität, Vergabe von Studienplätzen: § 107 Abs.5 WissHG) hat die Ministerialbürokratie nach dem Hochschulgesetz in allen Entscheidungsprozessen ein entscheidendes Gewicht. Dazu einige Belege: Der Erlaß, die Änderung und die Aufhebung von Prüfungs- und Studienordnungen bedürfen der *Genehmigung des Ministers für Wissenschaft und Forschung* (§ 108 Abs.1 WissHG); die Errichtung, Änderung und Aufhebung von Fachbereichen, wissenschaftlichen Einrichtungen und Betriebseinheiten; die Einführung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen bedürfen der *Genehmigung* (§ 108 Abs.2 WissHG). Die Hochschulen haben die ständige Aufgabe, in Zusammenarbeit mit den *zuständigen staatlichen Stellen* Studienreform zu betreiben (§ 6 Abs.1 WissHG). Die

Hochschulen können im *Einvernehmen mit dem Minister* Reformmodelle erproben (§ 6 Abs.2 WissHG). Über die Vorschläge für die Wahl des Rektors ist der *Minister für Wissenschaft und Forschung rechtzeitig zu unterrichten; er ernennt* den Rektor; (§ 19 Abs.3 und 4 WissHG), wie er auch den Leiter des Rechenzentrums *ernennt* (§ 34 Abs. 2 WissHG). Über die weitgehenden Rechte der Ministerialbürokratie in den medizinischen Einrichtungen der Universität schweige ich (§§ 37-45 WissHG). Der Kanzler, Leiter der Hochschulverwaltung und Beauftragter für den Haushalt mit unbegrenzter Amtsdauer, wird von der *Landesregierung* ernannt; die Hochschule hat lediglich ein Vorschlagsrecht (§ 47 WissHG). Art und Umfang der Aufgaben eines Professors werden vom *Minister für Wissenschaft und Forschung festgelegt* (§ 48 Abs. 4 WissHG), wie er auch die Professoren beruft, ohne dabei an die Reihenfolge gebunden zu sein, welche die Hochschule vorschlägt (§ 50 Abs. 1 WissHG). Der *Minister für Wissenschaft und Forschung* wird ermächtigt, den Umfang der Lehrtätigkeit des wissenschaftlichen Personals *festzulegen* (§ 61a Abs. 1 WissHG). Der *Minister regelt* die Bezeichnung der Diplomgrade (§ 93 Abs. 1 WissHG), also eine eminent akademische Angelegenheit. Genug der Beispiele.

Vergleicht man die Regelungen des kanadischen Gesetzes über die Rolle des Staates in den Universitäten mit denen des westdeutschen, zeigt sich, daß der Geist der beiden konträr zueinander ist: Der University Act von Britisch-Kolumbien ist darum bemüht, die Machtbefugnisse des Staates in den Universitäten, obwohl diese von ihm errichtet und unterhalten werden, streng zu begrenzen und die Selbstständigkeit der Universität als einer Körperschaft nicht anzutasten. Kennzeichnend für diesen Geist ist der weiter vorn zitierte § 70 UA, in welchem dem Staat ausdrücklich verboten wird, sich in die akademischen Angelegenheiten der Universität einzumischen. Das Gesetz über die wissenschaftichen Hochschulen des Landes Nordrhein-

Westfalen dagegen ist darum bemüht, die Rechte, die der Universität als einer Körperschaft zustehen, möglichst einzuschränken oder abzuschaffen und sie auf die Ministerialbürokratie zu übertragen. Nach dem Gesetzestext ist kaum zu sehen, in welcher Hinsicht die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen den Status einer unabhängigen Körperschaft haben, vielmehr muß man urteilen, daß sie nachgeordnete Behörden des Ministers für Wissenschaft und Foschung sind. Das Gesetz würde deshalb besser den Namen tragen "Gesetz zur Entmündigung der wissenschaftlichen Hochschulen und zur Ermächtigung des Ministers für Wissenschaft und Forschung".

Dem Unterschied in der Macht, welche das jeweilige Hochschulgesetz der Ministerialbürokratie zuweist, entspricht deren Umfang und damit der Ressourcenverbrauch: In Nordrhein-Westfalen besteht das Ministerium für Wissenschaft und Forschung aus 67 Referaten, deren jedes seinerseits aus einem Referenten und weiterem nachgeordneten Personal sich zusammensetzt. Die Referate sind in 11 Gruppen, geleitet von je einem leitenden Ministerialrat, diese in fünf Abteilungen, geleitet von je einem Ministerialdirigenten, zusammengefaßt. Die Leitung dieses bürokratischen Apparates besteht aus dem Staatssekretär und dem Minister, denen jeweils wiederum Personal zugeordnet ist (nach dem Organisationsplan des Ministeriums, Stand vom 10. März 1986). Nach dem Haushaltsplan für das Jahr 1988 bestanden für Beamte 106 Planstellen des höheren, 82 des gehobenen, 10 des mittleren Dienstes; hinzu kamen 117 Stellen für Angestellte, von denen neun dem höheren Dienst zuzurechnen waren. Die Personalausgaben des Ministeriums waren insgesamt auf 23,95 Mio. DM veransschlagt.

Das Ministerium der kanadischen Provinz Britisch-Kolumbien, das außer für die Hochschulen auch für die berufsbildenden Schulen nach dem Abschluß der High School zuständig ist,

besteht aus 20 Referaten, die, anders als die westdeutschen, jeweils nur mit einem Referenten und einer Sekretärin besetzt sind. Die Leitung der Bürokratie besteht aus dem Minister, dem eine Sekretärin sowie ein Assistent mit Sekretärin zugeordnet ist, einem Deputy Minister und zwei Assistent Deputy Ministers mit jeweils einer Sekretärin; es umfaßt also etwa 50 Personen. Auch wenn man bedenkt, daß das Hochschulsystem von Britisch-Kolumbien erheblich kleiner ist als dasjenige von Nordrhein-Westfalen, wird man diese Tatsache kaum als ausreichende Begründung für den erheblichen Größenunterschied der beiden Ministerien ansehen können; vielmehr dürfte der Zentralismus des westdeutschen Systems den Umfang der Ministerialbürokratie verursacht haben. Denn jeder Zentralismus - gleichgültig, ob im Staat, im Militär, in politischen Parteien, in Privatunternehmen - erzeugt an der Spitze der Entscheidungshierarchie eine Verwaltung, die, verglichen mit den Aufgaben, die das System insgesamt zu lösen hat, ähnlich überdimensioniert ist wie ein Wasserkopf im Vergleich zu einem gesunden Kopf.

2.4 Die interne Struktur der Hochschulen

Beide Hochschulgesetze schreiben den Universitäten eine interne Struktur vor, welche die Entscheidungsbefugnisse, die den Universitäten insgesamt zur Verfügung stehen, auf bestimmte Einrichtungen verteilen.

2.4.1 Die interne Struktur in Britisch-Kolumbien

Der University Act von Britisch-Kolumbien sieht als hochschulinterne Entscheidungsinstitutionen vor:

- den Board of Governors,

- den Senat,
- die Fakultäten,
- den Präsidenten.

Über den Board of Governors bestimmt das Gesetz:

> "The management, administration and control of the property, revenue, business and affairs of the university are vested in the board" (§ 27 UA),

also, zusammengefaßt: Über alles, was mit Geld zusammenhängt, hat der Board zu entscheiden. Das Gesetz nennt ausdrücklich einige Entscheidungsgebiete, betonend, daß die Aufzählung nicht erschöpfend ist, unter anderem die Ernennung des Präsidenten der Universität, der Dekane der Fakultäten, der Professoren, die Bestimmung ihrer Pflichten und die Festlegung ihres Gehaltes; die Verabschiedung des vom Präsidenten vorgeschlagenen Haushaltsplanes der Universität; die Festsetzung der Studiengebühren; die Bestimmung der maximalen Studentenzahlen (mit Zustimmung des Senates) (§ 27 UA).

Die Zusammensetzung des Boards ist im Gesetz genau geregelt: Er besteht aus 15 Mitgliedern, nämlich

- dem Kanzler; dies ist eine Ehrenposition, ohne weitere Befugnisse außer der Mitgliedschaft im Senat; sie wird von der Universitätsversammlung besetzt, die aus dem Präsidenten, dem dann gewählten Kanzler, dem Senat, den Professoren und allen Graduierten der Universität besteht;

- dem Präsidenten,

- zwei Professoren, die aus und von den Professoren gewählt werden,

- acht Personen, die von der Regierung ernannt werden, zwei von ihnen müssen aus den Vorschlägen der ehemaligen Studenten (Alumni Association) ausgewählt werden,

- zwei Studenten, die vom Studentenverband gewählt werden,

- zwei Angestellten (Nicht-Professoren), die aus und von den Angestellten gewählt werden (§ 19 UA).

Dem Gesetzestext nach ist der Board sehr einflußreich; es bleibt zu prüfen, welchen Einfluß er tatsächlich ausübt (s. Abschnitt 3).

Über den Senat bestimmt das Gesetz:

"The academic governance of the university ist vested in the senate" (§ 36 UA).

Als Beispiel der akademischen Angelegenheiten werden genannt: die akademischen Standards für die Zulassung von Studenten; die Prüfungsbedingungen für akademische Grade; die Benennung der Prüfer.

Auch die Zusammensetzung und Wahlprozedur des Senats ist im Gesetz genau geregelt; er soll bestehen aus dem Kanzler, dem Präsidenten als Vorsitzendem; dem Vizepräsidenten für akademische Angelegenheiten; den Dekanen der Fakultäten; dem Bibliotheksdirektor; mindestens zwei Professoren jeder Fakultät und im übrigen soviel Professoren, daß ihre Zahl doppelt so hoch ist wie diejenige der bisher genannten Mitglieder, alle gewählt von den Fakultätsmitgliedern; Studenten, gewählt aus der Studentenvereinigung, so, daß ihre Zahl den Verwaltungsmitgliedern im Senat entspricht (vom Kanzler bis zum Bibliotheksdirektor); vier Personen, die nicht Fakultätsmitglieder sein dürfen, gewählt von der Universitätsversammlung; vier Personen, ernannt von der

Regierung; sofern es der Universität angeschlossene Colleges gibt, aus je einem Mitglied dieser Institutionen (§ 34 UA).

Die Bestimmungen des Gesetzes über die Fakultäten sind sehr kurz: Vorsitzender ist der Dekan (§ 38 UA). Sie haben unter anderen die Aufgabe, die Kurse des akademischen Unterrichtes festzulegen; die akademischen Prüfer zu benennen; alles zu behandeln, was Board oder Senat ihnen zuweisen. Die vielleicht wichtigste Vorschrift lautet, daß die Fakultäten die Regeln ihrer Sitzungen selbst aufzustellen haben (§ 39 UA).

Über den Präsidenten bestimmt das Gesetz:

> The president..." shall be the chief executive officer and shall generally supervise and direct the academic work of the university" (§ 56 UA).

Durch diesen kurzen Satz werden im Amt des Präsidenten die bisher getrennt gehaltenen finanziellen Aufgaben der Universität (zuständiges Entscheidungsgremium ist der Board) und die akademischen (zuständiges Entscheidungsgremium ist der Senat) zusammengeführt: Für beide Aufgabenbereiche ist der Präsident zuständig. Entsprechend ist er Mitglied des Boards (von dem er gewählt wird), Mitglied und Vorsitzender des Senats, Mitglied aller ständigen Ausschüsse des Senates, Mitglied jeder Fakultät (§ 60 UA). In Hinsicht auf die finanziellen Aufgaben schreibt das Gesetz unter anderem vor, daß der Präsident in Zusammenarbeit mit dem dafür eingerichteten ständigen Senatsausschuß den Haushaltsplan der Universität vorbereiten und dem Board vorlegen muß (§ 59 Abs.2 UA). In Hinsicht auf die akademischen Aufgaben bestimmt das Gesetz unter anderem, daß der Präsident Ernennungen und Abberufungen aller Angestellten der Universität empfehlen kann; daß er Fakultätssitzungen einberufen kann (§ 56 Abs.2).

Der University Act von Britisch-Kolumbien sieht also drei Beschlußgremien vor: Board, Senat, Fakultät; und zwei entscheidende Verwaltungspositionen: Präsident und Dekan. Von vornherein ist zu vermuten, daß die dauerhaft von hauptamtlichen Inhabern besetzten Verwaltungspositionen gegenüber den nur sporadisch tagenden Gremien in den Entscheidungsprozessen ein Übergewicht haben werden. Dies ist später zu prüfen (s. Abschnitt 3).

2.4.2 Die interne Struktur in Nordrhein-Westfalen

Das Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen sieht als universitätsinterne Entscheidungsinstitutionen vor:

- den Rektor,
- das Rektorat,
- den Senat,
- den Konvent,
- den Dekan,
- den Fachbereichsrat,
- den Kanzler.

Über den Rektor bestimmt das Hochschulgesetz, daß er die Hochschule nach außen vertritt; daß er das Hausrecht ausübt (§ 19 Abs.1 und 2 WissHG); daß er Vorsitzender des Rektorats ist (§ 20 Abs.5 WissHG). Er wird vom Konvent gewählt und vom Minister ernannt (§ 19 Abs.4 und 5 WissHG). Seine Amtszeit beträgt 4 Jahre. Wiederwahl ist zulässig (Abs.3).

Das Rektorat leitet die Hochschule; es besteht aus dem Rektor, drei Prorektoren und dem Kanzler. Die Prorektoren werden vom Konvent auf die Dauer von vier Jahren gewählt. Eine wichtige Aufgabe des Rektorates ist die Verteilung der

Mittel, sofern sie nicht durch das Ministerium verteilt werden (§ 103 Abs.1 WissHG).

Der Kanzler wird von der Landesregierung ernannt; die Hochschule hat ein Vorschlagsrecht (§ 47 Abs.3 WissHG). Seine Amtszeit ist unbegrenzt, wird in der Regel also nur durch Pensionierung beendet. Er leitet die Hochschulverwaltung und ist Beauftragter für den Haushalt (§ 47 Abs.1 und 2 WissHG). Diese letzte Bestimmung bedeutet, daß der Haushaltsvoranschlag vom Kanzler aufgestellt wird (§ 102 Abs.2 WissHG) und daß über die Verteilung der Stellen und Mittel in der Hochschule vom Rektorat nicht gegen die Stimme des Kanzlers entschieden werden kann (§ 103 Abs.1 WissHG). Diese Bestimmungen machen den Kanzler zur mächtigsten Person im Rektorat; da er außerdem ein Geschöpf des Ministeriums ist, kann er als dessen Agent in der Universität bezeichnet werden. Natürlich bleibt zu prüfen, wie ein individueller Kanzler seine institutionelle Macht benutzt.

Über den Senat bestimmt das Gesetz:

> "Der Senat ist für solche Angelegenheiten in Forschung, Lehre und Studium zuständig, die die gesamte Hochschule oder zentrale Einrichtungen betreffen oder von grundsätzlicher Bedeutung sind" (§ 21 Abs.1 WissHG).

An derselben Stelle werden die wichtigsten Zuständigkeitsgebiete genannt, ich hebe hervor: Errichtung und Aufhebung von Fachbereichen; Einrichtung von Sonderforschungsbereichen; Berufung von Professoren. Die meisten der in § 21 genannten Angelegenheiten allerdings werden abschließend vom Minister für Wissenschaft und Forschung entschieden (s. Abschnitt 2.3). Auch in Nordrhein-Westfalen ist die Zusammensetzung und Wahlprozedur des Senats durch das Gesetz geregelt. Dem Senat gehören an der Rektor als Vorsitzender, sieben Professoren, zwei

wissenschaftliche Mitarbeiter, zwei Studenten, ein nichtwissenschaftlicher Mitarbeiter (§ 21 Abs.2 WissHG). Anders als in Kanada und auch anders, als es in Deutschland früher üblich war, gehören die Dekane dem Senat nicht an. Wahrscheinlich in der Absicht, die Dekane und damit die Fachbereiche zu entmachten, ist diese Regelung von der Ministerialbürokratie im Gesetzgebungsverfahren durchgesetzt worden. Dieser Tendenz entspricht auch, daß es weniger Stellen für Professoren im Senat gibt als Fachbereiche an der Universität-Gesamthochschule-Siegen vorhanden sind; die Repräsentanz der Fachbereiche im Senat ist auch hierdurch schwerwiegend gestört.

Der Konvent hat die Aufgabe, auf Vorschlag des Senats den Rektor und auf dessen Vorschlag die Prorektoren zu wählen. Er ist ähnlich wie der Senat zusammengesetzt (§ 23 WissHG).

Die Fachbereiche sind die organisatorischen Grundeinheiten der Hochschule (§ 25 Abs.1 WissHG), welche die Aufgaben der Hochschule zu erfüllen haben (Abs.2), unbeschadet der Zuständigkeiten der zentralen Hochschulorgane. Der Dekan führt die Geschäfte des Fachbereichs (§ 27 WissHG) und ist Vorsitzender des Fachbereichsrates, des Beschlußgremiums des Fachbereiches (§ 28 Abs.1 WissHG). Die Zusammensetzung des Fachbereichsrates ist im Gesetz geregelt: Er besteht aus dem Dekan, dem Prodekan mit beratender Stimme, sieben Professoren, zwei wissenschaftlichen Mitarbeitern, zwei Studenten und einem nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter (§ 28 Abs.2 WissHG), von den jeweiligen Gruppen im Fachbereich gewählt (§ 28 Abs.3 WissHG).

Liest man nur die Bestimmungen des Gesetzes über den Fachbereich, erhält man den Eindruck, daß seine Stellung in der Hochschule sehr stark ist: Er hat die Aufgaben der Universität zu erfüllen und hat deshalb die Macht, alle notwendigen Entscheidungen zu treffen. Das Gesetz selber

schränkt jedoch die Entscheidungsbefugnisse des Fachbereichs entscheidend durch die weitgehenden Vollmachten ein, die es dem Minister für Wissenschaft und Forschung und dessen Agenten in der Hochschule, dem Kanzler, einräumt, außerdem durch die eben dargestellte ungenügende Repräsentanz der Fachbereiche als solcher im Senat. Die Empirie muß zeigen, ob es überhaupt noch Entscheidungen gibt, die der Fachbereich eigenständig treffen kann (s Abschnitt 3).

2.5 Zusammenfassender Vergleich beider Systeme

Der University Act von Britisch-Kolumbien ist darauf bedacht, den Universitäten, obwohl sie vom Staat errichtet und zum größten Teil finanziert werden, Unabhängigkeit vom Staat zu sichern und dessen Befugnisse in den Universitäten strikt zu begrenzen. Das Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen ist darauf bedacht, den Universitäten, die wie in Britisch-Kolumbien vom Staat errichtet und zum größten Teil finanziert werden, möglichst viel Selbständigkeit zu nehmen und auf die Ministerialbürokratie zu übertragen. Innerhalb der Hochschulen ist in Nordrhein-Westfalen die stärkste Figur der Kanzler; einmal, weil er, auf Lebenszeit von der Landesregierung ernannt, den nur auf Zeit gewählten Repräsentanten der Universität gegenübersteht; dann, weil er die Hochschulverwaltung leitet; schließlich, weil er Beauftragter des Staates für die Staatsaufgabe "Haushaltsführung" ist. Der Kanzler kann aus all diesen Gründen als Agent der Ministerialbürokratie in der Universität angesehen werden; seine Nähe zur Bürokratie und seine Ferne zu den Aufgaben der Universität - Lehre und Forschung - wird dadurch verstärkt, daß er die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen muß, d.h., abgesehen von Professoren der Rechtswissenschaft, nicht aus dem Kreis der Professoren ausgewählt werden kann

und, soweit ich weiß, in Nordrhein-Westfalen bisher auch niemals aus dem Kreis der Professoren ausgewählt worden ist. Die institutionelle Vorherrschaft der Ministerialbürokratie in den Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen wird durch den Kanzler personell abgesichert. Die stärkste Figur in den Universitäten von Britisch-Kolumbien ist der Präsident: In seinem Amt werden die akademischen Aufgaben und die ökonomischen Angelegenheiten der Universität, für die zwei voneinander unabhängige, nur sporadisch tagende Beschlußkörperschaften zuständig sind, zusammengefaßt. Die Amtszeit des Präsidenten ist begrenzt, er kann jedoch wiedergewählt werden. Da er unabhängig von der Ministerialbürokratie von einem Gremium der Hochschule gewählt wird und da er in der Regel aus dem Kreis der Professoren stammt (häufig allerdings von einer anderen Universität kommend), kann er nach außen als Agent der Hochschule angesehen werden, der ihre insitutionelle Unabhängigkeit gegenüber anderen Gewalten, speziell gegenüber der Ministerialbürokratie, personell absichert.

3 Die Entscheidungsprozesse

3.1 Widmung einer vakant gewordenen Professorenstelle

An der Universität-Gesamthochschule-Siegen wurde zum Ende des Wintersemesters 1988/89 durch Emeritierung eine C4-Professur für Volkswirtschaftslehre vakant. Rechtzeitig, entsprechend § 51 Abs.2 WissHG, hatte der Fachbereichsrat, obwohl die Stelle zwischen Volkswirtschafts- und Betriebswirtschaftslehre heftig umkämpft war, dem Rektorat einen Ausschreibungstext zur Wiederbesetzung der Professur durch einen Volkswirt vorgelegt. Gestützt auf § 51 Abs.1 WissHG

> "Bei Wiederbesetzungen prüft das Rektorat, ob... die Stelle einem anderen Fachbereich zugewiesen... werden soll"

gab das Rektorat seine Absicht kund, die Stelle dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften zu entziehen und einem technischen Fachbereich zuzuweisen; das Rektorat, vertreten durch Rektor und Kanzler, verteidigte diesen Plan vor dem Fachbereichsrat, wobei es sich allen Argumenten der Fachbereichsratsmitglieder, die vor allen Dingen die wachsenden Studentenzahlen in den Wirtschaftswissenschaften und die zur Vertretung eines Faches notwendige Mindestzahl von Professoren herangezogen, unzugänglich zeigte. Der Kanzler war, obwohl es sich um eine rein akademische Angelegenheit handelte, an den Diskussionen mindestens so stark beteiligt wie der Rektor. Entgegen den Vorschriften des Gesetzes

> "Soll... die Stelle einem anderen Fachbereich zugewiesen werden, beschließt hierüber der Senat nach Anhörung der betroffenen Fachbereiche" (§ 51 Abs.1 WissHG)

machte das Rektorat jedoch keine Anstalten, die Angelegenheit dem Senat vorzulegen. Die Stelle wurde vakant und blieb vakant, obwohl das Gesetz dem Minister erlaubt, in einem solchen Falle die Stelle von sich aus zu besetzen (§ 50 Abs.1 WissHG). Etwa 9 Monate nach der Diskussion mit dem Rektorat wurden vier Vertreter des Fachbereichsrates in das Rektorat geladen, wo die alten Argumente zwischen den alten Kontrahenten (die Prorektoren haben sich an der Diskussion kaum beteiligt) von neuem ausgetauscht wurden. An der Sitzung des Rektorates nahm allerdings auch der für Siegen zuständige Referent des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung teil; obwohl er nicht viel sagte, wurde durch die ganze Atmosphäre klar, daß die Entscheidung bei ihm liege und daß er die Meinung von Kanzler und Rektor teile. Der Fachbereichsrat hörte dann weiter - trotz gelegentlicher Nachfragen - nichts von der Angelegenheit, sie wurde auch

nicht auf die Tagesordnung des Senates gesetzt. Über ein Jahr, nachdem die Stelle vakant geworden war, wurde dem Dekan mitgeteilt, daß sie dem Fachbereich nicht entzogen würde, weil der technische Fachbereich, dem sie zugedacht war, sie nicht mehr beanspruche. Informell war zu erfahren, daß der technische Fachbereich den in Aussicht genommenen Kandidaten nun endgültig nicht gewinnen könne und daß, weil dies bisher unsicher gewesen sei, die Angelegenheit so lange in der Schwebe gehalten worden sei.

Der Vorgang läßt sich so zusammenfassen: Kanzler und Rektor, gedeckt durch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung, beschließen, dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften eine freiwerdende Stelle zu entziehen und diese einem technischen Fachbereich zuzuweisen. Da der in Aussicht genommene Kandidat noch nicht zur Verfügung steht, wird die Entscheidung über das Vorhaben über Gebühr gegen den Wortlaut des Gesetzes hinausgezögert; als der Kandidat endgültig absagt, wird - nach etwa 1 1/2 Jahren - die Stelle den Wirtschaftswissenschaften belassen. Deren Argumente haben in dem gesamten Vorgang nicht die geringste Rolle gespielt; daß der Senat dem vom Ministerium befürworteten Vorschlag des Rektorates folgen würde, wurde niemals und von niemandem bezweifelt, was sicherlich auch daran liegt, daß die Dekane im Senat nicht vertreten sind und deshalb nicht dessen entscheidende Bank bilden können, gegen die keine Beschlüsse möglich sind. Hätte der Senat wider Erwarten nicht zugestimmt, dann - so die allgemeine Überzeugung - hätte das Ministerium allein die Stelle umgewidmet. In dem geschilderten Fall war also an der Universität-Gesamthochschule-Siegen die Vormachtstellung von Kanzler und Ministerium nicht nur Gesetzesnorm, sondern auch Wirklichkeit. Entgegenstehende Gesetzesvorschriften wurden ignoriert.

Exakt gleiche Entscheidungssituationen wie die an der Universität-Gesamthochschule-Siegen kommen in Britisch-Kolumbien nicht vor, weil es an den dortigen Hochschulen keine Planstellen im deutschen Sinn für Professoren gibt: Stellen, die im Haushaltsplan der Universität, unabhängig von ihrer Besetzung, als die Zeiten überdauernd ausgewiesen sind. Alle Personalkosten gehören vielmehr zu den "operating costs", und diese werden den Universitäten ungegliedert - nicht an bestimmte Zwecke gebunden - von der Provinzregierung zur Verfügung gestellt; die Zweckbestimmung der Mittel obliegt der Universität. So wird bei jeder freiwerdenden Stelle von neuem überlegt, ob sie wiederbesetzt werden soll; es wird dauernd überlegt, ob neue Stellen eingerichtet werden sollen; selbst Stellen mit Tenure (einer Garantie für Dauerbeschäftigung für den aktuellen Inhaber) sind vor einer Auflösung nicht völlig geschützt: Bei mangelnder Nachfrage nach dem betreffenden Fach kann auch ein Professor mit Tenure entlassen werden, und dies ist in der jüngeren Vergangenheit an der University of British Columbia und an der Simon Fraser University durchaus vorgekommen.

In allen generellen Personalüberlegungen (Neueinrichtung von Stellen, Wiederbesetzung mit oder ohne Umwidmung, Abschaffung) seien (so meine Gesprächspartner) in aller Regel alle interessierten Personen und Institutionen involviert: die Professoren eines Departments (Untergliederung der Faculty nach Fächern); der Head des Departments; der Dekan der Faculty; der Vice President Academic und der President. Bei all diesen Vorgängen gehe die Initiative meistens von den Professoren eines Departments aus; der Head sei gewöhnlich bereits an den informellen Gesprächen beteiligt. Hätten die Professoren des Departments eine Entscheidung getroffen, müsse der Head den Dean gewinnen; dieser den President und Vice President. Sehe irgend jemand in dieser Kette Schwierigkeiten voraus, bemühe

er sich, den nächst Höheren bereits in die informellen Überlegungen einzubeziehen. Vor allem wenn es um Mittelkürzungen und Stellenstreichungen gehe, könne der Prozeß auch von der Spitze der Hierarchie seinen Ausgang nehmen. Nur wenn eine Einrichtung im allgemeinen Urteil der Universität den akademischen Standards nicht genüge oder wenn sie keine Nachfrage von Studenten habe, werde sie mit einem Diktat konfrontiert. Alle funktionierenden Einrichtungen dagegen befänden sich in einem Prozeß des kollektiven Aushandelns, in dem die Macht durchaus gleichmäßig verteilt sei. Dies liege daran, daß der Head eines Depatments auf seine Professoren angewiesen sei, der Dean auf die Heads seiner Departments, der President auf die Deans seiner Fakultäten und weil es keine Institution mit absoluter letzter Entscheidungsmacht gebe. Der Board of Governors, der nach dem University Act eine solche Macht habe, sei in Wirklichkeit und in der Regel ein Gremium, das den Vorschlägen des Präsidenten zustimme. Sei dies nicht mehr der Fall, müsse ein neuer Präsident gesucht werden. Es wurde allerdings betont, daß Ausnahmen von dieser allgemeinen Regel des Aushandelns dann gemacht würden, wenn die Universität und damit der Präsident, der letztlich den Haushalt verantworte, mit beträchtlichen Mittelkürzungen durch die Provinzregierung konfrontiert werde, wie es im letzten Jahrzehnt der Fall gewesen sei: Durch das Kassieren frei werdender Stellen und durch die Nichtverlängerung von Teilzeitverträgen, die fast immer zeitlich begrenzt seien, versuche der Präsident, die Ausgaben den gesunkenen Einnahmen anzupassen; die Departments und Faculties hätten angesichts solcher Umstände nur eine schwache Verhandlungsposition.

In bezug auf die Einrichtung, Abschaffung und Umwidmung von Professorenstellen ist an den beiden untersuchten Universitäten von Britisch-Kolumbien die Verfassungswirklichkeit also anders als die Verfassungsnorm:

Nach dem University Act haben der Präsident und der Board of Governors die überragenden Machtpositionen inne; in Wirklichkeit jedoch übt der Board eine eher zeremonielle Rolle aus, während die Macht zwischen Präsident, Deans, Heads und Professoren geteilt ist, mit einem deutlichen Vorteil zugunsten der Professoren und der Departments, abgesehen von Situationen allgemeiner Mittelkürzung, die den Präsidenten in eine sehr starke Stellung bringen.

3.2 Berufung und Festanstellung von Professoren

Die Universitätsprofessoren in Britisch-Kolumbien, wie auch in ganz Nordamerika, werden nach der Stellung in ihrer Karriere eingeteilt in Assistant, Associate, Full Professors; im allgemeinen beginnt die Karriere auf der zuerst genannten Position, Seiteneinstiege kommen jedoch gelegentlich vor. Das Gehalt steigt mit der hierarchischen Position. Die Positionen werden nach der Dauer der Verträge eingeteilt in solche mit Tenure und solche ohne Tenure; diese sind zeitlich begrenzt, jene nicht und damit im allgemeinen unkündbar. In der Regel haben die Full Professors Tenure, die Assistant Professors nicht, die Associate Professors erhalten während ihrer Verweildauer entweder einen zeitlich unbegrenzten Vertrag oder müssen ausscheiden. An beiden untersuchten kanadischen Universitäten kommt es selten vor, daß Full Professors von anderen Universitäten gewonnen werden, vielmehr stellt man gerade promovierte Wissenschaftler (PhD) als Assistant Professors ein, befördert einen Teil von diesen zu Assistant, wiederum einen Teil von diesen zu Full Profesors. An der University of British Columbia scheidet im Department of Economics etwa die Hälfte der Assistant Professors wieder aus, ohne die nächste Karrierestufe zu erreichen. An der Simon Fraser University ist dieser Prozentsatz geringer, aber bei weitem nicht null.

Nach dem University Act (§ 27) hat der Board of Governors auf Vorschlag des Präsidenten die Professoren zu ernennen; dieser formelle Vorgang schließt einen längeren Prozeß ab, der im Faculty Handbook minutiös vorgeschrieben ist. Das Faculty Handbook ist der Tarifvertrag zwischen der Faculty Association, der Gewerkschaft des wissenschaftlichen Personals an der jeweiligen Universität, und der Universität. Nach diesem Tarifvertrag haben alle oben skizzierten Vorgänge auf der Ebene des Departments zu beginnen: Der Head of Department hat mit den zuständigen Professoren Beratungen zu führen; zuständig sind alle die Professoren, deren Rang gleich oder höher ist als die zu besetzende Position; aus ihrer Mitte sollen ständige Ausschüsse gebildet werden, die mit Mehrheit beschließen. Diese Empfehlungen, versehen mit Gutachten auswärtiger Professoren, gibt der Head an den Dekan seiner Fakultät weiter. Dieser prüft mit Hilfe eines ebenfalls ständigen Ausschusses die Empfehlungen; er kann vom Department weitere Informationen verlangen, er kann die Empfehlungen mit oder ohne Änderungsvorschläge an den Präsidenten weitergeben. Hier läuft derselbe Prozeß wie beim Dekan ab, bevor der Vorschlag des Präsidenten dem Board of Governors vorgelegt wird.

Sowohl an der University of British Columbia als auch an der Simon Fraser Universität würden, so meine Gesprächspartner, die Vorschriften des Tarifvertrages penibel beachtet. Innerhalb dieses Rahmens komme, was die Berufung, Beförderung und unbefristete Anstellung von Professoren angehe, den Full Professors des jeweiligen Departments der weitaus größte Einfluß zu: Sie entschieden, wer überhaupt zu Vorstellungsvorträgen eingeladen werde, wenn eine Stelle zu besetzen sei; sie entschieden, wer zur Berufung vorgeschlagen werde (es werde immer nur eine Person vorgeschlagen); sie gäben die Signale an die Assistant

Professors, denen man keinen Dauervertrag anbieten möchte, sich nach einer anderen Stelle umzusehen, so daß relativ selten einem Assistant Professsor offiziell die Beförderung verweigert werde; sie träfen die Auswahl, welchen Associate Professors die Beförderung zum Full Professor angeboten werde. Dekan und Präsident hätten in diesem Prozeß vor allem Kontrollfunktionen: Sie prüften, ob die auswärtigen Gutachten von renommierten Wissenschaftlern stammten und plausibel seien, vor allem angesichts der Publikationsliste der Kandidaten. Schlecht begründete Anträge würden durchaus zurückgegeben; es komme aber so gut wie niemals vor, daß Dekan oder Präsident von sich aus Einfluß auf den Auswahlprozeß nähmen. Der Board of Governors folge praktisch immer dem Vorschlag des Präsidenten.

Der rechtliche Rahmen für die Berufung von Professoren in Nordrhein-Westfalen ist bekannt. In allen Berufungsfällen, die ich aus eigener Erfahrung kenne, haben immer die Professoren des Fachbereichs die Auswahl der einzuladenden Kandidaten getroffen und die vom Gesetz vorgeschriebene Dreierliste beschlossen; Fachbereichsrat und Senat haben sich auf die Kontrolle der juristisch einwandfreien Durchführung und der Plausibilität der Vorschläge beschränkt. Das Ministerium hat sich sowohl an die Berufungslisten als auch an die Reihenfolge der Kandidaten gehalten. In einem Fall hat das Rektorat versucht, dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften einen Kandidaten für eine zu besetzende (neu geschaffene) Stelle zu präsentieren, der Fachbereich hat dies als Zumutung zurückgewiesen und seine eigenen Kandidaten ausgewählt. Natürlich heißt dies nicht, genau so wenig wie in Kanada, daß alle Mitglieder des Professorenkollegiums den gleichen Einfluß haben; vielmehr gibt es einflußreiche und einflußlose unter ihnen, was aber hier nicht das Thema ist.

In bezug auf die Bezahlung eines neu zu berufenden Professors hat die Universität in Nordrhein-Westfalen, wie in der gesamten Bundesrepublik Deutschland, keine Handlungsmöglichkeiten, diese liegen vielmehr ausschließlich beim Wissenschaftsministerium, sind aber auch hier sehr stark schematisiert: Nur bei C4-Professoren kann das Ministerium Zuschüsse (deren Obergrenze festliegt) gewähren, die von der Anzahl der Berufungen abhängen und davon, ob jemand aus dem Ausland oder aus dem Bereich außerhalb der Hochschule gewonnen wird. In Britisch-Kolumbien dagegen handelt die Universität das Gehalt mit dem zu berufenden Professor individuell aus, wobei allerdings die frisch promovierten Doktoren (PhD), die, wie erwähnt, die Hauptmenge der Rekrutierten darstellen, eine nur schwache Verhandlungsposition innehaben.

Fassen wir zusammen: Sowohl in Britisch-Kolumbien als auch in Nordrhein-Westfalen kommt in der Verfassungswirklichkeit bei der Berufung von neuen Professoren den vorhandenen Professoren der entscheidende Einfluß zu. In Nordrhein-Westfalen, wie in der ganzen Bundesrepublik, hat nach dem Gesetzestext der Minister für Wissenschaft und Forschung allerdings das Recht, aus einem Dreiervorschlag der Universität ohne Rücksicht auf die Reihenfolge einen Kandidaten auszuwählen. Aus eigener Erfahrung habe ich einen solchen Fall an der Universität-Gesamthochschule-Siegen nicht erlebt, jedermann weiß aber, daß sie im deutschen Hochschulsystem vorkommen und daß dann meistens nicht wissenschaftliche, sondern politische Gründe im Spiel sind. In Kanada hat die Provinzregierung keine rechtliche Möglichkeit, auf den Berufungsprozeß Einfluß zu nehmen. Auf die Bezahlung der künftigen Professoren hat die Universität gar keinen Einfluß in Deutschland, in Kanada dagegen einen großen. Insgesamt gesehen ist also auch auf dem Feld der Berufung von Professoren in Kanada die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Universität größer als in Deutschland.

3.3 Die Bezahlung von Professoren

In Nordrhein-Westfalen - wie im gesamten Bundesgebiet - werden die Professoren vom Land bezahlt; Höhe und Modalitäten der Bezahlung werden durch Bundesgesetze geregelt, so daß überall in der Bundesrepublik die gleichen Verhältnisse herrschen. Die Bezahlung eines Professors hängt ab von dem Amte, das er innehat (C2, C3 oder C4); von der Dienstaltersstufe, in der er sich befindet; von der Anzahl der Berufungen, wenn er sich in der Stufe C4 befindet; schließlich von dem Geldbetrag, der diesen Faktoren vom Bundestag (abgesehen vom Faktor der Berufungen) zugeteilt wird. Die regelmäßig stattfindende Erhöhung des Geldbetrages ist ebenso wie das Aufsteigen in den Dienstaltersstufen von der individuellen Leistung völlig unabhängig. Vielleicht mag man urteilen, daß die Erringerung eines Amtes und dann folgende Berufungen an andere Universitäten Funktionen der individuellen Leistung sind, welche auf diese Weise das Einkommen mitbestimmt. Wenn die betreffenden Ereignisse aber einmal eingetreten sind, die betreffende Leistung erbracht ist, wird das Gehalt weiter bezahlt, gleichgültig, wie sich der individuelle Professor verhält. Von der laufenden Leistung wird das laufende Gehalt also nicht beeinflußt.

In Britisch-Kolumbien (wie in ganz Kanada) werden die Professoren von ihrer Universität besoldet; Unterschiede zwischen den Universitäten im Gehalt der Professoren sind deshalb möglich; veröffentlicht werden allerdings nur die durchschnittlichen Gehälter aller Professoren, so daß der Struktureffekt (Zahlenverhältnis von Full zu Associate zu Assistant professors) vom Geldeffekt nicht zu trennen ist. Dennoch einige Zahlen: Im akademischen Jahr 1988/89 betrug das durchschnittliche Jahresgehalt an der University of Toronto 67.803 Can. Dollar (1. Rangplatz), an der University

of British Columbia 58.957 Can. Dollar (11. Rangplatz), an der Simon Fraser University 58.936 Can. Dollar (12. Rangplatz).

Bei der Neueinstellung eines Professors wird sein Gehalt zwischen ihm und der Universität ausgehandelt. Die weitere Gehaltsentwicklung, wenn wir von seinem Aufstieg in der Hierarchie der Professorenschaft absehen (s. Abschnitt 3.2), wird einerseits durch den allgemeinen Anstieg, der allen Professoren zu gute kommt, wird andererseits durch Zuwächse nach der Leistung (merit increments) bestimmt. Der allgemeine Anstieg, meistens in Form von prozentualen Erhöhungen, ausgehandelt von der Faculty Association mit dem Präsidenten und mit dem Board of Governors, soll dem Teuerungsausgleich, der Anpassung an die Reallohnentwicklung und der Verbesserung oder dem Halten des Rangplatzes unter den kanadischen Universitäten dienen. Auch die Höhe der Leistungszulage sowie ihre Verteilung auf die Fakultäten und Abteilungen wird von Gewerkschaft und Präsident ausgehandelt. Die Dotierung der einzelnen Professoren geschieht an der UBC nach der Diskretion des Deans und des Heads; an der SFU werden die Leistungszulagen nach einem Punktsystem verteilt, das sich an der wissenschaftlichen Leistung des einzelnen Professors, festgestellt von einer universitätsinternen Kommission, ausrichtet.

An beiden Universitäten ist der Anteil der "merit increments" am Gesamtgehalt eines einzelnen Hochschullehrers ziemlich gering. Besonders an der Simon Fraser University geht dennoch von diesem Gehaltsbestandteil ein großer Anreiz aus, weil viele - wenn nicht alle - Professoren sich ärgern, wenn ihnen nach dem Punktesystem eine nur unterdurchschnittliche Leistung bescheinigt wird (wahrscheinlich wird die eigentliche Wirkung von der Reihung ausgebübt, nicht von der Bezahlung, die jedoch nötig ist, um jene zu rechtfertigen). An der University of British

Columbia scheint die Motivationskraft der Leistungszulage geringer zu sein, wahrscheinlich vor allem deshalb, weil der Prozeß der Zuteilung nicht formal an Leistungsmessung und -beurteilung gekoppelt ist.

Fassen wir zusammen: Wie an allen deutschen Universitäten, so ist auch an der Universität-Gesamthochschule-Siegen das Gehalt eines Professors von seiner aktuellen Leistung unabhängig. In Britisch-Kolumbien ist ein Teil des Gehaltszuwaches, der aber insgesamt nur einen kleinen Teil des Gesamtgehaltes ausmacht, "merit increment". An der SFU entfaltet dieser kleine Teil eine große Motivationskraft, weil seine Zuteilung an eine formale Leistungsmessung der Professoren gebunden ist; weil diese an der UBC fehlt, verschwindet hier die Motivationskraft des Leistungsentgeltes.

3.4 Die Festlegung von Studentenzahlen und Studiengebühren

In der gesamten Bundesrepublik Deutschland werden von den Hochschulen keine Studiengebühren erhoben. Die Festlegung der Studentenzahlen hat das Hochschulgesetz von Nordrhein-Westfalen, wie erwähnt (s.Abschnitt 2.3), zur Staatsaufgabe erklärt (§ 107 Abs.2 Satz 4 WissHG); dementsprechend werden sie vom Staat festgelegt. Auch innerhalb dieses Rahmens haben die Universitäten nur sehr geringe Möglichkeiten, ihre Studenten selbst auszuwählen. Im Fachbereich "Wirtschaftswissenschaften" der Universität-Gesamthochschule-Siegen besteht eine solche Vollmacht gar nicht.

In Britisch-Kolumbien hat der Board of Governors die Vollmacht, die Studiengebühren und die Höchstgrenze der Studentenzahl festzulegen, diese letztere mit Zustimmung des Senates (§ 27, Buchstaben 1 und p UA). An der UBC waren die Einnahmen aus Studiengebühren für das Haushaltsjahr 1989/90

auf 49.018 Mio. Can. Dollar veranschlagt (19,6% des General Purpose Operating Fund von 250.198 Mio Can Dollar; Quelle: UNIVERSITY OF BRITISH COLUMBIA 1989), an der SFU betrugen sie für das Jahr 1988/89 19.372 Mio Can Dollar (12,0% von 161.175 Mio Can Dollar der Einnahmen für Betriebszwecke; QUELLE: SIMON FRASER UNIVERSITY 1989), stellten also keine zu vernachlässigende Größe dar. Es gehört zu den unangenehmsten Aufgaben der Präsidenten, in regelmäßigen Abständen Erhöhungen der Studiengebühren vorzuschlagen, weil die Studenten dann eine große Kampagne gegen die Steigerung und gegen die Studiengebühren überhaupt entfachen. Wichtig für unseren Zusammenhang ist, daß die Provinzregierung sich in diese Auseinandersetzungen nicht einmischt, sondern, wie es dem Gesetz entspricht, sie als eine Angelegenheit ansieht, welche die Universität entscheiden muß.

Die Überlegungen über die Höchstzahl der Studenten gehen von den einzelnen Departments aus: Die Anzahl der Professoren bestimmt nach Betreuungs- und Prüfungsaufwand die maximale Studentenzahl; im Department of Economics der UBC, zu dem ich die meisten Kontakte hatte, werden dabei sehr unterschiedliche Studenten/Professoren-Relationen für das Undergraduate-Studium einerseits, andererseits für das Graduate-Studium festgelegt; dies gilt aber auch für andere Studiengänge. Beide in Britisch-Kolumbien untersuchten Universitäten stellen, nach Studiengängen differenziert, auch Mindestanforderungen an die intellektuellen Fähigkeiten der Studienbewerber, die sie durch die Noten bestimmter Fächer des High School-Abschlusses messen. Die Festlegung dieser Anforderungen geht ebenfalls von den einzelnen Departments aus, wird aber, wie die maximalen Studentenzahlen, mit Dekan und Senat in einem längerem Prozeß ausgehandelt. Was die Studentenzahlen angeht, versucht die Provinzregierung, obwohl sie formal keine Zuständigkeiten besitzt, die Entscheidungen zu beeinflussen, indem sie den Universitäten Mittel in Aussicht stellt, die

sie für die Kapazitätsausweitung bestimmter Fächer gebunden hat. Die Universitäten haben zwar die Freiheit, solche Mittel nicht anzunehmen, praktisch ist das aber wegen des sozialen Druckes kaum möglich. Viele meiner Interviewpartner haben starke Besorgnis darüber geäußert, daß durch diese Zweckbindung die Unabhängigkeit der Universitäten zerstört werde. Diese Gefahr besteht sicher; die Peitsche der Studentenzuweisungen, die in Deutschland von den Wissenschaftsministerien geschwungen wird, scheint mir jedoch viel schmerzhafter zu sein als das Zuckerbrot zusätzlicher zweckgebundener Mittel, das die Provinzregierung von Britisch-Kolumbien verteilt.

3.5 Die Einrichtung von Studiengängen und die Aufstellung von Prüfungsordnungen

Über die Einrichtung von Studiengängen bestimmt der University Act von Britisch-Kolumbien:

> the senate... "has power ... (i) to recommend to the board the establishment or discontinuance of any... course of instruction..." (§ 36 UA).

Eine exakte Vorschrift, wie der Board mit der Empfehlung des Senates verfahren muß, findet sich im Gesetz nicht; aus der Vollmacht des Boards, über die Errichtung von Fakultäten und Departments mit Zustimmung des Senates und des Universities Council zu beschließen (§ 27 UA Budokst. i) darf man wohl ableiten, daß der Board die letzte Entscheidung hat und daß das Ministerium, da es nicht ausdrücklich erwähnt ist, nicht gefragt zu werden braucht. Genau so ist ein konkreter Entscheidungsprozeß, über den mir berichtet worden ist (s. weiter unten), auch abgelaufen.

In Nordrhein-Westfalen bestimmt das Hochschulgesetz:

"(2) Der Genehmigung [des Ministers für Wissenschaft und Forschung] bedürfen ferner...

2. die Einführung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen..." (§ 108 WissHG Abs. 2).

In einem neuen Studiengang darf der Betrieb erst aufgenommen werden, wenn eine entsprechende Prüfungsordnung genehmigt oder erlassen ist (§ 83 Abs.4 WissHG); § 108 Abs.1 WissHG bestimmt (in Verbindung mit § 91 Abs.1) ausdrücklich, daß Prüfungsordnungen der Genehmigung des Ministers bedürfen.

Auch in der Vorschriften über die Errichtung von Studiengängen zeigen also die beiden Gesetze ihre charakteristischen Unterschiede: In Nordrhein-Westfalen alle Macht dem Ministerium, aber den Hochschulen alle Macht in Britisch-Kolumbien; diese Vorschriften haben in beiden Ländern auch Realgeltung erlangt.

An der Universität-Gesamthochschule-Siegen konnte ich die Errichtung zweier neuer Studiengänge aus der Nähe beobachten; die Entscheidungsprozesse liefen ähnlich ab, so daß es ausreicht, über einen zu berichten, den Studiengang für Diplom-Wirtschaftsingenieure. Er ist eine gemeinsame Veranstaltung der Fachbereiche für Maschinenbau und für Wirtschaftswissenschaften; die Initiative zu seiner Errichtung ging von den Professoren der Ingenieurwissenschaften aus, die den Professoren der Wirtschaftswissenschaften zuerst informell, dann aber auch formell von Fachbereichsrat zu Fachbereichsrat einen entsprechenden Vorschlag unterbreiteten. Noch bevor aber die Initianten des Fachbereichs Maschinenbau den notwendigen Partner in der Hochschule, die Wirtschaftswissenschaftler, zu gewinnen suchten, nahmen sie Kontakt mit dem Ministerium, konkret: dem zuständigen Regionalreferenten, auf, um dessen Zustimmung zu erlangen. Mit dem Einverständnis des Ministeriums wurden auch gleich dessen Auflagen erteilt:

Kein zusätzliches Personal für den neuen Studiengang, Anlehnung der Prüfungsordnung, damit der Studienordnung und damit der Studieninhalte an anderswo bestehende Studiengänge der gleichen Art. Die Prüfungsordnung wurde von einer Kommission der beiden Fachbereiche formuliert, wobei die Mitglieder sich von vornherein innerhalb der vom Ministerium gezogenen Grenzen bewegten. Nachdem die Prüfungsordnung, beschlossen von beiden Fachbereichsräten und dem Senat, dem Ministerium zur Genehmigung vorgelegt worden war, kam sie mit einer Fülle handschriftlicher Änderungen zurück, die vorzunehmen seien und die vorgenommen wurden.
Zusammenfassung: Das Ministerium übt die Macht, die ihm das Hochschulgesetz zuweist, voll aus; die Universität gerät in die Rolle eines Erfüllungsgehilfen.

In Kanada berichtete mir der langjährige, aber vor kurzem zurückgetretene Dekan der Faculty of Arts an der University of British Columbia über die gelungene Transformierung der "School of Home Economics" in die "School of Family and Nutrional Sciences": Die alte School habe Lehrer für High Schools ausgebildet, die Hauswirtschaftslehre unterrichteten. Da die High Schools solche Lehrer nicht mehr eingestellt hätten, sei die School in Gefahr geraten, aufgelöst zu werden, was an den meisten kanadischen Universitäten auch passiert sei. An der UBC dagegen habe er, der Dekan, einen neuen Direktor gewonnen (der bisherige hätte glücklicherweise gerade die Pensionierungsgrenze erreicht), der mit ihm zusammen, durch die allmähliche Ersetzung der ausscheidenden Professoren, ein neues Programm realisiert habe: Ausbildung für Krankenschwestern und für entsprechende Fachleute in der öffentlichen Verwaltung. Diese Transformierung sei in ständigem Kontakt mit dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten für akademische Angelegenheiten durchgesetzt worden; der Board of Governors habe wie immer den Vorschlägen des Präsidenten zugestimmt, das Ministerium sei in die Angelegenheit nicht involviert

worden. Zusammenfassung: Dekan und Präsident sowie Vizepräsident treffen in gegenseitiger Abstimmung die Entscheidungen über Studiengänge und deren Programm; keineswegs werden sie zu Erfüllungsgehilfen einer außenstehenden Ministerialbürokratie.

3.6 Aufstellung und Vollzug des Haushaltes

Der Haushalt der Siegener Universität ist, wie in Absatz 2.3 bereits erwähnt, vollständig Bestandteil des Haushaltes des Landes Nordrhein-Westfalen, weil die Universität keine Einnahmen und damit auch keine Ausgaben als selständige Körperschaft des öffentlichen Rechtes hat. Ihre Ausgaben waren für das Jahr 1988 ohne Gebäudeinvestitionen auf 107.718 Mio. DM veranschlagt (Haushaltsplan des Landes, Kapital 06.240).Die Einnahmen der Universität setzen sich nach diesem Plan zusammen aus Drittmitteln für Forschung in Höhe von 8.181 Mio. DM (7,59% der oben angeführten Ausgaben), 0,23 Mio. DM (0,21%) sonstige Einnahmen, der Rest von 99,31 Mio. DM (92,19%) besteht aus Zuweisungen des Landes. Die Hochschule ist an dieser Zuweisung insofern beteiligt, als sie ihren Finanzbedarf im Wissenschaftsministerium anmeldet (der Kanzler als Beauftragter für den Haushalt ist dafür verantwortlich) und für eine möglichst hohe Berücksichtigung kämpft, die Entscheidungen werden jedoch in der Ministerialbürokratie und im Landesparlament getroffen. Die Zuweisungen erfolgen zweckbestimmt.

Bei dem weitaus größten Teil der Ausgaben hat die Hochschule keinerlei Entscheidungsspielraum: Die Personalausgaben (für Beamte, Angestellte, Arbeiter, Lehrvergütungen und ähnliches) in Höhe von 77,86 Mio. DM (72,28% der Ausgaben) werden nicht von der Hochschule festgelegt, müssen ausgezahlt werden und werden ausgezahlt vom Landesamt für

Besoldung, einer zentralen Behörde des Landes Nordrhein-Westfalen. Auch die sächlichen Verwaltungsausgaben (7,66 Mio. DM, 7,11%, davon 6,37 Mio. DM für die Bewirtschaftung von Grundstücken, Gebäuden und Räumen) dürften weitgehend durch Sachzwänge festgelegt sein. Gewisse Entscheidungsspielräume hat die Universität bei den Ausgaben für Lehre und Forschung (9,515 Mio. DM, 8,83%) und den Bibliotheksausgaben (3,331 Mio DM, 3,09%), nämlich bei der Verteilung dieser Mittel über die Fachbereiche. Bei den Forschungsausgaben allerdings sind die Mittel zwingend (ohne Übertragungsmöglichkeit) eingeteilt in Personalausgaben für wissenschaftliche und studentische Hilfskräfte (4,154 Mio. DM, 43,66% der betreffenden Gruppe), Geräte (3,898 Mio DM, 40,97%), Sonstige sächliche Ausgaben, wie Kopierkosten (1,295 Mio. DM, 13,61%); der geringe Rest wird für vor allem für Reisekosten verwandt. Die Mittel werden vom Rektorat verteilt; die Personalmittel sind zu einem nicht geringen Teil durch Berufungszusagen festgelegt; die nicht festgelegten Teile werden, wie auch die sächlichen Ausgaben, nach einem festen Schlüssel über die Fachbereiche verteilt. Die Mittel für die Geräte gehen zum ganz überwiegenden Teil, und das ist sicher von der Ministerialbürokratie so gewollt, an die naturwissenschaftlichen und technischen Fachbereiche. Typischer Bedarf der Sozialwissenschaften für empirische Forschung, wie etwa die Bezahlung von Umfragen, kann nicht bedient werden, weil er im Haushaltsplan nicht vorgesehen ist. Insgesamt gesehen ist der geringe Entscheidungsspielraum, den die Haushaltsvorschriften der Universität bei den Ausgaben für Lehre und Forschung immerhin lassen, durch Verkrustungen innerhalb der Hochschule weiter eingeschränkt. Dasselbe kann auch von der Verteilung der Bibliotheksmittel gesagt werden: Die Fachbereiche erhalten sie nach einem Schlüssel, den zu ändern praktisch unmöglich ist, weil diejenigen, die von ihm profitieren (vor allem die Natur- und Technikwissenschaften) innerhalb der Hochschule eine unüberwindliche Koalition

darstellen. Die Drittmittel für Forschung werden von der Universität nur verwaltet; die Entscheidungen über sie werden von den Begünstigten getroffen, wobei diese sich natürlich an die Vergabeauflagen halten müssen, sonst aber Entscheidungsmöglichkeiten haben, wie sie den Professoren bei keinem anderen Haushaltsteil zukommen.

Der Haushalt der beiden kanadischen Universitäten ist, wie in Abschnitt 2.3 ebenfalls bereits erwähnt, eine Angelegenheit dieser Institutionen, weil ihre Eigenschaft als unabhängige Körperschaft von der Gesetzgebung und auch von der Praxis nicht ausgehöhlt worden ist. Die Ausgaben der University of British Columbia für das akademische Jahr 1989/90 (ohne Gebäudeinvestitionen) sind auf 278,906 Mio. kanadische Dollar projektiert, ebenso die Einnahmen (Quelle: UBC 1989; der Haushalt der Simon Fraser University schloß für das Jahr vom 1.4.1988 bis 31.3.1989 mit 158,457 Mio. kanadischen Dollar Ausgaben ab (SFU 1989). Von den projektierten Einnahmen erhält die UBC 77,09%, die SFU 56,74% von der Provinzregierung (die Unterschiede sind vor allem dadurch bedingt, daß Drittmittel für Forschung bei den Zahlen für die UBC nicht, wohl aber bei der SFU berücksichtigt sind. Bis auf die Drittmittel für Forschung sind die Einnahmen nicht zweckgebunden, die Universität entscheidet selbst über sie. Der Schwerpunkt aller Haushaltsentscheidungen, sowohl, was die Einnahmen als auch, was die Ausgaben betrifft, liegt beim Präsidenten der Universität und seiner Verwaltung: Der Präsident hat sich bei der Provinzregierung um die jährlichen Mittelzuweisungen zu bemühen (die Präsidenten der drei Universitäten von Britisch-Kolumbien sprechen sich seit einigen Jahren vorher ab, um nicht gegeneinander agieren zu müssen); der Präsident ist die entscheidende Figur bei der Festlegung der Studiengebühren (s. dazu auch weiter vorn Abschnitt 3.4); vor allem der Präsident hat sich um Spenden für die Universität zu bemühen; die Personalausgaben, der weitaus

größte Ausgabenposten, werden durch Verhandlungen zwischen der Gewerkschaft und der Universität, vertreten durch den Präsidenten, bestimmt (s. weiter vorn 3.3); die Einrichtung neuer Professorenstellen und die Aushandlung des Anfanggehaltes bedürfen der Zustimmung des Präsidenten (s. weiter vorn 3.2); bei Mittelkürzungen, mit denen die Universitäten von Britisch-Kolumbien im letzten Jahrzehnt öfter konfrontiert waren, bestimmt der Präsident, wo die notwendigen Einsparungen vorzunehmen sind, häufig werden Teilzeitverträge mit beschränkter Dauer nicht verlängert (s. weiter vorn 3.1). Die Dekane der Fakultäten haben bei diesen Entscheidungsprozessen eine beschränkte Einwirkungsmöglichkeit; die einezelnen Professoren so gut wie gar keine.

Vergleichen wir die deutsche mit den kanadischen Hochschulen, so können wir feststellen, daß in beiden Systemen die Haushaltsentscheidungen, sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben betreffend, stark zentralisiert sind (die wichtigste Ausnahme bilden in beiden Ländern die Drittmittel für Forschung). Dennoch existiert ein gewaltiger Unterschied zwischen Britisch-Kolumbien und Nordrhein-Westfalen: Hier sind die Entscheidungen beim Minister für Wissenschaft und Forschung konzentriert, dem gleichzeitig 15 Universitäten unterstehen, dort beim Präsidenten der jeweiligen Universität. Es liegt nahe zu vermuten, daß der jeweilige Präsident die Interessen seiner Universität vertritt, das heißt, sich in Wettbewerb mit den anderen Universitäten begibt, während das zentrale Ministerium in Nordrhein-Westfalen Unterschiede und Wettbewerb zwischen den Universitäten unterdrückt.

4 Der Einfluß der gesetzlichen Regelungen und der Entscheidungssssprozesse auf die Leistung der Universitäten

Die Überschrift dieses Kapitels könnte die Vermutung erzeugen, ich wollte in ihm versuchen, Unterschiede in der Leistung der untersuchten drei Universitäten auf Unterschiede der Entscheidungsprozesse und der gesetzlichen Rahmen, in denen jene ablaufen, zurückzuführen. Dies ist jedoch weder sinnvoll noch möglich. Sinnvoll ist es nicht, weil die Leistung einer Universität außer von den beiden genannten Faktoren noch von einer Vielzahl anderer abhängt, die ich nicht erfaßt habe und nicht erfassen konnte; die Fähigkeiten, die Begabung, die Arbeitsfreude der Professoren und des übrigen wissenschaftlichen Personals ebenso wie der Studenten dürften unter diesen Faktoren besonders wichtig sein. Möglich ist es jedoch auch nicht, Leistungsunterschiede der drei Universitäten (womit auch immer) zu erklären, weil ich die Leistung der Universitäten nicht gemessen habe (es sei dahingestellt, ob solch ein Unternehmen überhaupt Erfolg haben könnte). Es bleibt mir deshalb nur übrig, ausgehend von als bewährt angesehenen Hypothesen über den Einfluß von Eigenschaften der Entscheidungsprozesse und des Verfassungsrahmens auf die Leistung von Organisationen, zu prüfen, ob diese Eigenschaften den drei Universitäten in unterschiedlicher Weise zukommen. Die Hypothese, von der ich ausgehe und die im ersten Kapitel bereits skizziert worden ist, lautet, daß die Konkurrenz zwischen Organisationen deren Leistung steigert.

Damit diese Wirkung eintreten kann, müssen verschiednene Bedingungen erfüllt sein:

1) Es muß eine Konkurrenzsituation zwischen den Organisationen bestehen.

2) Die Organisationen müssen imstande sein, selbständig miteinander in Wettbewerb zu treten; dieser Wettbewerb muß

mit Hilfe der Leistung ausgetragen werden, derentwillen die Organisation existiert.

3) Die vom Wettbewerb erhofften Vorteile müssen der Organisation und, in einer individualistischen Gesellschaft, den Personen zugute kommen, die die Mühen des Wettbewerbs auf sich nehmen.

Zur ersten Bedingung: Zwischen den Universitäten der betrachteten Länder besteht sicherlich Wettbewerb in Hinsicht auf die knappen Landesmittel, in Hinsicht auf wissenschaftliches Personal und in Hinsicht auf die Forschungsmittel Dritter; in Nordrhein-Westfalen besteht zwischen den Universitäten zur Zeit kein Wettbewerb um Studenten, weder, was ihre Zahl noch etwa ihre Qualität angeht, in Britisch-Kolumbien dagegen besteht Wettbewerb um die besten Studenten in der Agglomeration von Vancouver. Zwischen Universitätsprofessoren besteht generell Wettbewerb um Ansehen und Einfluß.

Zur zweiten Bedingung: Um die knappen Landesmittel konkurrieren die Universitäten in erster Linie durch Verhandlungen mit der Ministerialbürokratie und vielleicht mit Parlamentsabgeordneten. Insoweit als das Verhandlungsergebnis vom Geschick der Verhandlungsführer abhängt (und das dürfte der Fall sein, wenn das Ausmaß auch unbekannt ist), wird es nicht durch die Leistung der Universität in Forschung und Lehre bestimmt. Nur wenn eigenbestimmte Forschung und Lehre der Universität als wirksame Argumente in die Verhandlungen eingehen, wird der Wettbewerb zwischen den Universitäten durch ihre Leistung ausgetragen. In Nordrhein-Westfalen ist die Lehre - vor allem, was die Anzahl der Studenten angeht - weitgehend durch das Ministerium festgelegt, die Universitäten können mit ihrer Hilfe also nicht um die knappen Mittel konkurrieren; dies ist jedoch den Universitäten in Britsch-

Kolumbien möglich, da sie ihre Studentenzahlen selber bestimmen. Qualitätsdifferenzierungen der Lehre (etwa: eine Eliteuniversität in Nordrhein-Westfalen, einige von durchschnittlicher Qualität) sind in Westdeutschland verpönt; ob sie in Britisch-Kolumbien als Argumente in Verhandlungen mit der Provinzregierung eine Rolle spielen, konnte ich nicht in Erfahrung bringen.

Die Qualität der Forschung wird in Nordrhein-Westfalen bei den Verhandlungen mit dem Ministerium durchaus genannt, etwa wenn es darum geht, Mittel von der Landesregierung für die Errichtung eines Sonderforschungsbereiches der Deutschen Forschungsgemeinschaft zu erhalten; in Britisch-Kolumbien ist die Qualität der Forschung ein wichtiges Argument beim Wettbewerb um knappe Mittel der Provinzregierung. Auch bei der Konkurrenz um Drittmittel für Forschung wird deren Qualität als Zuteilungskriterium immer wieder hervorgehoben. Können die Universitäten die Qualität der Forschung selbständig bestimmen, und kann die Qualität zuverlässig gemessen werden? Die Messung ist sicher außerordentlich schwierig; vermutlich wird sie häufig durch Vorurteile und Seilschaften zwischen Beurteilern und Beurteilten bestimmt, sowohl in Kanada als auch in Deutschland; dennoch muß man die Beurteilungen mangels besserer Methoden wohl akzeptieren. Die Qualität der Forschung hängt einerseits von der Qualität der Forscher ab - auf diese haben die untersuchten Universitäten durch ihr Auswahlrecht Einfluß -, andererseits von den äußeren Bedingungen. In Kanada können die Universitäten diese weitgehend selber bestimmen, in Deutschland nicht. Fassen wir zusammen: Der Wettbewerb um die knappen Mittel wird überwiegend in Verhandlungen mit der Ministerialbürokratie ausgetragen; die Lehre der Universität kann als selbstgestaltetes Verhandlungsargument in Deutschland keine Rolle spielen, weil sie vom Ministerium bestimmt wird, wohl aber in Kanada. In beiden Ländern können die Universitäten die Forschung als Wettbewerbsinstrument

einsetzten, wobei die Handlungsspielräume in Britisch-Kolumbien größer sind als in Nordrhein-Westfalen.

Zur dritten Bedingung: Wenn im Wettbewerb um knappe Mittel eine Universität gegenüber den anderen einen Vorteil erringt, kommt ihr dieser zugute. In Britisch-Kolumbien kann er, wenn er durch Leistungen in der Forschung errungen worden ist, an den betreffenden Forscher insoweit weitergegeben werden, als dessen Gehalt steigt; aber auch in Kanada werden die Gehaltssteigerungen kaum von Leistungen in der Lehre beeinflußt, so daß kaum ein Anreiz besteht, sich auf diesem Felde besonders auszuzeichnen. In Nordrhein-Westfalen schlagen sich Erfolge im Wettbewerb um knappe Mittel, die durch Forschungsleistungen errungen worden sind, unmittelbar gar nicht im Gehalt des Leistungsträgers nieder (es sei denn, man wolle Berufungen als Belohnung für solche Leistungen ansehen, was jedoch eher skeptisch zu beurteilen ist); er muß sich mit dem Ruhm begnügen, sofern er sich einstellt, was natürlich keineswegs sicher ist..

Zwischenbilanz: Es zeigt sich also, daß die Bedingungen, durch Konkurrenz die Leistung der Universitäten zu steigern, in Nordrhein-Westfalen sehr viel ungünstiger (man könnte auch sagen: praktisch nicht vorhanden) sind als in Britisch-Kolumbien.

Was ist zu tun? Wenn man in Deutschland durch Konkurrenz die Leistung der Universitäten steigern will (und ich halte dies für einen erfolgversprechenden Weg), dann zeigt der Vergleich mit Britisch-Kolumbien, was selbst bei staatlichen Universitäten möglich und nötig ist: Die Universitäten müssen tatsächlich als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt und respektiert werden, so daß sie ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung regeln können. Hierzu sind sicher umfangreiche Änderungen des geltenden Rechts notwendig; unter anderem dürfte die Besoldung der

Universitätsangestellten, insbesondere der Professoren, nicht mehr nach dem Bundesbesoldungsgesetz für Beamte erfolgen. Die wichtigste faktische Änderung müßte das Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen betreffen (und ich habe keine Bedenken, diese Forderung auf sämtliche anderen Ländern der Bundesrepublik auszudehnen): Das Ministerium müßte drastisch verkleinert werden, so daß es nicht mehr imstande wäre, die Universitäten als nachgeordnete Behörden zu behandeln. Denn ein Ministerium der gegenwärtigen Größe wird immer dazu tendieren, sich in die Angelegenheiten der Universitäten einzumischen (womit sollten die Bediensteten sonst ihre Zeit verbringen?), und es wird damit Erfolg haben, gleichgültig, was die Gesetze bestimmen, weil es das Geld verteilt.

Seit 1989 erschienene Diskussionsbeiträge:
Discussion papers released as of 1989/1990:

1-89 **Klaus Schöler**, Zollwirkungen in einem räumlichen Oligopol

2-89 **Rüdiger Pethig**, Trinkwasser und Gewässergüte. Ein Plädoyer für das Nutzerprinzip in der Wasserwirtschaft

3-89 **Rüdiger Pethig**, Calculus of Consent: A Game-theoretic Perspective. Comment

4-89 **Rüdiger Pethig**, Problems of Irreversibility in the Control of Persistent Pollutants

5-90 **Klaus Schöler**, On Credit Supply of PLS-Banks

6-90 **Rüdiger Pethig**, Optimal Pollution Control, Irreversibilities, and the Value of Future Information

7-90 **Klaus Schöler**, A Note on "Price Variation in Spatial Markets: The Case of Perfectly Inelastic Demand"

8-90 **Jürgen Eichberger and Rüdiger Pethig**, Constitutional Choice of Rules

9-90 **Axel A. Weber**, European Economic and Monetary Union and Asymmetries and Adjustment Problems in the European Monetary System: Some Empirical Evidence

10-90 **Axel A. Weber**, The Credibility of Monetary Target Announcement: An Empirical Evaluation

11-90 **Axel A. Weber**, Credibility, Reputation and the Conduct of Economic Policies Within the European Monetary System

12-90 **Rüdiger Ostermann**, Deviations from an Unidimensional Scale in the Unfolding Model

13-90 **Reiner Wolff**, Efficient Stationary Capital Accumulation Structures of a Biconvex Production Technology